



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



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 23 mars 2012

Public
Greco Eval III Rep (2011) 5F
Thème I

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport d'Évaluation de Monaco Incriminations (STE n° 173 et 191, PDC 2)

(Thème I)

Adopté par le GRECO
lors de sa 54^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 20-23 mars 2012)

I. INTRODUCTION

1. Monaco a adhéré au GRECO en 2007. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur Monaco (Greco Eval I/II Rep (2008) 1F) lors de sa 39^e réunion plénière (10 octobre 2008). Le rapport d'évaluation susmentionné, ainsi que le rapport de conformité correspondant sont disponibles sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007), porte sur les thèmes ci-après :
 - **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** : 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 - Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après dénommée l'« EEG ») s'est rendue à Monaco du 12 au 16 septembre 2011 pour effectuer une visite sur place. L'EEG pour le Thème I (12-13 septembre) était composée de Mme Claudia SANTOS, Professeur Assistant, Faculté de Droit de l'Université de Coimbra, Portugal, et de Mme Cornelia VICLEANSCHI, Procureur, Chef de la Section Générale, Bureau du Procureur Général de Moldova. L'EEG était assistée de Mme Liubov SAMOKHINA et de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les membres de l'EEG avaient reçu les réponses du pays au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2011) 7F, Thème I) ainsi qu'une copie des textes législatifs et réglementaires pertinents.
4. L'EEG a rencontré des membres et représentants des institutions gouvernementales suivantes: Direction des Affaires Juridiques, Direction des Services Judiciaires, Cour d'Appel, Tribunal de Première Instance, juges d'instruction, parquet (y compris le Parquet Général), Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers – SICCFIN (la cellule de renseignement financier de la Principauté), Sûreté Publique (y compris son Directeur et le chef de la police judiciaire). L'EEG a également rencontré un représentant de l'Ordre des Avocats.
5. Le présent rapport sur le Thème I du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO consacré aux incriminations a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et des informations collectées au cours de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités monégasques en vue de se conformer aux demandes découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport contient une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions incluent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à Monaco en vue d'améliorer le niveau de conformité de ce pays avec les dispositions sous examen.
6. Le rapport relatif au Thème II – Transparence du financement des partis politiques – est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2011) 5F, Thème II.

II. INCRIMINATIONS

Description de la situation

7. Monaco a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 19 mars 2007 ; celle-ci est entrée en vigueur pour Monaco le 1^{er} juillet 2007 (date d'adhésion de Monaco au GRECO). La Principauté a effectué trois réserves qui concernent quatre dispositions de la Convention, à savoir les articles 5 (corruption d'agents public étrangers), 6 (corruption de membres d'assemblées publiques étrangères), 12 (trafic d'influence) et 17 paragraphe 1 (compétence) de la Convention¹. Monaco n'a pas ratifié, ni signé, le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).
8. A l'heure actuelle, les principales dispositions qui incriminent la corruption sont les articles 113 à 122 du [Code pénal \(CP\) de 1967](#) (tel qu'ultérieurement modifié) ; ces articles sont tous regroupés sous un paragraphe IV, Section II, Chapitre III, Livre III intitulé « *De la corruption des fonctionnaires publics et des employés des entreprises privées* ». Dans un certain nombre de cas (en particulier s'agissant de la corruption de fonctionnaires internationaux et des excuses absolutoires), certaines dispositions de [l'Ordonnance souveraine n° 605 du 1^{er} août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la Criminalité transnationale organisée](#) sont également d'application.
9. Le Gouvernement Princier précise que les articles actuels du Code pénal sont appelés à être amendés prochainement. En effet, le Gouvernement a souhaité aligner la législation monégasque sur les différentes normes internationales et européennes tant conventionnelles qu'institutionnelles. A cette fin, il a rédigé un projet de loi (il était alors en cours de préparation au moment de l'adoption du précédent rapport d'évaluation du GRECO, en octobre 2008) [n° 880 du 5 novembre 2010, portant réforme des Codes pénal et de procédure Pénale en matière de corruption et techniques spéciales d'enquête](#) tendant, d'une part, à poursuivre l'adéquation du dispositif répressif monégasque à la Convention pénale sur la corruption et, d'autre part, à

¹ Réserves consignées dans l'instrument de ratification déposé le 19 mars 2007 - Or. fr.

1) « Conformément aux dispositions de l'article 37, paragraphe 1, de la Convention, la Principauté de Monaco se réserve le droit de ne pas ériger en infraction pénale les faits de corruption passive d'agents publics étrangers et de membres d'assemblées publiques étrangères visés aux articles 5 et 6 de la Convention. »

[Par une lettre de la Représentante Permanente de Monaco, datée du 12 mars 2010, enregistrée au Secrétariat Général le 15 mars 2010 Or. fr. - le Gouvernement de Monaco a informé le Secrétaire Général de son intention de maintenir cette réserve, dans son intégralité, pour une période de trois ans (article 38 de la Convention) (Période couverte: du 01/07/2010 au 01/07/2013).]

2) « Conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Convention, la Principauté de Monaco se réserve le droit de ne pas ériger en infraction pénale, en tout ou partie, les actes de trafic d'influence définis à l'article 12 de la Convention. »

[Par une lettre de la Représentante Permanente de Monaco, datée du 12 mars 2010, enregistrée au Secrétariat Général le 15 mars 2010 Or. fr. - le Gouvernement de Monaco a informé le Secrétaire Général de son intention de maintenir cette réserve, dans son intégralité, pour une période de trois ans (article 38 de la Convention) (Période couverte: du 01/07/2010 au 01/07/2013).]

3) « Conformément aux dispositions de l'article 17, paragraphe 2, la Principauté de Monaco se réserve le droit de ne pas établir sa compétence lorsque l'auteur de l'infraction est un de ses ressortissants ou un de ses agents publics et que les faits ne sont pas punis par la législation du pays où ils ont été commis. Lorsque l'infraction implique l'un de ses agents publics ou membre de ses assemblées publiques ou nationales ou toute personne visée aux articles 9 à 11 qui est en même temps un de ses ressortissants, les règles de compétence définies aux paragraphes 1b et c de l'article 17 s'appliquent sans préjudice de ce qui est établi aux articles 5 à 10 du Code de procédure pénale monégasque relatifs à l'exercice de l'action publique à raison des crimes et délits commis hors de la Principauté. »

[Par une lettre de la Représentante Permanente de Monaco, datée du 22 décembre 2010, enregistrée au Secrétariat Général le 22 décembre 2010 Or. fr. - le Gouvernement de Monaco a informé le Secrétaire Général de son intention de maintenir cette réserve, dans son intégralité, pour une période de trois ans (article 38 de la Convention) (Période couverte: du 01/07/2010 au 01/07/2013).]

répondre aux recommandations du GRECO. Il a été déposé le 7 décembre 2010 sur le bureau du Conseil National. Son vote devait intervenir courant 2011 mais il a été indiqué à l'EEG que l'adoption pourrait être retardée jusqu'à l'adoption du présent rapport d'évaluation afin de permettre la prise en compte d'éventuelles recommandations qui en découleraient. Le projet de loi vise à remplacer l'ensemble du paragraphe IV précité par un nouveau paragraphe intitulé « *De la prise illégale d'intérêts, de la corruption et du trafic d'influence* » comprenant les futurs articles 113 à 122-2. L'EEG note que le projet législatif comprend un exposé des motifs d'environ 35 pages qui précise les intentions du législateur.

Corruption d'agents publics nationaux (articles 1 à 3 et 19 de la STE n° 173)

Définition de l'infraction

Dispositions actuellement en vigueur et futures dispositions

10. A l'heure actuelle, la corruption passive et active d'agents publics nationaux est incriminée aux articles 113 et 118 du Code Pénal (CP). L'article 114 CP incrimine également la corruption passive d'arbitres et experts. Les définitions actuelles pouvant paraître imprécises, le Gouvernement Princier a choisi, dans la rédaction du projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010, cité au paragraphe 9 (ci-après, le projet de loi n° 880) de modifier en profondeur sa législation et de définir les faits de corruption passive et active en respectant le plus fidèlement possible la formulation des articles 2 et 3 de la Convention pénale sur la Corruption. De nouvelles dispositions du Code Pénal (ci-après NDCP), insérées dans un nouvel article 113-2 du CP visent à incriminer cette forme de corruption passive (paragraphe 1) et active (paragraphe 2).

Dispositions actuellement en vigueur du Code Pénal

Article 113 CP [corruption passive de fonctionnaire public]

Tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, tout agent ou préposé d'une administration publique qui aura agréé des offres ou promesses ou reçu des dons ou présents, pour faire un acte de sa fonction ou de son emploi, même juste, mais non sujet à rémunération, sera puni d'un emprisonnement de un à cinq ans et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26. Il sera, en outre, déclaré incapable d'exercer aucune fonction publique.

La présente disposition est applicable à tout fonctionnaire, agent ou préposé de la qualité ci-dessus exprimée, qui, par offres ou promesses agréées, dons ou présents reçus, se sera abstenu de faire un acte qui entrerait dans l'ordre de ses devoirs. »

Article 114 CP [corruption passive d'arbitres et experts]

Sera puni de la peine prévue à l'article précédent, tout arbitre ou expert, désigné, soit par autorité de justice, soit par les parties, qui aura agréé des offres ou promesses, ou reçu des dons ou présents, pour prendre une décision ou donner une opinion favorable à l'une des parties.

Article 118 CP [corruption active de fonctionnaire public]

Quiconque aura contraint ou tenté de contraindre par voies de fait ou menaces, corrompu ou tenté de corrompre par promesses, offres, dons ou présents, un fonctionnaire, agent ou préposé de la qualité exprimée en l'article 113, pour obtenir, soit une opinion favorable, soit des procès-verbaux, états, certificats ou estimations contraires à la vérité, soit des places, emplois, adjudications, entreprises ou autres bénéfiques, soit tout autre acte du ministère du fonctionnaire, agent ou préposé, soit l'abstention d'un acte qui rentrerait dans l'exercice de ses devoirs, sera puni des mêmes peines que le fonctionnaire, agent ou préposé corrompu.

Article 121 CP. - Si c'est un membre du tribunal prononçant en matière criminelle qui s'est laissé corrompre en faveur ou au préjudice de l'accusé, il sera puni de la réclusion de cinq à dix ans.

Article 122 CP. - Il ne sera jamais fait au corrupteur restitution des choses par lui livrées, ni de leur valeur ; elles seront confisquées.

(Projet de) nouvelles dispositions du Code Pénal

Article 113-2 NDCP [corruption passive d'agent public ou privé ; corruption active d'une personne physique ou morale]

La corruption passive est le fait par un agent public ou privé de solliciter, d'accepter ou de recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu, pour lui-même ou pour autrui, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir ou pour avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction.

La corruption active est le fait par quiconque de proposer, d'accorder ou d'octroyer, directement ou indirectement tout avantage indu, pour lui-même ou pour autrui, pour obtenir d'une personne physique ou morale qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction ou pour avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction.

11. Les réponses au questionnaire n'abordent la question de l'Ordonnance n° 605, citée précédemment au paragraphe 8, qu'en relation avec la corruption d'agents publics étrangers ou de fonctionnaires internationaux, examinée plus loin (cf. paragraphes 40 et suivants). Or, à la lecture de son article 6, l'EEG relève que le champ des incriminations de la corruption en vertu de cette ordonnance est en réalité plus large et vise aussi : a) de manière générale la corruption passive indépendamment de la qualité de l'auteur ; b) la corruption active de diverses catégories d'agents publics, d'employés de personnes morales de droit public ou de personnes assurant un service public. Pour ces raisons, l'EEG juge opportun de citer le texte à ce stade du rapport, même s'il convient de garder à l'esprit que du fait de l'objet spécifique de ladite ordonnance (l'article 6 de l'Ordonnance n° 605 renvoyant pour cela à son article 1)², le champ d'application des incriminations est limité aux cas impliquant une activité criminelle organisée de dimension transnationale.

Ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

Article 6 .- Se rend coupable de l'infraction de corruption passive, au sens de l'article 8 de la convention susvisée, quiconque sollicite ou agrée, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions officielles, un acte en relation directe ou indirecte avec l'une des infractions visées à l'article premier.

² **Article 1er .- Les dispositions de la présente ordonnance sont applicables :**

* 1) aux infractions graves définies à l'alinéa b) de l'article 2 de la convention susvisée et punies d'une peine privative de liberté dont le minimum est au moins égal à cinq ans selon la législation monégasque ;

* 2) aux infractions visées aux articles 4 à 11, lorsque ces infractions sont de nature transnationale et impliquent un groupe criminel organisé.

Se rend coupable de l'infraction de corruption active, au sens de l'article 8 de la convention susvisée, quiconque propose, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour obtenir d'une personne physique ou morale qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions officielles, un acte en relation directe ou indirecte avec l'une des infractions visées à l'article premier.

La corruption active est punie d'un emprisonnement de cinq à dix ans et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 du Code pénal³] dont le maximum peut être porté au décuple lorsqu'elle est commise sur :

** 1) tout agent public, ou*

** 2) tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, ou*

** 3) tout agent préposé d'une personne de droit public, ou*

** 4) toute personne assurant un service public, ou*

** 5) tout agent public étranger ou fonctionnaire international.*

La corruption passive est punie des mêmes peines, lorsqu'elle est commise par l'une des personnes visée au précédent alinéa.

La tentative de corruption telle que définie aux premier et 2ème alinéas est punie des mêmes peines.

Eléments/concepts de l'infraction

« Agent public national »

12. Le libellé de l'infraction de l'article 113 CP (et par un renvoi, celui de l'article 118 CP) vise tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, tout agent ou préposé d'une administration publique. Sont également visés l'arbitre ou l'expert désigné soit par l'autorité de justice soit par les parties en vertu de l'article 114 CP. Selon les explications des autorités monégasques, l'article 121 CP – qui fait de la corruption passive d' « un membre du tribunal qui se prononce en matière criminelle » une circonstance aggravante – vise également les jurés, en plus des magistrats fonctionnaires.
13. De fait, cette définition pouvant paraître trop imprécise, il a été décidé dans le nouveau projet de loi de faire référence dans l'incrimination de corruption passive de l'article 113-2 paragraphe 1 NDCP à la notion d' « agent public ou privé » et, de manière à assurer la conformité aux stipulations de l'article 1.a) et b) de la Convention, d'inclure des dispositions spécifiques définissant ces notions ; ainsi, l'article 113 NDCP projeté (qui est dédié aux définitions de l'agent public, de l'agent public étranger ou international, et de l'agent privé) prévoit en son paragraphe 1 qu'« *Au sens du présent paragraphe [du CP c'est-à-dire les articles 113 à 122-2 NDCP], un agent public national est une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public (...)* »).

³ Article 26 - (Loi n° 1.004 du 4 juillet 1978 ; Loi n° 1.229 du 6 juillet 2000 ; Loi n° 1.247 du 21 décembre 2001)

Le montant de la peine d'amende est fixé pour chaque délit suivant les catégories ci-après :

- chiffre 1 : de 750 à 2 250 euros ;

- chiffre 2 : de 2 250 à 9 000 euros ;

- chiffre 3 : de 9 000 à 18 000 euros ;

- chiffre 4 : de 18 000 à 90 000 euros.

(Projet de) Nouvelles dispositions du Code Pénal

Article 113 NDCP [définition de concepts utilisés au paragraphe 4 Section II, Chapitre III, Livre III – articles 113 à 122-2 NDCP]

*Au sens du présent paragraphe, un **agent public national** est une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public.*

Un agent public étranger ou international est une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public dans un Etat étranger, ou au sein d'une organisation internationale publique.

Un agent privé est une personne qui sans être dépositaire de l'autorité publique, ni chargée d'une mission de service public, ni investie d'un mandat électif public, exerce dans le cadre d'une activité commerciale, une fonction de direction ou un travail pour une entité du secteur privé.

14. L'exposé des motifs de la loi n° 880 souligne que les dispositions actuelles sont une source d'incertitudes quant à la prise en compte des élus et de personnes concourant à la réalisation d'une mission de service public, et s'appuyant sur la doctrine française, il souligne que le nouveau concept est destiné à couvrir les fonctions de ministres ou conseillers de gouvernement, magistrats, officiers publics ou ministériels, directeur de la sûreté publique ou encore les maires. Les futurs textes couvriront également les personnes assurant des missions de service public, qu'elles relèvent d'un statut de droit public ou de droit privé, et les personnes investies d'un mandat électif public qu'il s'agisse d'élus nationaux ou d'élus locaux.
15. L'article 113 NDCP combinera donc les articles 113 et 114 actuels et visera ainsi toute *personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public*. L'EEG remarque que la définition de la corruption active d'agent public ou privé national de l'article 113-2 paragraphe 2 NDCP fait par contre référence à une notion très étendue qui concerne (la corruption de) « toute personne physique ou morale », de manière à refléter – sans les énumérer à nouveau – les diverses catégories de personnes visées par les incriminations de corruption passives dans le secteur public et privé. L'EEG note que la corruption de magistrats et jurés sera explicitement couverte de par l'existence des sanctions spécifiques de l'article 116 NDCP (voir plus loin).
16. L'EEG remarque qu'actuellement, si la corruption passive d'arbitres et experts (qui sont des catégories de personnes à part visées à l'article 114 CP) est couverte spécifiquement, ce n'est pas le cas de la corruption active de ce type de personnes. Les nouvelles dispositions (articles 113 et 113-2 NDCP) combleraient cette lacune, selon les autorités.

« Promettre, offrir ou donner » (corruption active)

17. L'infraction actuelle de corruption active de l'article 118 CP vise le fait pour le corrupteur de *contraindre, tenter de contraindre par voies de fait ou menaces, avoir corrompu ou tenter de corrompre par promesses, offres, dons ou présents.* »
18. Les nouvelles dispositions projetées visent quant à elles, à l'article 113-2 paragraphe 2 NDCP, le fait de « proposer, d'accorder ou d'octroyer » (un avantage indu). L'exposé des motifs du projet de loi n° 880 précise que la nouvelle incrimination vise aussi à dissocier la corruption active (à

proprement parler), de la contrainte ou de la menace, actuellement, l'article 118 CP traite ces deux formes d'influence sur l'agent public ; à l'avenir, le seconde fera l'objet de dispositions à part.

« *Solliciter ou recevoir, accepter une offre ou une promesse* » (*corruption passive*)

19. L'infraction actuelle de corruption passive de l'article 113 CP vise le fait (pour le fonctionnaire, agent ou préposé de l'administration) d'*agrèer des offres ou promesses ou recevoir des dons ou présents*.
20. Les nouvelles dispositions projetées visent quant à elles, à l'article 113-2 paragraphe 1 NDCP, le fait (pour un agent public ou privé) de « solliciter, d'accepter ou de recevoir (tout avantage indu) ».

« *Tout avantage indu* »

21. Le libellé actuel des infractions des articles 113, 114 et 118 CP utilise l'expression « dons ou présents » et les autorités monégasques indiquent qu'il n'existe pas d'autre précision dans les textes actuels quant à la nature de ces pots-de-vin.
22. Le futur article 113-2 NDCP utilise quant à lui le langage de la Convention et fait référence à « tout avantage indu » tant pour la corruption active que passive. Les réponses au questionnaire indiquent qu'au sens du projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010, le terme « indu » s'entendra de manière extensive. Il couvrira tout avantage dont l'octroi conduit à rompre le lien d'intégrité entre l'agent et l'Etat remettant, par la même, l'indépendance de réflexion et de décision de l'agent et donc de son administration.

« *Directement ou indirectement* », « *Pour le corrupteur lui-même ou pour un tiers* »

23. Les réponses au questionnaire indiquent que les dispositions actuelles du CP (articles 113, 114, 118) ne précisent pas si l'infraction de corruption est constituée même lorsqu'intervient un intermédiaire entre le corrupteur ou le corrompu ou lorsque l'avantage indu (le pot-de-vin) est destiné ou remis à un tiers – personne physique ou morale (comme par exemple une structure associée au corrompu, fondation, association, parti politique etc.).
24. Sur ces points, le futur article 113-2 NDCP reprend les termes de la Convention que ce soit pour la corruption active ou passive d'agents publics.

« *Accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions* »

25. Actuellement, pour la corruption active de fonctionnaire, agent ou préposé de l'article 118 CP, sont visés les actes suivants achetés par la corruption: « une opinion favorable, des procès-verbaux, états, certificats ou estimations contraires à la vérité, des places, emplois, adjudications, entreprises ou autres bénéfiques, soit tout autre acte du ministre du fonctionnaire, agent ou préposé, soit l'abstention d'un acte qui rentrait dans l'exercice de ses devoirs ». L'incrimination de corruption passive de l'article 113 fait référence à (un avantage) « *pour faire un acte de sa fonction ou de son emploi, même juste, mais non sujet à rémunération* ». L'EEG remarque que les actes d'abstention sont couverts par l'article 113 paragraphe 3CP, concernant « un acte qui entrait dans l'ordre des devoirs de l'agent ».

26. Le futur article 113-2 NDCP semble introduire des innovations importantes avec l'expression « pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir ou pour avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction » ; celle-ci couvre autant les actes positifs que les actes d'abstention, mais aussi les actes futurs de l'agent public tout autant que les actes déjà accomplis.

« *Commis intentionnellement* »

27. Les réponses au questionnaire indiquent que les délits et les crimes sont toujours intentionnels en droit monégasque, en vertu de l'article 4-2 CP: « Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre, hormis les cas où pour les délits la loi prévoit l'imprudence, la négligence ou le manquement à une obligation de prudence ou de sécurité. ».

Sanctions

28. Actuellement, pour la corruption passive, les peines prévues sont: a) de 1 à 5 ans d'emprisonnement et l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 CP⁴ soit de 18.000 à 90.000 euros (article 113 alinéa 1 CP) ; emprisonnement et amende sont cumulatifs et jamais alternatifs; b) l'interdiction d'exercer une fonction publique (article 113 alinéa 2 CP) ; c) les interdictions des droits mentionnés à l'article 27 CP à savoir l'interdiction d'exercer des droits civiques, civils et de famille (article 116 CP). L'article 122 CP prévoit explicitement la non-restitution du pot-de-vin au corrupteur et sa confiscation obligatoire. La corruption passive d'arbitres et experts de l'article 114 CP donne lieu aux peines ci-dessus par le biais d'un renvoi. En revanche, la peine est portée de 5 à 10 ans de réclusion pour le membre du tribunal se prononçant en matière criminelle et qui se serait laissé corrompre (article 121 CP) ; une telle aggravation n'est pas prévue pour le corrupteur dans ce type de situation.
29. Les faits de corruption active (article 118 CP) sont punissables des mêmes peines. Sont également prévues les interdictions visées à l'article 27 CP (article 120 qui renvoie aux sanctions prévues à l'article 116.).
30. A titre de comparaison, l'infraction de faux en écritures (falsification d'un acte public ou authentique, article 90 CP) est sanctionnée de réclusion de cinq à dix ans ; la peine d'emprisonnement est de 10 à 20 ans lorsque l'auteur est un fonctionnaire ou un officier public agissant dans l'exercice de ses fonctions (circonstance aggravante). Le détournement de fonds (détournement de deniers publics ou privés ou effets actifs en tenant lieu par tout dépositaire ou comptable public, article 106 CP) est passible de réclusion de dix à vingt ans ; il en est de même en cas de détournement d'acte ou titre (article 108 CP). L'abus d'autorité (article 123 CP) est passible d'une peine d'emprisonnement de 3 mois à un an et de l'amende prévue au chiffre 1 de l'article 26 CP⁵, soit de 750 à 2 250 euros. L'EEG note également que l'infraction d'ingérence de fonctionnaire dans des affaires incompatibles avec leur qualité (article 112 CP) est sanctionnée d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de 9 000 à 18 000 euros, assorti d'une exclusion définitive de l'exercice d'une fonction publique.
31. Pour ce qui est des futures dispositions , le projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010 évoqué précédemment apporte des modifications au régime des sanctions, qui feront l'objet d'un groupe spécifique d'articles (applicables en relation avec les infractions correspondantes de corruption et de trafic d'influence), à savoir les articles 115 à 121 NDCP. L'EEG note que le projet harmonise

⁴ Voir note 3 de bas de page

⁵ Voir ci-dessus

et unifie les sanctions dans le sens que corruption active et corruption passive (cela vaut aussi pour le trafic d'influence) donnent généralement lieu aux mêmes sanctions :

(Projet de) Nouvelles dispositions du Code Pénal

[Corruption]

*Article 115 NDCP : La corruption passive est punie de cinq à dix ans d'emprisonnement et du double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'elle est commise par un **agent public national**. La corruption active est punie des mêmes peines, lorsqu'elle est commise sur l'agent public national.*

*Article 116 NDCP : La corruption passive est punie de la réclusion de huit à quinze ans et du triple de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'elle est commise par un **magistrat ou un juré**, au bénéfice ou au détriment d'une personne faisant l'objet de poursuites pénales.*

*Article 117 NDCP La corruption passive est punie de un à cinq ans d'emprisonnement et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'elle est commise par un **agent privé**. La corruption active commise sur un agent privé est punie des mêmes peines.*

*Article 118 NDCP. La corruption passive est punie de cinq à dix ans d'emprisonnement et du double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'elle est commise par un **agent public étranger ou international**. La corruption active sur un agent public étranger ou international est punie des mêmes peines.*

[Trafic d'influence]

*Article 119 NDCP : « Le trafic d'influence actif est puni de cinq à dix ans d'emprisonnement et du double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'il est commis sur un **agent public national**. Le trafic d'influence passif commis par un agent public national est puni des mêmes peines. ».*

*Article 120 NDCP : « Le trafic d'influence passif est puni de la réclusion de huit à quinze ans et du triple de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'il est commis par un **magistrat**, au bénéfice ou au détriment d'une personne faisant l'objet de poursuites pénales. ».*

*Article 121 NDCP : « Le trafic d'influence actif est puni de cinq à dix ans d'emprisonnement et du double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'il est commis sur un **agent public étranger ou international**. Le trafic d'influence passif commis par un agent public étranger ou international est puni des mêmes peines.*

32. En vertu de l'article 115 NDCP, la corruption active ou passive d'agents publics nationaux donnera lieu à des sanctions plus élevées qu'actuellement, comme le soulignent les autorités monégasques, puisque les peines iront de 5 à 10 ans d'emprisonnement et jusqu'au double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 du Code Pénal, soit au total 36,000 à 180,000 euros. Le projet de nouvelles dispositions comprend un article 116 qui fait de la corruption passive de magistrats et de jurés une circonstance aggravante puisque la peine est la réclusion de huit à quinze ans assortie de l'amende dont le montant de base est triplé, soit au total 54,000 à 270,000 euros. L'EEG note que ce projet d'article fait exception au principe de l'égalité des peines entre corrupteur et corrompu puisque seul le corrompu est passible de sanctions plus graves. Il convient de citer également les sanctions additionnelles de l'article 122 NDCP concernant l'interdiction des droits prévue à l'article 27 CP, et l'interdiction pour un agent public d'exercer une

fonction publique, un service public, un mandat électif ou une fonction juridictionnelle (à titre définitif ou pour une durée de 5 à 10 ans après l'exécution de la peine principale), et la circonstance aggravante de l'article 122-1 NDCP (la commission en bande organisée de l'infraction de corruption, trafic d'influence ou prise illégale d'intérêts constitue une circonstance aggravante). Enfin, l'article 122-2 NDCP impose la confiscation des produits de l'infraction dans divers cas de figure.

(Projet de) Nouvelles dispositions du Code Pénal

Article 122 NDCP : *Dans tous les cas visés au présent paragraphe, les coupables encourent également la peine complémentaire d'interdiction des droits mentionnés à l'article 27 du présent Code, pendant 5 ans au moins et 10 ans au plus, à compter du jour où ils auront subi leur peine.*

L'agent public national est en outre privé du droit d'exercer une fonction publique ou une mission de service public ou bien encore une fonction élective ou juridictionnelle de manière définitive ou temporaire pour une durée de 5 ans au moins et 10 ans au plus à compter du jour où il aura subi sa peine.

Article 122-1 NDCP : *Les infractions prévues par les articles 114 à 121 sont punies de dix à vingt ans de réclusion et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum peut être porté au décuple, lorsqu'elles sont commises en bande organisée.*

Article 122-2 NDCP : *Le tribunal ordonne la confiscation du produit des infractions de prise illégale d'intérêt, de corruption et de trafic d'influence.*

Il ordonne également la confiscation de tous els biens acquis en utilisant le produit de ces infractions.

Il peut également ordonner la confiscation du produit de ces infractions ou de tous es biens acquis en utilisant ce produit auprès de toute autre personne les détenant et en quelque lieu qu'ils se trouvent, dès lors qu'elle ne pouvait en ignorer l'origine frauduleuse.

Si le produit de ces infractions a été mêlé à des biens légitimement acquis, ces biens peuvent être confisqués à concurrence de la valeur estimée du produit qui y a été mêlé.

Si le produit de ces infractions ne peut pas ou plus être trouvé en tant que tel dans le patrimoine de la personne condamnée, le tribunal peut ordonner la confiscation de biens ou capitaux d'une valeur équivalente à celle du produit de ces infractions.

La confiscation peut être prononcée sans préjudice des droits des tiers.

Le procureur général procède aux formalités d'enregistrement et publicité nécessaires.

Décisions et jurisprudence pertinentes

33. Pour la période couvrant les trois dernières années, les autorités de Monaco font référence à trois décisions.
34. Dans une première décision rendue sous des qualifications voisines, en l'occurrence celles prévues aux Sections du code pénal intitulées « Crimes et délits des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions » et « du faux » (Sections II et I, Chapitre III, Titre premier du Code pénal) rendue à l'encontre de fonctionnaires de police poursuivis notamment pour avoir accordé

« des indulgences » en contrepartie d'une rémunération (jugement du tribunal correctionnel du 27 mai 2008 partiellement confirmé par arrêt de la Cour d'appel du 5 août 2009). Les infractions retenues relevant du paragraphe 1^{er} de la Section II visée ci-dessus, à savoir de soustractions commises par les dépositaires publics. Extrait pertinent du jugement du 27 mai 2008 : « M. X, détenteur de l'autorité publique en sa qualité de sous-brigadier de police, s'est en outre rendu coupable de concussions, ayant par ce procédé délibérément rendu impossible toute poursuite à l'encontre de certains contrevenants pour les dispenser de facto du paiement de leur amende, alors qu'il ne tenait ce pouvoir d'aucune disposition légale. »

35. Dans une autre décision (jugement du tribunal correctionnel du 14 octobre 2008, confirmé en appel par arrêt du 19 mai 2009) ont été retenues les qualifications de complicité d'escroqueries et recel d'escroqueries à l'encontre d'un fonctionnaire de police poursuivi pour avoir utilisé ses fonctions afin de permettre à d'autres prévenus de commettre des escroqueries au préjudice de commerçants.
36. Une troisième illustration est donnée par une affaire conclue récemment par un jugement du 29 mars 2011 dans lequel le Tribunal correctionnel de Monaco a condamné un agent de police, en activité à l'époque des faits, à une peine de six mois d'emprisonnement. Extraits pertinents du jugement 29 mars 2011 (non définitif puisqu'il a fait l'objet d'un appel) : M. X a été renvoyé par devant le Tribunal correctionnel, sous la prévention : a) « D'avoir (...) avant prescription de l'action publique, - étant agent d'une administration publique, en l'espèce Agent de Police, reçu des dons ou présents pour faire des actes de sa fonction ou de son emploi , DELIT prévu et réprimé par l'article 113 du code pénal ; » b) « (...) M. X avait sollicité une somme de 1.500 euros en échange des renseignements que souhaitaient obtenir M. Y par l'intermédiaire de M. Z (...); c) il ressort des déclarations de déclarations concordantes de M. Y et de Mme A, qui ne s'étaient jamais rencontrés (...) que M. X a révélé, à cette occasion, l'existence d'un mandat d'arrêt (..) et de la mesure de refoulement dont M. Z faisait l'objet ; d) ces renseignements n'ayant été obtenus par le prévenu qu'en raison de ses fonctions de policier exercées à Monaco, soit grâce aux collègues italiens ou français avec lesquels il échangeait officieusement des informations policières, le Tribunal est compétent pour connaître de ce délit de corruption passive par application de l'article 21 alinéa 2 du Code de procédure pénale, puisque l'un de ses éléments constitutifs a bien été accompli en Principauté. »

Corruption de membres d'assemblées publiques nationales (article 4 de la STE n° 173)

37. Actuellement, comme indiqué aux paragraphes 14 à 16, le droit monégasque ne comprend pas d'incrimination ou référence spécifique relative à la corruption de membres d'assemblées publiques nationales et, selon les réponses des autorités au questionnaire, il est une source d'incertitudes lorsqu'il s'agit de savoir si les dispositions relatives à la corruption passive ou active d'un « fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, tout agent ou préposé d'une administration publique » des articles 113 et 118 CP sont applicables aux élus. Les réponses au questionnaire ne citent pas de jurisprudence ou décision de justice pertinente en la matière.
38. Pour pallier à ces incertitudes, le projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010, déposé devant le Conseil National, comporte des dispositions spécifiques à l'incrimination de corruption active et passive d'agents publics nationaux – article 113-2 alinéas 1 et 2 NDCP – concept qui vise également les membres d'une assemblée publique nationale. Comme indiqué précédemment la définition de la notion d'agent public donnée par le (projet de) nouvel article 113 NDCP inclut notamment « une personne (...) investie d'un mandat électif public (...) », l'exposé des motifs du projet de loi précisant qu'il s'agit des élus nationaux mais aussi locaux.

39. Les règles applicables aux membres des assemblées publiques nationales seront donc, dans leur ensemble, les mêmes que celles applicables à l'agent public national, en particulier en ce qui concerne les sanctions : 5 à 10 ans d'emprisonnement et le double de l'amende prévue à l'article 26 chiffre 4 CP (le montant résultant est de 36,000 à 180,000 euros) lorsque l'infraction est commise par ou sur un agent public national et donc un membre d'une assemblée publique nationale.

Corruption d'agents publics étrangers (article 5 STE 173) ; de membres d'assemblées publiques étrangères (article 6 STE 173) ; de fonctionnaires internationaux (article 9 STE 173), de membres d'assemblées parlementaires internationales (article 10 STE 173) ; de juges et agents de cours internationales (article 11 STE 173)

40. Comme indiqué au paragraphe 7 du présent rapport et à la note de bas de page correspondante, la Principauté de Monaco s'est réservé le droit, au titre de l'article 37 paragraphe 1^{er}, de « *ne pas ériger en infraction pénale les faits de corruption passive d'agents publics étrangers et de membres d'assemblées publiques étrangères visés aux articles 5 et 6 de la Convention.* » La Principauté a fait part en mars 2010 au Secrétariat général de son intention de maintenir cette réserve pour une nouvelle période de trois années.
41. Actuellement, selon les réponses au questionnaire, la corruption d'agents publics étrangers et la corruption de fonctionnaires internationaux font l'objet d'une incrimination par le biais de l'ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006 *portant application de la [Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée](#)* ; l'article 6 de cette ordonnance incrimine la corruption active et passive, au sens de l'article 8 de ladite Convention⁶, de « *tout agent public étranger ou fonctionnaire international.* » (article 6, alinéa 2 point 5), et ce uniquement dans le contexte de la lutte contre le crime organisé transnational. La réserve mentionnée ci-dessus ne couvre toutefois pas la corruption de fonctionnaires internationaux.
42. En revanche, la corruption de membres d'assemblées publiques étrangères (article 6 de la Convention), la corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales (article 10 de la Convention) et la corruption de juges et agents de cours internationales (article 11 de la Convention) n'ont pas donné lieu à des incriminations à ce jour. Monaco n'a toutefois pas

⁶ *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*
Article 8 Incrimination de la corruption

1. Chaque État Partie adopte les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque les actes ont été commis intentionnellement:

a) Au fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles;

b) Au fait pour un agent public de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.

2. Chaque État Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale aux actes visés au paragraphe 1 du présent article impliquant un agent public étranger ou un fonctionnaire international. De même, chaque État Partie envisage de conférer le caractère d'infraction pénale à d'autres formes de corruption.

3. Chaque État Partie adopte également les mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale au fait de se rendre complice d'une infraction établie conformément au présent article.

4. Aux fins du paragraphe 1 du présent article et de l'article 9 de la présente Convention, le terme "agent public" désigne un agent public ou une personne assurant un service public, tel que ce terme est défini dans le droit interne et appliqué dans le droit pénal de l'État Partie où la personne en question exerce cette fonction.

effectué de réserve concernant la corruption impliquant ces deux dernières catégories de personnes visées par les articles 10 et 11 de la Convention.

43. Comme indiqué précédemment (voir paragraphes 14 à 16, et 37), le droit monégasque est une source d'incertitudes quant à l'applicabilité des dispositions sur la corruption d'agents nationaux aux titulaires de mandats nationaux. Ces incertitudes se retrouvent en partie dans le contexte des incriminations concernant les élus étrangers ou internationaux. L'EEG note que l'article 6 de l'ordonnance n° 605 ajoute aux catégories de « fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, agent ou préposé d'une administration publique » (utilisées par les dispositions du Code Pénal sur la Corruption), entre autres celle « d'agent public ». Toutefois, le droit monégasque n'a apparemment pas défini cette notion à ce jour et l'EEG rappelle que la Convention onusienne n'apporte pas de définition autonome de la notion d'agent public ; elle renvoie pour cela à la définition donnée par chaque Etat Partie dans son droit interne.

Ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

Article 6 .- Se rend coupable de l'infraction de corruption passive, au sens de l'article 8 de la convention susvisée, quiconque sollicite ou agrée, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions officielles, un acte en relation directe ou indirecte avec l'une des infractions visées à l'article premier.

Se rend coupable de l'infraction de corruption active, au sens de l'article 8 de la convention susvisée, quiconque propose, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour obtenir d'une personne physique ou morale qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions officielles, un acte en relation directe ou indirecte avec l'une des infractions visées à l'article premier.

La corruption active est punie d'un emprisonnement de cinq à dix ans et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 du Code pénal⁷] dont le maximum peut être porté au décuple lorsqu'elle est commise sur :

- * 1) tout agent public, ou*
- * 2) tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, ou*
- * 3) tout agent préposé d'une personne de droit public, ou*
- * 4) toute personne assurant un service public, ou*
- * 5) tout agent public étranger ou fonctionnaire international.*

La corruption passive est punie des mêmes peines, lorsqu'elle est commise par l'une des personnes visée au précédent alinéa.

La tentative de corruption telle que définie aux premier et 2^{ème} alinéas est punie des mêmes peines.

44. Toutefois, l'infraction tirée de l'article 6 de l'ordonnance n° 605 est limitée au contexte de la lutte contre le crime organisé transnational, donné par l'ordonnance en son article 1^{er}, à savoir 1) *les infractions graves définies à l'alinéa b) de l'article 2 de la convention susvisée⁸] et punies d'une peine privative de liberté dont le minimum est au moins égal à cinq ans selon la législation monégasque;* 2) *les infractions visées aux articles 4 à 11, lorsque ces infractions sont de nature*

⁷ Voir note 3 de bas de page

⁸ Selon l'alinéa b) en question, l'expression "infraction grave" désigne un acte constituant une infraction passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine plus lourde (...).

transnationale et impliquent un groupe criminel organisé. ». Il en résulte que la corruption d'agents publics étrangers est passible de poursuites dès lors qu'elle implique un acte en relation directe ou indirecte avec une infraction grave ou l'une des infractions listées par l'ordonnance (participation à une activité criminelle organisée, blanchiment de capitaux, usage de la force/menace/intimidation/corruption lié à un témoignage dans une procédure liée au crime organisé, traite des êtres humains et trafic illicite de migrants) et dès lors que *ces infractions sont de nature transnationale et impliquent un groupe criminel organisé.*

45. L'article préliminaire de la loi n° 1.362 du 03/08/2009 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption fait d'ailleurs référence à cette ordonnance en disposant que : « *Aux fins de l'application de la présente loi, il faut entendre par blanchiment de capitaux, les infractions prévues à la Section VII du Chapitre III du Livre III du Code pénal et par corruption, les infractions prévues au paragraphe IV de la Section II du même Chapitre, ainsi qu'à l'article 6 de l'ordonnance souveraine n° 605 du 1er août 2006.* » (souligné par les autorités monégasques).

Éléments/concepts de l'infraction

46. Les réponses au questionnaire ne commentent pas les éléments des incriminations de corruption active et passive actuelles de l'article 6 de l'ordonnance n° 605, différentes de celles des articles 113 et 118 CP, et dans une moindre mesure des projets de dispositions des futurs articles 113 et 113-2 NDCP. L'alinéa 1 définit la corruption passive comme suit : « *quiconque sollicite ou agrée, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions officielles, un acte en relation directe ou indirecte avec l'une des infractions visées à l'article premier* ». L'application d'une sanction est précisée par l'expression de l'alinéa qui dit : « La corruption passive est punie des mêmes peines, lorsqu'elle est commise par l'une des personnes visée au précédent alinéa ».
47. L'alinéa 2 de l'article 6 en question définit la corruption active comme suit : « *quiconque propose, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour obtenir d'une personne physique ou morale qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions officielles, un acte en relation directe ou indirecte avec l'une des infractions visées à l'article premier* ».
48. Les deux définitions ne font pas référence à une catégorie de personnes. C'est l'alinéa 3 de l'article 6 de l'ordonnance n° 605 qui, en fixant la sanction prévue (cinq à dix ans d'emprisonnement et une amende de 18 000 à 90 000 euros) prévoit que cette sanction est imposée, et le montant maximum de l'amende multiplié par dix lorsque l'infraction est commise sur, ou par 1) tout agent public, ou 2) tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, ou 3) tout agent préposé d'une personne de droit public, ou 4) toute personne assurant un service public, ou 5) tout agent public étranger ou fonctionnaire international. La tentative est incriminée et passible de des mêmes peines selon l'alinéa 4.
49. Le projet des futures dispositions prévues dans le projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010 vise à inscrire la corruption active et passive d'agents publics étrangers et internationaux dans le Code Pénal. Le gouvernement souhaitant prendre en compte l'étroitesse des liens entre la corruption nationale et la corruption internationale, il souhaite réprimer la corruption des agents publics étrangers et internationaux au même titre que celle des nationaux et c'est à cette fin qu'une définition a été incluse au projet d'article 113 paragraphe 2 NDCP (voir aussi le paragraphe 13 du

présent rapport) : « *Un agent public étranger ou international est une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public dans un Etat étranger, ou au sein d'une organisation internationale publique* ».

50. Comme indiqué au paragraphe 14, et à la lumière de l'exposé des motifs de la loi, le nouveau concept d'agent public est destiné à couvrir également les fonctions de ministres ou conseillers de gouvernement, magistrats, officiers publics ou ministériels, les personnes investies d'un mandat électif public qu'il s'agisse d'élus nationaux ou d'élus locaux, le directeur de la sûreté publique, les maires ainsi que les personnes assurant des missions de service public (qu'elles relèvent d'un statut de droit public ou de droit privé). L'article 113 paragraphe 2 étend la définition aux agents public étrangers et à ceux d'une organisation internationale. Cela vise donc à inclure les diverses catégories de personnes visées aux articles 5, 6 et 9 à 11 de la Convention. Les éléments de base de l'infraction sont les mêmes que ceux discutés en relation avec la future incrimination de corruption d'agents publics nationaux.

Sanctions

51. Comme indiqué précédemment, l'actuelle ordonnance n° 605 prévoit que la corruption d'agent public étranger ou fonctionnaire international est sanctionnée de cinq à dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 18 000 à 900,000 euros.
52. Dans le projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010, les sanctions actuellement prévues pour la corruption active et passive d'agent public étranger ou international sont données à l'article 118 NDCP (voir le texte au paragraphe 31 du présent rapport), à savoir 5 à 10 ans d'emprisonnement et jusqu'au double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 du Code Pénal, soit au total 36,000 à 180,000 euros (comme dans le cas de la corruption d'agents public nationaux)

Décisions et jurisprudence pertinentes

53. Les réponses au questionnaire ne font pas état de telles informations pour les cinq catégories de personnes traitées sous la présente section.

Corruption dans le secteur privé (articles 7 et 8 STE 173)

Définition de l'infraction

54. Actuellement, la corruption passive et la corruption active dans le secteur privé font respectivement l'objet des incriminations des articles 115 et 119 CP.

Dispositions actuelles du Code Pénal

Article 115 CP [corruption passive dans le secteur privé]: *Sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26, tout commis, employé ou préposé, salarié ou rémunéré sous une forme quelconque, qui aura, soit directement, soit par personne interposée, à l'insu et sans le consentement de son employeur, soit sollicité ou agréé des offres ou promesses, soit sollicité ou reçu des dons, présents, commissions, escomptes ou primes pour faire un acte de son emploi ou s'abstenir de faire un acte que son devoir lui commandait de faire.*

Article 119 CP [corruption active dans le secteur privé] *Quiconque aura corrompu ou tenté de corrompre, par promesses, offres, dons, présents, commissions, escomptes ou primes, tout commis, employé, préposé, rémunéré ou salarié sous une forme quelconque, pour obtenir qu'il accomplisse un acte de son emploi ou qu'ils s'abstienne d'un acte qui entraine dans l'exercice de ses devoirs, sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26.*

55. Le Gouvernement prévoit, dans son projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010, d'utiliser des dispositions de base identiques pour incriminer la corruption, qu'elle concerne un agent public ou le secteur privé. Seule la sanction sera spécifique et fera l'objet comme pour les autres incriminations nouvelles d'un article à part, en l'occurrence l'article 117.

Dispositions futures (projet de loi n° 880)

Article 113-2 NDCP [corruption passive d'agent public ou privé ; corruption active d'une personne physique ou morale]

La corruption passive est le fait par un agent public ou privé de solliciter, d'accepter ou de recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu, pour lui-même ou pour autrui, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir ou pour avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction.

La corruption active est le fait par quiconque de proposer, d'accorder ou d'octroyer, directement ou indirectement tout avantage indu, pour lui-même ou pour autrui, pour obtenir d'une personne physique ou morale qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction ou pour avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction

Article 117 NDCP *La corruption passive est punie de un à cinq ans d'emprisonnement et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'elle est commise par un **agent privé**.
La corruption active commise sur un agent privé est punie des mêmes peines.*

Eléments de l'infraction actuelle

Solliciter ou recevoir, accepter une offre ou une promesse (corruption passive) ; promettre, offrir ou donner (corruption active)

56. L'EEG note que les articles actuels utilisent les expressions « solliciter ou agréer des offres ou promesses, soit solliciter ou recevoir (des dons...) » (article 115 CP pour la corruption passive) et « Quiconque aura corrompu ou tenté de corrompre, par promesses, offres, dons etc. » (article 119 CP pour la corruption active).

Avantage indu

57. L'EEG note que les deux articles 115 et 119 CP font référence à l'expression « dons, présents, commissions, escomptes ou primes.

Directement ou indirectement, pour soi-même ou pour quelqu'un d'autre

58. L'EEG note que ces éléments sont absents, sauf la référence à la commission indirecte ou par personne interposée utilisée pour la corruption passive par l'article 115 CP.

Dans le cadre d'une activité commerciale

59. L'EEG note que les articles 115 et 119 CP ne limitent pas la corruption au contexte d'une activité commerciale. La corruption passive qui toucherait une ONG par exemple, tombe donc aussi dans le champ du Code Pénal actuel.

Toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé

60. L'EEG note que les articles ci-dessus utilisent l'expression « tout commis, employé ou préposé, salarié ou rémunéré sous une forme quelconque ».

Accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte en violation de ses devoirs

61. L'EEG note que les articles 115 et 119 CP font référence aux actes positifs et aux actes négatifs. L'article 115 CP prévoit que la corruption passive est constituée lorsque le pot-de-vin est sollicité, agréé ou sa promesse acceptée à l'insu et sans le consentement de l'employeur du corrompu. L'incrimination comprend également la notion de violation des devoirs s'agissant uniquement des actes négatifs (« pour faire un acte de son emploi ou s'abstenir de faire un acte que son devoir lui commandait de faire. »). La corruption active de l'article 119 ne prévoit pas ces éléments.

Eléments de l'infraction future

62. Comme indiqué précédemment, le projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010 prévoit d'utiliser – dans le projet d'article 113-2 NDGP – les mêmes infractions de base pour la corruption du secteur public et celle du secteur privé ; en conséquence, les observations formulées précédemment au titre de la corruption d'agents public nationaux valent ici aussi.

63. Les autorités monégasques soulignent que le gouvernement a souhaité redéfinir et élargir la définition de l'agent privé de manière à faire entrer dans son périmètre, tant les agents exerçant des fonctions de direction à la tête des sociétés, que les agents exerçant une profession libérale (ce que souligne aussi l'exposé des motifs). De fait, l'agent privé sera celui qui, sans être dépositaire de l'autorité publique, ni chargé d'une mission de service public, ni investi d'un mandat électif, exerce dans le cadre d'une activité commerciale, une fonction de direction ou un travail pour une entité du secteur privé. L'article 113 alinéa 3 des nouvelles dispositions prévues par le projet de loi, qui définit aux fins des dispositions sur la corruption, la notion d' « agent privé » comme suit : « *Un agent privé est une personne qui sans être dépositaire de l'autorité publique, ni chargée d'une mission de service public, ni investie d'un mandat électif public, exerce dans le cadre d'une activité commerciale, une fonction de direction ou un travail pour une entité du secteur privé.* »

64. Elles indiquent également que la nouvelle incrimination sera dès lors limitée aux infractions concernant le secteur commercial, tout comme les articles 7 et 8 de la Convention, et ne couvriront plus, par exemple, les activités à but non lucratif menées par des personnes ou des organisations telles que les associations ou les ONG.

Sanctions

65. Les sanctions actuelles sont identiques pour le corrompu et le corrupteur des articles 115 et 119 CP : emprisonnement de six mois à trois ans et amende telle que prévue au chiffre 3 de l'article 26, soit 9 000 à 18 000 euros.
66. Pour ce qui est des nouvelles dispositions envisagées, le projet d'article 117 NDCP (voir le libellé au paragraphe 55) vise à augmenter le niveau de la peine : de un à cinq ans d'emprisonnement et amende telle que prévue au chiffre 4 de l'article 26, soit 18 000 à 90 000 euros. Mais en même temps, ces peines seront plus faibles que dans la corruption d'agent public.

Décision et jurisprudence pertinentes

67. Une décision a été rendu à ce jour, qui concerne la corruption dans le secteur privé ; il s'agit d'un jugement du tribunal correctionnel en date du 1^{er} mars 2011 par lequel trois accusés ont été condamnés à des peines allant de un mois avec sursis à deux ans d'emprisonnement et d'amendes pour des infractions de faux en écriture privée de commerce ou de banque et de corruption passive de salarié⁹.

Trafic d'influence (article 12 STE 173)

68. A l'heure actuelle, le droit monégasque n'incrimine pas le trafic d'influence et comme indiqué au paragraphe 7, Monaco a formulé une réserve à l'article 12 de la Convention : « *Conformément à l'article 37, paragraphe 1, de la Convention, la Principauté de Monaco se réserve le droit de ne pas ériger en infraction pénale, en tout ou partie, les actes de trafic d'influence définis à l'article 12 de la Convention.* » La Principauté a fait part en mars 2010 au Secrétariat général de son intention de maintenir cette réserve pour une nouvelle période de trois années.
69. Le projet de loi n° 880 de novembre 2010, déjà évoqué à diverses reprises, prévoit l'érection du trafic d'influence en infraction autonome. Les dispositions envisagées font l'objet d'un projet d'article 113-3 NDCP aliéna 1 et 2 pour ce qui est de la définition des infractions respectivement de trafic d'influence passif et de trafic d'influence actif. Les articles 119 à 121 NDCP fixent les peines encourues:

⁹ Extraits pertinents:

« *D'avoir à Monaco, de septembre 2003 à juin 2004, en tout cas depuis temps non couvert par la prescription, en sa qualité de salarié de la société anonyme monégasque A., directement ou par personne interposée, à l'insu et sans le consentement de son employeur, sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons, présents, commissions, escomptes ou primes pour faire un acte de son emploi ou s'abstenir de faire un acte que son devoir lui commandait de faire, en l'espèce, en acceptant de masquer dans la comptabilité de la société qui l'employait et dont il avait la responsabilité les malversations commises par C. contre le versement par ce dernier de fonds et y en s'abstenant d'aviser sa hiérarchie des anomalies constatées,*

Fait prévu et réprimé par les articles 115 et 116 du code pénal. »

« *D'avoir à Monaco, de septembre 2003 à juin 2004, en tout cas depuis temps non couvert par la prescription, corrompu ou tenté de corrompre, par promesses, offres, dons, présents, commissions, escomptes ou primes, F. employé en qualité de comptable salarié au sein de la société anonyme monégasque A., dont il était le directeur, pour obtenir qu'il accomplisse un acte de son emploi ou qu'il s'abstienne d'un acte de son emploi ou qu'il s'abstienne d'un acte qui entrerait dans l'exercice de ses devoirs, en l'espèce, en lui versant des fonds afin qu'il occulte par de fausses écritures comptables la commission de ses infractions pénales et n'en avise pas sa hiérarchie,*

Fait prévu et réprimé par les articles 119 et 120 du code pénal. »

(Projet de) Dispositions futures (projet de loi n° 880)

Article 113-3 NDCP [trafic d'influence passif et actif]

Le trafic d'influence passif est le fait par un agent public de solliciter, d'accepter ou recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu, pour lui-même ou pour autrui, pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir ou d'avoir fait obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ou pour avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir ou d'avoir fait obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Le trafic d'influence actif est le fait par quiconque de proposer, d'accorder ou d'octroyer, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour autrui, tout avantage indu pour obtenir d'une personne physique ou morale qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ou pour avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Article 119 NDCP : *Le trafic d'influence actif est puni de cinq à dix ans d'emprisonnement et du double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'il est commis sur un agent public national.*

Le trafic d'influence passif commis par un agent public national est puni des mêmes peines.

Article 120 NDCP : *Le trafic d'influence passif est puni de la réclusion de huit à quinze ans et du triple de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'il est commis par un magistrat, au bénéfice ou au détriment d'une personne faisant l'objet de poursuites pénales.*

Article 121 NDCP: *Le trafic d'influence actif est puni de cinq à dix ans d'emprisonnement et du double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'il est commis sur un agent public étranger ou international.*

Le trafic d'influence passif commis par un agent public étranger ou international est puni des mêmes peines. ».

Éléments constitutifs et notions de l'infraction dans les dispositions projetées

70. Les réponses au questionnaire ne fournissent pas d'explications ou commentaires quant au projet de dispositions.

« *Le fait de proposer, d'offrir ou de donner* » (trafic d'influence actif) ; « *le fait de solliciter, de recevoir ou d'en accepter l'offre ou la promesse* » (trafic d'influence passif)

71. L'article 113-3 alinéas 1 et 2 NDCP fait référence aux expressions « solliciter, accepter ou recevoir (tout avantage indu) » et « proposer, accorder ou octroyer (tout avantage indu) ».

« *Tout avantage indu* », « *Directement ou indirectement* », « *Pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre* »

72. Le projet d'article 113-3 NDCP reprend exactement ces expressions dans les deux alinéas, dans le même sens que la Convention.

« Commis intentionnellement »

73. Les nouvelles dispositions n'affectent pas les principes généraux du Code pénal concernant l'intention, telle qu'ils s'appliquent aux dispositions actuellement en vigueur.

« Quiconque affirme ou confirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision [de...]»

74. L'EEG note que l'article 113-3 NDCP prévoit l'universalité de l'auteur de l'infraction (et du trafiquant d'influence) pour ce qui est du trafic d'influence actif de l'alinéa 2; en revanche, s'agissant du trafic d'influence passif de l'alinéa 1, l'infraction n'est constituée que lorsque l'auteur est lui-même un agent public (national, étranger ou international), contrairement à l'article 12 de la Convention qui ne prévoit aucune limitation quant à la qualité de l'auteur.

75. Les deux alinéas incriminent l'abus d'influence en faisant référence au caractère « réel ou supposé de celle-ci. »

76. L'incrimination concerne à la fois l'influence visant spécifiquement l'obtention de distinctions, emplois, marchés, mais aussi l'influence visant toute autre décision favorable.

« Toute personne visée aux articles 2, 4 à 6 et 9 à 11 [de la STE 173] »

77. L'article 113-3 NDCP fait référence à l'exercice d'une influence visant (des actes ou décisions d') une autorité ou d'une administration publique. L'EEG note toutefois que cet article doit être lu en conjonction avec les dispositions sur les sanctions des articles 119 à 121 NDCP qui font clairement référence à l'application des sanctions lorsque le trafic d'influence actif ou passif est commis par ou sur un agent public national, ou un agent public étranger ou international, au sens des nouvelles dispositions projetées de l'article 113 NDCP qui visent notamment à couvrir les catégories de personnes visées par les articles 2, 4 à 6 et 9 à 11 de la Convention ; voir les paragraphes 13, 14 et 50 du présent rapport.

« Que l'influence soit ou non exercée » ; « que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché »

78. Les dispositions projetées de l'article 113-3 paragraphe 1 NDCP couvrent le trafic d'influence passif en distinguant deux situations, données par les libellés a) « pour abuser de son influence (...) en vue de faire obtenir ou d'avoir fait obtenir [l'avantage ou la décision favorable] » et b) pour avoir abusé de son influence (...) en vue de faire obtenir ou d'avoir fait obtenir [l'avantage ou la décision favorable].

79. De la même manière, il est projeté d'incriminer le trafic d'influence actif en distinguant les situations données par les libellés: a) « pour obtenir que la personne physique ou morale abuse de son influence (...) en vue de faire obtenir [l'avantage ou la décision favorable] ; b) « pour avoir abusé de son influence (...) en vue de faire obtenir [l'avantage ou la décision favorable].

Sanctions

80. Les articles 119 à 121 NDCP distinguent trois types de sanctions : celles applicables au trafic d'influence actif ou passif par/sur un agent public (national, étranger ou international) est passible de cinq à dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 36,000 à 180,000 euros (« le double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 CP ») ; une circonstance aggravante spéciale (huit à quinze ans de réclusion et amende de 54,000 à 270,000 euros) est prévue lorsque l'auteur du

trafic d'influence passif est un magistrat et que l'influence est « au bénéfice ou au détriment d'une personne faisant l'objet de poursuites pénales ». Dans ce dernier cas, il s'agit d'un crime.

Corruption d'arbitres nationaux (articles 1 à 3 STE 191) ; Corruption d'arbitres étrangers (article 4 STE 191)

81. Comme indiqué au paragraphe 7, Monaco n'a pas ratifié, ni signé, le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191). Le tableau annexé aux réponses, qui donne un aperçu de la transposition en droit interne des normes de la Convention et de son Protocole suggère que la corruption d'arbitres n'est actuellement pas incriminée mais qu'elle est prévue au titre des dispositions du projet de loi n° 880 de novembre 2010 évoqué précédemment.
82. Les réponses au questionnaire indiquent toutefois, qu'actuellement, comme déjà souligné lors de la section consacrée à la corruption d'agents publics, le Code Pénal monégasque comprend un article 114 spécifiquement dédié à la corruption d'arbitres (et experts). Cet article couvre la corruption passive mais non la corruption active et il se limite à la corruption d'arbitres (et experts) nationaux : la corruption active ou passive d'arbitres étrangers n'est pas incriminée actuellement.

Article 114 CP [corruption passive d'arbitres et experts]

Sera puni de la peine prévue à l'article précédent, tout arbitre ou expert, désigné, soit par autorité de justice, soit par les parties, qui aura agréé des offres ou promesses, ou reçu des dons ou présents, pour prendre une décision ou donner une opinion favorable à l'une des parties.

83. Cet article appelle les mêmes remarques que l'article 113 CP relatif à la corruption passive de fonctionnaires, agents ou préposés de l'administration : il reprend les éléments de base « agréer des offres ou promesses, ou recevoir des dons ou présents » et ne couvre pas la sollicitation, l'infraction ne fait pas référence aux avantages indus pour un tiers ni à l'implication d'un intermédiaire. En revanche, les actes d'abstention ne sont pas explicitement couverts. La notion d'arbitre s'entend par référence à la désignation par autorité de justice ou les parties elles-mêmes. Les sanctions sont celles déjà vues au titre de l'article 113 CP : 1 à 5 ans d'emprisonnement et amende de 18.000 à 90.000 euros (prévue au chiffre 4 de l'article 26 CP¹⁰), assorties d'une interdiction d'exercer une fonction publique. Il n'est pas fait état de jurisprudence ou décision de justice pertinente au titre de l'actuel article 114 CP.
84. S'agissant des nouvelles dispositions envisagées, les réponses au questionnaire indiquent que l'article 113 NDCP contenu dans le projet de loi n. 880 prévoit une définition étendue de la notion d'agent public de façon à inclure diverses catégories de personnes (voir aussi le paragraphe 13 du présent rapport) : « *Au sens du présent paragraphe, un agent public national est une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public [...]* » ; selon les réponses au questionnaire et comme indiqué au paragraphe 15 du présent rapport, l'article 113 NDCP étend la notion pénale d'agent public aux trois catégories fonctionnelles suivantes : a) tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, tout agent ou préposé d'une administration publique ou concourant à la réalisation d'une mission de service public ; b) tout arbitre ou expert ; c) tout élu. L'arbitre national sera ainsi défini comme « *la personne dépositaire de l'ordre public, chargée d'une mission de service public ou investi d'un mandat électif public* ». Ainsi, les dispositions applicables à la corruption passive

¹⁰ Voir note 3 de bas de page

et active d'agents publics (nationaux ou étrangers) – articles 113 et 113-2 NDCP – s'appliqueront de la même manière aux arbitres (nationaux ou étrangers), y compris pour ce qui est des sanctions applicables.

Corruption de jurés nationaux (article 1, alinéa 3, et article 5 STE 191) et corruption de jurés étrangers (article 6 STE 191)

85. Les réponses au questionnaire indiquent que la corruption passive et active de jurés étrangers n'est pas prévue par les actuelles dispositions du Code pénal. En revanche, la corruption passive de jurés nationaux est incriminée en vertu de l'article 121 CP qui, comme indiqué aux paragraphes 11 et suivants, prévoit que « Si c'est un membre du tribunal prononçant en matière criminelle qui s'est laissé corrompre en faveur ou au préjudice de l'accusé, il sera puni de la réclusion de cinq à dix ans ». L'article 269 du Code de procédure pénale prévoit en effet que le tribunal criminel est composé de six membres : un juge président, deux juges assesseurs et trois jurés. De ce fait, les jurés sont des membres du tribunal au sens de l'article 121 CP
86. S'agissant des nouvelles dispositions envisagées, les réponses au questionnaire précisent que le principe retenu serait comme pour la corruption d'arbitres, l'application des dispositions sur la corruption d'agents publics nationaux et étrangers (articles 113 et 113-2 NDCP) à la corruption de jurés du fait de la définition étendue de l'agent public donnée par l'article 113 et de l'assimilation des agents publics étrangers et internationaux aux agents publics nationaux. Les éléments de base des infractions sont ceux présentés aux paragraphes 11 et suivants.

Autres questions

Actes de participation

87. Les articles 41 à 43 CP constituent les dispositions pertinentes en matière de complicité ; elles couvrent la complicité et l'instigation en relation avec tout crime ou délit. Les réponses au questionnaire citent également les articles 339 et 340 CP relatifs au recel. Ces dispositions s'appliquent en relation avec les infractions qualifiées de délits ou crimes, ce qui est le cas des diverses infractions de corruption dans le secteur public et privé et de trafic d'influence (voir les paragraphes 92 et 93 ci-après). Le projet de loi n. 880 augmente le niveau des peines applicables mais cela n'affecterait pas la classification des infractions et donc l'application des dispositions sur la complicité et l'instigation.

Article 41 CP: « Les complices d'un crime ou d'un délit seront punis de la même peine que les auteurs de ces crime ou délit, sauf les cas où la loi en disposerait autrement.

Article 42 CP: Seront punis comme complices d'une action qualifiée crime ou délit :

- ceux qui, par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, auront provoqué à cette action ou donné des instructions pour la commettre ou pour en faciliter l'exécution ;

- ceux qui auront procuré des armes, des instruments ou tout autre moyen qui aura servi à l'action, sachant qu'ils devaient y servir ;

- ceux qui auront, avec connaissance, aidé ou assisté l'auteur ou les auteurs de l'action dans les faits qui l'auront préparée ou facilitée, ou dans ceux qui l'auront consommée, sans préjudice des peines qui seront spécialement portées par le présent code contre les auteurs de complots ou de provocations attentatoires à la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, même dans le cas où le crime qui était l'objet des conspirateurs ou des provocateurs n'aurait pas été commis.

Article 43 CP : *Seront punis comme complices, ceux qui, connaissant la conduite criminelle des malfaiteurs exerçant des brigandages ou des violences contre la sûreté de l'État, la paix publique, les personnes ou les propriétés, leur auront fourni logement, lieu de retraite ou de réunion. »*

Article 339 CP : *« Ceux qui sciemment auront recelé des choses enlevées, détournées ou obtenues à l'aide d'un crime ou d'un délit seront punis des peines prévues à l'article 325. »*

Article 340 CP : *« Dans le cas où une peine afflictive et infamante est applicable au fait qui a procuré les choses recelées, le receleur sera puni de la peine attachée par la loi au crime et aux circonstances du crime dont il aura eu connaissance au temps du recel. »*

Compétence (article 17 ETS 173)

88. Les règles de compétence sont prévues aux articles 5 à 10 et 21 du code de procédure pénale (CPP).

Code de procédure pénale

Article 5 : *Tout Monégasque qui, hors du territoire de la Principauté, se sera rendu coupable d'un fait qualifié crime par la loi monégasque, pourra être poursuivi et jugé dans la Principauté.*

Article 6 : *« Tout Monégasque qui, hors du territoire de la Principauté, se sera rendu coupable d'un fait qualifié délit par la loi monégasque, pourra être poursuivi et jugé à Monaco, si le fait est puni par la législation du pays où il a été commis.*

En ce cas, la poursuite ne sera intentée qu'à la requête du Ministère public, et seulement sur la plainte de la partie lésée ou sur une dénonciation officielle faite à l'autorité monégasque par l'autorité du pays où le délit a été commis.

Article 6-1 (Loi n° 1.173 du 13 décembre 1994) : *Les dispositions des articles 5 et 6 sont applicables à celui qui a acquis la nationalité monégasque postérieurement au fait qui lui est reproché.*

Article 7 : *Pourra être poursuivi et jugé dans la Principauté :*

* 1) *L'étranger qui, hors du territoire de la Principauté, se sera rendu coupable d'un crime attentatoire à la sûreté de l'État, de contrefaçon des sceaux ou des monnaies de l'État, de papiers nationaux, de monnaies ou papiers-monnaies reçus dans les caisses de l'État, ou d'un crime ou d'un délit contre des agents ou des locaux diplomatiques ou consulaires monégasques.*

2) *L'étranger coauteur ou complice de tout crime commis hors du territoire de la Principauté par un Monégasque, lorsque celui-ci sera poursuivi ou aura été condamné dans la Principauté à raison dudit crime. ».*

Article 8 (Loi n° 1.173 du 13 décembre 1994) : *Pourra être poursuivi et jugé dans la Principauté :*

* 1) *Quiconque se sera, sur le territoire de la Principauté, rendu complice d'un crime ou d'un délit commis à l'étranger si le cas de complicité est prévu à la fois par la loi étrangère et par la loi monégasque, à la condition que le fait principal ait été constaté par une décision définitive de la juridiction étrangère. (...)*

Article 9 *Pourra être poursuivi et jugé dans la Principauté, l'étranger qui se sera rendu coupable hors du territoire :*

* 1) *D'un crime ou d'un délit commis au préjudice d'un Monégasque*

* 2) D'un crime ou d'un délit commis même au détriment d'un autre étranger, s'il est trouvé dans la Principauté en possession d'objets acquis au moyen de l'infraction.
Dans les deux cas, la poursuite n'aura lieu que dans les conditions prévues par l'article 6.

Article 10 .- (Loi n° 1.173 du 13 décembre 1994)

À l'exception de celles de l'article 7-1, les dispositions précédentes ne sont pas applicables si l'intéressé justifie qu'il a été jugé définitivement à l'étranger et en cas de condamnation qu'il a subi ou prescrit sa peine, obtenu sa grâce ou bénéficié d'une amnistie.

Si la peine prononcée par les tribunaux étrangers a été exécutée pour partie, les juges tiendront compte de la détention ainsi subie, dans l'application de la nouvelle peine qu'ils prononceront.

Article 21 .- Les tribunaux de la Principauté connaissent suivant les règles ci-après, de toutes les infractions commises sur le territoire et de celles qui sont commises à l'étranger dans les cas déterminés à la section II du titre précédent.

(Loi n° 1.173 du 13 décembre 1994)

— Est réputé avoir été commis sur le territoire de la Principauté tout crime ou délit dont un acte caractérisant un des éléments constitutifs de l'infraction y aura été accompli.

89. Les réponses au questionnaire ne fournissent pas d'informations ou explications quant à la portée des différentes dispositions. Les articles 21 et 5 CPP posent respectivement a) le principe de la compétence territoriale pour toutes les infractions commises à Monaco ; il suffit qu'un acte caractérisant un des éléments constitutifs de l'infraction y aura été accompli ; ceci reflète les attentes de l'article 17 paragraphe 1a de la Convention ; b) le principe de la compétence à l'égard des nationaux auteurs d'infractions (les tribunaux monégasques sont compétents pour connaître de tout crime commis par un ressortissant monégasque à l'étranger).
90. Conformément aux dispositions de l'article 17, paragraphe 2, la Principauté de Monaco a formulé une réserve aux fins de ne pas établir sa compétence lorsque l'auteur de l'infraction est un de ses ressortissants ou un de ses agents publics et que les faits ne sont pas punis par la législation du pays où ils ont été commis. Lorsque l'infraction implique l'un de ses agents publics ou membre de ses assemblées publiques ou nationales ou toute personne visée aux articles 9 à 11 qui est en même temps un de ses ressortissants, les règles de compétence définies aux paragraphes 1b et c de l'article 17 s'appliquent sans préjudice de ce qui est établi aux articles 5 à 10 du Code de procédure pénale monégasque relatifs à l'exercice de l'action publique à raison des crimes et délits commis hors de la Principauté.
91. Le dossier de corruption décrit au paragraphe 36 vient illustrer le principe de compétence basée sur l'article 6 CPP mais l'agent concerné était également poursuivi pour d'autres infractions, commises – elles – dans la Principauté.

Prescription

92. Comme indiqué dans le précédent rapport d'évaluation sur Monaco, le niveau de peine maximal et le type de peine déterminent la classification des infractions: ainsi, on parle de délits lorsque la peine maximale est de 5 ans d'emprisonnement (voire plus dans quelque rares cas) ; lorsqu'il s'agit de peines de réclusion, dont la durée est généralement supérieure à 5 ans, il s'agit de crimes. Ainsi, la corruption passive d'un membre d'une juridiction pénale est la seule infraction de corruption qui constitue actuellement un crime.

93. La classification des infractions détermine le délai de prescription de l'action publique. Les règles relatives à la prescription sont prévues par l'article 12 du code de procédure pénale (CPP) en matière de crime (10 ans révolus à compter du jour où l'infraction a été commise) et l'article 13 CPP en matière de délit (3 ans à compter du jour où le délit a été commis). Pour les infractions de corruption dans le secteur privé (couverte par les articles 115 et 119 CP), qui ne sont ni des délits ni des crimes, la prescription normale prévue par l'article 14 CPP est d'un an à compter du jour de commission de l'infraction.
94. En outre, l'article 15 de l'ordonnance souveraine n° 605 précédemment citée prévoit que les infractions de corruption de l'article 6 de ladite ordonnance (voir paragraphes 43 et suivants du présent rapport) se prescrivent par dix ans.
95. Le tableau ci-après récapitule et donne une vue d'ensemble des peines encourues pour les actes de corruption dans les textes actuels et le projet de loi n° 880, leur catégorisation et le délai de prescription correspondant :

Infraction (CP : Code pénal actuel, NDCP : nouvelles dispositions du Code pénal prévues par le projet de loi n° 880)	Peine	Catégorie	Prescription
Article 113 CP : corruption passive de fonctionnaire Article 114 : corruption passive d'arbitres et experts Article 118 : corruption active de fonctionnaire	1 à 5 ans d'emprisonnement et amende	délit	3 ans
Article 121 CP : corruption passive de membre d'un tribunal	5 à 10 ans de réclusion	crime	10 ans
Article 115 CP : corruption passive dans le secteur privé Article 119 CP : corruption active dans le secteur privé	6 mois à 3 ans d'emprisonnement et amende	délit	3 ans
Article 6 OS n°605 de 2006 : corruption active et passive concernant l'exercice de fonctions officielles	5 à 10 ans d'emprisonnement et amende	délit	3 ans
Article 115 NDCP : corruption passive et active d'agent public national Article 119 NDCP : trafic d'influence passif et actif d'agent public national Article 121 NDCP : trafic d'influence passif et actif d'agent public étranger ou international	5 à 10 ans d'emprisonnement et amende	délit	3 ans
Article 116 NDCP : corruption passive de magistrat ou juré Article 120 NDCP : trafic d'influence passif de magistrat	8 à 15 ans de réclusion et amende	crime	10 ans
Article 117 NDCP : corruption passive et active d'agent privé	1 à 5 ans d'emprisonnement et amende	délit	3 ans
Article 118 NDCP : corruption passive et active d'agent public étranger ou international	5 à 10 ans d'emprisonnement et amende	délit	3 ans

Moyens de défense spéciaux

96. Le Code Pénal ne prévoit pas de tels moyens (excuses absolutoires, regret réel) qui soient applicables en relation avec les infractions de corruption. On peut toutefois préciser que dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, l'ordonnance souveraine n° 605 du 1^{er} août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et de deux de ses protocoles contient un article prévoyant la possibilité de faire bénéficier à une personne participant ou ayant participé à un groupe criminel, sous certaines conditions, d'une immunité totale ou d'une remise de peine.

Statistiques générales des affaires de corruption et de trafic d'influence

97. Depuis l'année 2006, deux dossiers ont été enregistrés dans le domaine de la corruption : l'un concerne la corruption d'agent public (voir aussi le paragraphe 36) : par jugement du 29 mars 2011, le Tribunal correctionnel de Monaco a sur la base de l'article 113 CP (corruption passive de fonctionnaire public) condamné un agent de police, en activité à l'époque des faits, à une

peine de six mois d'emprisonnement (voir paragraphe 36). Le second dossier concerne la corruption dans le secteur privé (voir aussi le paragraphe 67): par jugement du 1^{er} mars 2011, le tribunal a condamné, en répression des infractions prévues aux articles 94 CP (faux en écriture privée de commerce ou de banque), 115 (corruption passive privée) et 116 CP, 119 et 120 CP (corruption active privée) et 337 CP (abus de confiance, détournement), un des trois accusés à la peine de deux ans d'emprisonnement assortie d'un mandat d'arrêt, le second à la peine de quatre mois d'emprisonnement et le troisième à la peine d'un mois d'emprisonnement avec sursis et cinq cents euros d'amende, l'avertissement prescrit à l'article 395 CP ayant été adressé aux condamné. Au moment de la finalisation du présent rapport, cette décision a été confirmée en appel et fait l'objet d'un pourvoi en révision.

98. Les deux dossiers cités au paragraphe 34 ont impliqué des faits de corruption qui ont reçu une autre qualification (concussion¹¹, complicité et recel d'escroqueries).

III. ANALYSE

99. Actuellement, la corruption est incriminée par deux séries de dispositions : a) celles générales et relativement anciennes du Code pénal (ci-après le CP) et b) celles plus spécifiques au contexte de la lutte contre le crime organisé, contenues dans l'Ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006 *portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*. Ce second texte est cité par les autorités monégasques comme la source de certaines incriminations actuellement non prévues par le CP comme la corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires internationaux, mais uniquement en relation avec l'élément matériel de crime organisé. Par ailleurs, cette ordonnance prévoit des incriminations de la corruption concernant bien d'autres catégories de personnes, puisqu'elle fait référence à « tout agent public », « tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire », « tout agent préposé d'une personne de droit public » etc. (voir paragraphe 43). Le problème est que les définitions de base des actes de corruption contenues dans l'Ordonnance et dans le CP divergent. Celles de l'Ordonnance sont davantage conformes aux attentes de la Convention pénale sur la Corruption (ci-après la Convention) que celles du CP, qui sont largement en retrait. Par ailleurs, l'Ordonnance en question est un texte posant des règles de droit autonomes : ainsi, les règles (générales) du CP ne sont pas d'application. Il en résulte au final un dispositif juridique manquant de cohérence.
100. La Principauté de Monaco, bien consciente des insuffisances de son droit pénal actuel par rapport aux attentes de la Convention, qu'elle a ratifié en 2007, a préparé un projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010, *portant réforme des Codes pénal et de procédure Pénale en matière de corruption et techniques spéciales d'enquête*. Celui-ci vise à combler un certain nombre de lacunes par de nouvelles dispositions du Code pénal sur la corruption (ci-après NDCP) qui opèreraient une refonte générale des incriminations en la matière. Selon les informations fournies par Monaco au moment de l'adoption du présent rapport, le projet de loi – actuellement devant le parlement – sera sur l'ordre du jour de la session d'automne 2012 et le gouvernement indique avoir attiré l'attention des parlementaires sur l'importance du projet. Le texte actuel de celui-ci se caractérise par une économie de langage et une volonté de cohérence marquée puisque par

¹¹ Les articles 109 et 111 définissent la concussion ainsi : a) Article 109 CP.- « Tout fonctionnaire, officier public, commis ou préposé, percepteur des droits, taxes, contributions, revenus publics, et son commis ou préposé qui se sera rendu coupable de concussion en ordonnant de percevoir ou en exigeant ou en recevant ce qu'il savait n'être pas dû ou excéder ce qui était dû pour droits, taxes, contributions, deniers ou revenus, ou pour salaires ou traitements (...)» ; b) Article 111 .- (...) les détenteurs de l'autorité publique, qui, sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit, auront, sans autorisation de la loi, accordé des exonérations ou franchises de droits, impôts ou taxes publics, ou auront effectué gratuitement la délivrance des produits des établissements de l'État.(...)

exemple un unique jeu de deux alinéas définit à présent la corruption active et passive, une série d'articles complémentaires fixant le niveau de peine en fonction de la catégorie de personnes concernées. Cet effort est à saluer. Comme indiqué au paragraphe 9, le projet a été déposé le 7 décembre 2010 sur le bureau du Conseil National et son vote devait intervenir courant 2011. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après l'EEG) a donc pris en compte à la fois le projet législatif et les textes actuellement en vigueur dans la présente analyse. Il a été indiqué à l'EEG que l'adoption serait vraisemblablement retardée jusqu'à ce que le présent rapport d'évaluation devienne disponible, afin de permettre la prise en compte d'éventuelles recommandations qui en découleraient, par des amendements appropriés apportés à l'exposé des motifs du projet de loi. L'EEG souhaite souligner que cela devrait effectivement permettre de répondre à certaines recommandations portant sur des aspects techniques, mais il est clair que dans certains cas, c'est le libellé des infractions qui devra être amendé. Enfin, il est clair que les dispositions pertinentes de l'Ordonnance n° 605 devront être amendées après l'adoption de la loi n° 880 (le texte d'un projet de loi ne pouvant amender une Ordonnance Souveraine puisque ces dernières relèvent de l'autorité du Prince). L'EEG n'a pu obtenir d'échéancier plus concret sur cette question qui restera d'importance après l'adoption des amendements au Code pénal¹². L'EEG recommande **de prendre les mesures nécessaires pour harmoniser les dispositions incriminant la corruption dans l'Ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée avec celles prévues par le Code Pénal telles qu'elles résulteront de l'adoption du projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010, portant réforme des Codes pénal et de procédure Pénale en matière de corruption et techniques spéciales d'enquête.**

101. Les informations recueillies et les entretiens menés par l'EEG sur place semblent indiquer que les autorités de la Principauté abordent aujourd'hui plus sereinement les discussions sur la corruption qu'elles ne le faisaient lors de la précédente visite sur place au printemps 2008. Des politiques préventives se mettent en place progressivement, décideurs et praticiens semblent davantage familiarisés avec la matière et les premières condamnations ont été enregistrées. Il s'agit pour l'heure de dossiers de peu d'importance ou qui concernaient des personnels ne faisant pas partie des cadres et décideurs. Divers praticiens ont indiqué que si la corruption n'est pas rare à Monaco, elle reste encore peu poursuivie. Certains interlocuteurs ont souligné qu'elle reste difficile à prouver et à poursuivre. Il apparaît notamment que Monaco a hérité de la doctrine et de la pratique de la France, le fait que l'infraction de corruption n'est constituée que dès lors qu'il y a accord entre le corrupteur et le corrompu, ce que l'on désigne sous le concept de « pacte de corruption ».
102. Le législateur monégasque en a tiré des conséquences de différentes manières. Ainsi, les actes unilatéraux de « sollicitation » d'un avantage indu restent totalement absents de l'incrimination de corruption passive de « fonctionnaire, agent ou préposé d'une administration » de l'article 113 CP (et de l'article 114 CP s'agissant des arbitres ou experts), alors qu'ils sont bien présents dans la définition de la corruption passive dans le secteur privé de l'article 115 CP. Les actes unilatéraux tenant au fait de « promettre », ou « offrir » sont – en tant que tels – absents à la fois des incriminations de corruption dans le secteur public (article 118 CP) et de celles de corruption dans le secteur privé (article 119 CP) mais ici, le législateur a toutefois tenu à ajouter le fait de « tenter de corrompre par des offres ou promesses » aux divers éléments de base des

¹² Les diverses infractions de corruption prévues par l'Ordonnance figureront également dans les (futurs) NDCP, y compris dans le cadre du « crime organisé » puisque le projet de loi prévoit un nouvel article 122-1 qui introduit la circonstance aggravante en cas d'infraction commise en bande organisée. La coexistence de deux séries de textes se chevauchant en partie ou se contredisant (concernant la référence à des catégories de personnes du secteur public visées, concernant le niveau des sanctions) constituerait une source d'interrogations ou d'incertitudes superflues.

infractions. Il a parfois été souligné lors des entretiens que les actes unilatéraux de la « sollicitation » seraient toujours passibles de poursuites au titre des dispositions générales sur la « tentative » et conduiraient aux peines prévues pour les infractions pleinement réalisées. L'EEG note toutefois que cela ne semble pas un avis partagé par tous les praticiens et que cela ne concerne pas toutes les infractions pertinentes puisque la tentative peut être combinée avec les seules infractions qualifiées de crime en vertu de l'article 2 CP (et donc uniquement la corruption passive de « membre d'un tribunal » de l'article 121 CP, voir le tableau récapitulatif au paragraphe 85). Pour les infractions qualifiées de délit par la loi, l'article 3 CP prévoit que la tentative doit être prévue explicitement et – abstraction faite des cas précédents où la notion de tentative est incluse dans la définition des infractions – cette condition n'est remplie que dans le cadre des infractions spéciales de l'Ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006, article 6 dernier alinéa (voir paragraphe 43). Il s'ensuit donc que la corruption passive de fonctionnaire, agent ou préposé d'une administration de l'article 113 CP (et de l'article 114 CP s'agissant des arbitres ou experts) souffre d'une lacune importante sur le plan des incriminations. Sur le plan pratique, il est évident que le fait pour les organes de poursuite de devoir démontrer l'existence d'un tel accord entre corrupteur et corrompu – qui permettrait aussi d'établir le lien entre avantage indu et la contrepartie par le corrompu – rend la réponse répressive extrêmement difficile, à moins de changer de qualificatif pénal et de poursuivre le ou les délinquants sous d'autres chefs d'accusation (par exemple la concussion – voir le paragraphe 98 et sa note de bas de page, et le paragraphe 104 ci-après). Le projet des nouvelles dispositions incriminant la corruption dans le secteur public et privé par des dispositions identiques (article 113-2 NDCP), mais aussi le trafic d'influence (article 113-3 NDCP) reprend lui systématiquement un langage proche de la Convention et comblerait cette lacune puisque l'infraction est pleinement constituée dès l'offre, la promesse ou la demande d'un avantage indu et qu'il n'importe plus, théoriquement, de déterminer si une proposition a été acceptée et si le corrupteur et corrompu se sont entendus. Toutefois, en n'incriminant pas « l'acceptation d'une offre ou promesse » au sens de l'article 3 de la Convention, les articles 113-2 alinéa 1 (corruption passive) et 113-3 alinéa 1 (trafic d'influence passif) ne couvriraient pas les faits de corruption passive dans lesquels, par exemple, corrupteur et corrompu se seraient mis d'accord sans que le pot-de-vin n'ait encore été versé (situations qui semblent couvertes par les dispositions actuelles). L'EEG rappelle que la Convention pénale vise à permettre de poursuivre les auteurs de faits de corruption et de trafic d'influence tant en l'absence qu'en présence d'un accord et elle salue le projet de libellé des nouvelles incriminations sur ce point. Si le projet de loi n° 880 est adopté comme prévu, cela devrait contribuer significativement à moderniser l'approche de la corruption par le droit pénal. Au vu des considérations qui précèdent, l'EEG recommande (i) **d'aligner, comme cela est prévu, les mécanismes de base des incriminations de la corruption active et passive d'agents publics sur les articles 2 et 3 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et dans ce contexte (ii) de faire en sorte que la corruption passive d'agents publics (et privés) et autres catégories d'agents du secteur public couvre le fait de solliciter un avantage indu et (iii) de veiller à ce que les futures incriminations de corruption passifs couvrent l'élément de l' « acception d'une offre ou promesse » d'un avantage indu.**

103. Les divers praticiens rencontrés se sont montrés informés à des degrés divers de la portée des changements projetés, tels que l'EEG l'a elle-même perçue. Tout en reconnaissant que les changements projetés devraient faciliter la poursuite des actes de corruption et de trafic d'influence, certains juges ou procureurs continuent de penser que la preuve d'un pacte de corruption doit toujours être rapportée à l'avenir. Simplement, selon eux, cet accord pourra être concomitant ou postérieur – et non plus seulement antérieur – à l'acte destiné à être rémunéré par le pot-de-vin. D'autres considèrent aussi que le futur principe de ce qu'ils appellent le « pacte renversé » (après l'acte) pourrait poser des problèmes en pratique. De l'avis de l'EEG et comme

indiqué au paragraphe précédent, les changements projetés semblent toutefois aller plus loin et des mesures d'accompagnement seront certainement les bienvenues, par exemple un complément dans l'exposé des motifs, des circulaires, action de formation/sensibilisation des praticiens (il a été indiqué sur place qu'une conférence était prévue à leur intention, avec la participation des auteurs du projet de loi ; celle-ci a eu lieu le 27 octobre 2011, permettant ainsi de collecter aussi divers avis sur le projet législatif). Ces mesures faciliteront sans doute la mise en œuvre et l'effectivité des futurs textes en précisant par exemple que la démonstration d'un accord ou « pacte de corruption » n'est plus une conséquence automatique des (futurs) incriminations, et que s'il s'agit de devoir rapporter le lien entre pot-de-vin et une contrepartie par le corrompu, la preuve de ce lien peut-être établie à partir des circonstances factuelles objectives¹³. L'EEG recommande par conséquent **d'adopter les mesures nécessaires (par exemple des circulaires, formations ou compléments dans l'exposé des motifs du projet de loi) afin de préciser ou rappeler selon le cas, que les futures incriminations de corruption (et de trafic d'influence, s'il était incriminé) ne supposent pas nécessairement l'existence d'un accord entre les parties, et que la preuve du lien entre l'avantage indu et sa contrepartie peut aussi être basée sur les circonstances factuelles objectives.**

104. S'agissant de la nature du pot-de-vin, les dispositions actuelles sur la corruption font référence à la notion d' « offres ou promesses, ou la réception de dons ou présents » (corruption passive et active dans le secteur public des articles 113 et 114 CP) et à celle de « promesses, offres, dons présents, commissions, escomptes ou primes » (corruption passive et active dans le secteur privé des articles 115 et 119). Le petit nombre d'affaires traitées à ce jour et les entretiens sur place n'ont pas permis à l'EEG de déterminer avec certitude si et dans quelle mesure les avantages non matériels ou sans valeur pécuniaire sont couverts par les incriminations. Les cas traités à ce jour ont surtout concerné des pots-de-vin pécuniaires et si un cas a bien impliqué des prestations en nature (repas offerts régulièrement à un agent des forces de l'ordre en échange de procès-verbaux annulés ou non établis), il n'a toutefois pas été poursuivi sur la base des dispositions sur la corruption mais pour concussion – non pas à cause de la nature des pots-de-vin mais à cause de l'impossibilité d'établir l'existence d'un pacte de corruption (voir le paragraphe précédent). Le projet de loi n° 880 vise à amener des changements en faisant référence, comme la Convention, à la notion d' « avantage indu » pour les diverses définitions de corruption et de trafic d'influence des articles 113-2 et 113-3 NDCP. Toutefois, l'exposé des motifs ne précise pas dans quelle mesure il s'agit là d'une amélioration et par exemple, si les diverses formes d'avantages non-matériels et matériels (faveurs dans le traitement d'un dossier, titre honorifique, emploi, avancement etc.) doivent être considérés comme des avantages indu. L'EEG recommande **de lever toute incertitude en précisant par la voie appropriée que les actes de corruption (et de trafic d'influence, s'il était incriminé) constituent des infractions quelle que soit la nature – matérielle ou non-matérielle – de l'avantage indu.**

105. En vertu de la Convention pénale sur la corruption, les infractions de corruption et de trafic d'influence sont constituées, que les faits impliquent ou non des intermédiaires et que l'avantage indu soit pour le corrompu ou un tiers (personne physique ou morale). Les infractions actuelles du CP monégasque ne prévoient pas de référence à l'implication d'intermédiaires, sauf au titre de la seule corruption passive dans le secteur privé de l'article 115 CP de par la référence à l'expression « directement ou par personne interposée ». Les autres incriminations de la corruption dans le secteur public ou privé n'utilisent pas cette expression ni aucun langage équivalent. Les entretiens sur place avec des magistrats ont montré que cette unique référence dans un article peut être légitimement interprétée comme signifiant *a contrario* que la corruption

¹³ Les entretiens ont en effet permis de confirmer que la preuve est libre en droit monégasque et que de tels éléments factuels sont exploitables

impliquant des intermédiaires n'est théoriquement pas couverte au titre des autres dispositions. Par ailleurs, aucune des dispositions actuelles du Code pénal ne fait référence à la notion de tiers bénéficiaire. En vertu de son libellé actuel, le projet de loi n° 880 vise à combler ces lacunes puisque le projet des dispositions sur la corruption dans le secteur public et privé (article 113-2 NDCP) et le trafic d'influence (article 113-3 NDCP) utilise l'expression « directement ou indirectement ». Il fait aussi référence à celle d'un avantage pour le corrompu « ou pour autrui ». Il n'est pas précisé toutefois qu'il peut s'agir d'une personne physique ou morale (par exemple une association, entreprise, ou association politique), comme le veut la Convention ; l'exposé des motifs pourrait utilement apporter cette précision. L'EEG recommande **(i) de s'assurer, comme cela est prévu, que les diverses infractions de corruption dans le secteur public et privé (et de trafic d'influence, s'il était incriminé) sont définies de manière à inclure la participation ou non d'intermédiaires ainsi que celle de tiers bénéficiaires et (ii) de préciser par la voie appropriée que l'expression « ou pour autrui » est de portée étendue.**

106. Les entretiens sur place ont confirmé que l'expression « tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, tout agent ou préposé d'une administration publique » utilisée par les actuels articles 113 et 118 CP qui incriminent respectivement la corruption passive et active d'agent public pose problème quant à savoir précisément à quelles catégories de personnes elle s'applique. L'EEG rappelle que l'article 1 paragraphe a de la Convention laisse aux Etats le soin de définir la notion d' « agent public » et de s'assurer que les incriminations couvrent également les fonctions de maire et ministre, entre autres. Or, ces deux catégories de personnes sont prises en compte difficilement, voire pas du tout, par les articles 113 et 118 CP. Dans le même temps, comme indiqué dans la partie descriptive aux paragraphes 37 et suivants, il n'est pas clair si les dispositions actuelles du Code pénal monégasque incriminent la corruption impliquant des membres d'assemblées élues au sens de l'article 4 de la Convention. L'EEG note que Monaco n'a toutefois pas effectué de réserve à l'article 4 en question au moment de la ratification de la Convention en 2007 (voir aussi le paragraphe 7 du présent rapport, ainsi que la note de bas de page correspondante).
107. Comme indiqué à la partie descriptive, le projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010, comblerait les deux lacunes ci-dessus par la référence à la notion d' « agent public » définie à l'article 113 NDCP comme « une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public ». L'exposé des motifs du projet de loi (voir paragraphe 14) prend appui sur le rapport explicatif de la Convention et il précise que le nouveau concept est destiné à couvrir les fonctions de ministres ou conseillers de gouvernement, magistrats, officiers publics ou ministériels, directeur de la sûreté publique ou encore les maires. Les futurs textes couvriront également les personnes assurant des missions de service public, qu'elles relèvent d'un statut de droit public ou de droit privé ainsi que les personnes investies d'un mandat électif public qu'il s'agisse d'élus nationaux ou d'élus locaux. Malgré que des interlocuteurs de l'EEG aient souligné que les deux assemblées publiques monégasques (le Conseil national et le conseil communal) ont peu de pouvoirs et de compétences en pratique, il convient d'assurer une incrimination adéquate de la corruption d'élus à Monaco. L'EEG soutient ces propositions et recommande par conséquent **(i) d'étendre de manière adéquate, comme cela est prévu, la définition de la corruption d'agent public de manière à inclure les diverses catégories de personnes pertinentes, notamment les membres du gouvernement et les maires, en accord avec les articles 2 et 3 combinés à l'article 1 paragraphe a de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et (ii) d'incriminer, comme cela est prévu, la corruption de membres d'assemblées publiques, conformément à l'article 4 de la Convention.**

108. La situation des incriminations de la corruption impliquant les diverses catégories de personnes opérant dans le secteur public autre que strictement national est assez complexe, comme cela est indiqué aux paragraphes 40 et suivants du présent rapport. S'agissant en premier lieu des agents publics étrangers de l'article 5 de la Convention et des membres d'assemblées publiques étrangères de l'article 6 de la Convention, Monaco a effectué une réserve à ces deux dispositions et le Code pénal n'incrimine pas la corruption concernant ces deux catégories de personnes. Seule l'Ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006 *portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée* incrimine en son article 6 la corruption d'agents publics étrangers (dans le contexte de la lutte contre le crime organisé, comme indiqué précédemment) sans que l'EEG ait pu déterminer si cette notion, en l'absence de définition ou précision dans l'Ordonnance, couvrirait également les membres d'assemblées publiques étrangères. Le projet de loi n° 880 vise à combler ces lacunes par l'article 113 paragraphe 2 NDCP qui étend le bénéfice des incriminations d'agents publics aux agents publics étrangers en précisant que la notion inclut les titulaires d'un mandat électif public dans un Etat étranger. L'EEG salue ces propositions et recommande par conséquent **(i) d'examiner l'opportunité d'incriminer, comme cela est prévu, la corruption active et passive d'agents publics étrangers et de membres d'assemblées publiques étrangères y compris en dehors du contexte du crime organisé et conformément aux articles 5 et 6 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173) et, par conséquent, (ii) de retirer ou ne pas renouveler la réserve aux articles 5 et 6 de la Convention.**
109. S'agissant de la corruption de fonctionnaires internationaux (article 9 de la Convention), le Code pénal actuel ne prévoit pas cette infraction et Monaco n'a pas émis de réserve à l'article 9 de la Convention. Seule l'Ordonnance n° 605 incrimine en son article 6 la corruption impliquant cette catégorie de personnes (dans le contexte de la lutte contre le crime organisé, comme indiqué précédemment) mais sa notion de « fonctionnaire » ne s'étend pas aux membres d'assemblées parlementaires internationales et donc l'article 10 de la Convention n'a été aucunement transposé à ce jour. Le projet de loi n° 880 vise à remédier à cette situation puisque l'article 113 paragraphe 2 NDCP étend le bénéfice des incriminations d'agents publics aux agents publics internationaux, définis comme incluant également les personnes investies d'un mandat électif au sein d'une organisation internationale publique. L'EEG soutient ces propositions et recommande par conséquent **d'incriminer comme cela est prévu, la corruption active et passive de fonctionnaires internationaux et de membres d'assemblées parlementaires internationales y compris en dehors du contexte du crime organisé et en accord avec les articles 9 et 10 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173).**
110. La situation est similaire pour ce qui est de la corruption de juges et agents de cours internationales, visés par l'article 11 de la Convention. Les incriminations actuelles de la corruption contenues dans le CP ne sont pas assez étendues pour couvrir ces personnels. La notion de « fonctionnaire international » de l'article 6 de l'Ordonnance n° 605 (dans le contexte de la lutte contre le crime organisé, comme indiqué précédemment) permet probablement de couvrir les agents employés par une cour internationale mais pas les juges eux-mêmes, souvent nommés pour une période déterminée. En tout cas il n'est pas prévu de définition venant confirmer ou infirmer cette interprétation/lecture. Le rapport explicatif du projet de loi n° 880 précise quant à lui que la notion d'agent public de l'article 113 NDCP couvre également les magistrats et toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, ce qui répond aux attentes de l'article 11 de la Convention. L'EEG recommande en conséquence **d'incriminer comme cela est prévu, la corruption active et passive de juges et agents de cours internationales, y compris en dehors du contexte du crime**

organisé et en accord avec l'article 11 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173).

111. Les incriminations de la corruption passive et active dans le secteur privé font actuellement l'objet des articles 115 et 119 CP respectivement. Ces deux dispositions couvrent les actes positifs et négatifs et vont plus loin que les articles 7 et 8 de la Convention dans la mesure où le contexte de l'infraction n'est pas limité au contexte commercial. Cela dit, les dispositions souffrent d'imperfections et lacunes soulignées précédemment : présence de la notion de tentative dans les incriminations, corruption indirecte prévue seulement au titre de l'article 115 CP et tiers bénéficiaires non prévus par aucun des deux articles. Par ailleurs, ces articles visent la corruption de « tout commis, employé ou préposé, salarié ou rémunéré sous une forme quelconque » ; comme indiqué à la partie descriptive, cette expression ne couvre pas les dirigeants et professions libérales – contrairement aux articles 7 et 8 de la Convention pénale et l'une des ambitions du projet de loi n° 880 est précisément de remédier à cette lacune. Le libellé prévu par la définition de l'agent privé du projet d'article 113-3 NDCP apparaît comme très étendue et devrait en principe permettre de couvrir la corruption de toute personne opérant pour le compte d'une entité privée sans toutefois être formellement salarié ou dirigeante de celle-ci (fonction de représentation en matière commerciale ou juridique etc.). L'exposé des motifs prend note des commentaires du rapport explicatif sur ce point et il semble de ce fait donner pleinement effet à la Convention. Il restreindra toutefois l'infraction au contexte des activités commerciales (comme la Convention). Enfin, si l'article 119 CP ne contient pas d'élément tiré de la violation du devoir et qu'il va de ce fait plus loin que la Convention, l'actuel 115 CP prévoit en revanche que pour être poursuivi, l'employé doit avoir agi « à l'insu et sans le consentement de son employeur ». Le GRECO a déjà eu l'occasion de souligner pour d'autres pays évalués les problèmes potentiels liés à ce type de formule dès lors que dans le cadre des procédures judiciaires, l'employeur viendrait par exemple « couvrir » et disculper l'employé poursuivi en affirmant après coup qu'il avait connaissance des agissements mais avait laissé faire. Les entretiens sur place ont confirmé que ce genre de « scénario » est connu également à Monaco. L'EEG rappelle que la notion de « violation du devoir » prévu par la Convention offre l'avantage de faire référence à des obligations préétablies et fixées de manière contractuelle ou dans des textes de politique interne des entités privées : celles-ci sont de ce fait plus faciles à déterminer par les autorités d'enquête et de poursuite et elles ont l'avantage d'encourager le secteur privé à mettre en place de telles règles pour éviter la mise en œuvre de la responsabilité collective de l'entité. Le projet de loi n° 880, article 113-2 NDCP (corruption passive et active dans le secteur public ou privé) met sur un pied d'égalité la corruption dans le secteur public et dans le secteur privé : le projet, en ne faisant aucune référence à l'existence d'une violation des devoirs, remédierait à l'insuffisance actuelle en la matière, décrite plus haut. Au vu des insuffisances des incriminations actuelles de la corruption dans le secteur privé, traitées ci-dessus, l'EEG recommande **d'incriminer, comme cela est prévu, la corruption active et passive dans le secteur privé en accord avec les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173), en faisant notamment en sorte que les divers types de relations (salariée ou autre) dans lesquelles le corrompu peut se trouver avec l'entité privée soient couverts et que l'infraction ainsi établie ne permette pas les exonérations abusives de responsabilité de l'agent privé par son employeur.**
112. Le trafic d'influence n'est pas incriminé à l'heure actuelle et Monaco a fait une réserve à cet égard. Le projet de loi n° 880 vise là encore à combler cette lacune, de par les dispositions du projet d'article 113-3 NDCP qui couvre les formes passive et active de l'infraction (alinéas 1 et alinéa 2, respectivement). Le libellé actuel du projet de disposition reflète dans une large mesure l'esprit de l'article 12 de la Convention et va même au-delà dans le sens où il couvre également le trafic d'influence visant une personne du secteur privé. Le projet d'incrimination vise également

les cas dans lesquels l'offre, la sollicitation etc. d'une rémunération pour faire jouer l'influence (réelle ou supposée) se ferait après l'exercice de celle-ci. Comme indiqué précédemment, les dispositions projetées comprennent également une référence aux tiers bénéficiaires et aux actes commis « directement ou indirectement ». Toutefois, l'article 113-3 NDCP comporte plusieurs insuffisances. En premier lieu, le libellé actuel suggère que l'influence vise pour l'essentiel un acte positif ou une décision favorable ; il ne vise pas les actes négatifs tels que l'abstention de prendre une décision, de l'adoption d'une réglementation ou de l'imposition d'une sanction, par exemple (qui servirait les intérêts de celui qui achète l'influence). L'EEG rappelle à cet égard que les rédacteurs de la Convention ont voulu donner un champ d'application étendu à cette notion (« influence sur la prise de décision »). La seconde insuffisance a trait au fait que le trafic d'influence passif de l'alinéa 1 n'est constitué que dès lors que celui qui monnaie son influence est un agent public, contrairement au trafic d'influence actif de l'alinéa 2 qui vise toute personne, conformément à l'article 12 de la Convention. Troisièmement, seul le premier alinéa (le volet passif de l'infraction) fait référence aux actes commis « en vue d'obtenir » ou « d'avoir fait obtenir » une décision etc. ce qui semble couvrir à la fois les situations dans lesquelles l'influence produit le résultat escompté et celles dans lesquelles ce n'est pas (ou pas encore) le cas – comme le veut l'article 12 de la Convention, mais cela mériterait d'être clarifié. Concernant ces deux derniers points, l'EEG n'a pu obtenir d'explications précises sur les raisons qui ont conduit à ces différenciations dans l'incrimination du trafic d'influence passive et du trafic d'influence actif. Aux yeux de l'EEG, il s'agit d'incohérences à corriger. Enfin, il semble aller de soi que le libellé des sanctions des articles 119 à 121 NDCP nécessiterait d'être adapté en conséquence (il fait actuellement référence aux infractions de trafic d'influence commises par exemple « sur » et « par » un agent public national). Enfin, quatrième point important, l'article 113-3 NDCP fait référence, pour ce qui est de la personne « cible » de l'influence, à « une autorité ou administration publique » et non à « un agent public » : c'est pourtant cette deuxième expression qui a vocation à inclure les catégories de personnes citées aux articles 2, 4 à 6 et 9 à 11 de la Convention (voir article 12 de la Convention), du fait de la définition étendue donnée par le projet d'article 113 NDCP. L'EEG considère que dans ce contexte, le recours à l'expression « autorité ou administration publique » - utilisée nulle part ailleurs et non définie dans le projet des nouvelles dispositions – ne crée des incertitudes juridiques et ne couvre pas diverses catégories de personnes telles que les membres d'assemblées, les agents internationaux etc. Les entretiens sur place ont confirmé les doutes de l'EEG à ce sujet. Finalement, si le libellé des éléments de base du trafic d'influence actif (« proposer, accorder, octroyer ») semble équivalent à celui de la Convention, il manque – au titre du trafic d'influence passif – l'« acceptation d'une offre ou promesse (d'un avantage indu) ». Ce type d'omission, déjà souligné au paragraphe 102 au titre de la corruption d'agents publics, nécessite d'être réexaminé. L'EEG recommande **(i) d'examiner l'opportunité d'incriminer le trafic d'influence, comme cela est prévu et, par conséquent, de retirer ou ne pas renouveler la réserve faite à l'article 12 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173) et (ii) de s'assurer, dans ce contexte, que la future définition des volets actif et passif de l'infraction reflètent les termes de l'article 12 de la Convention et couvre en particulier l'acceptation d'une offre ou promesse (d'un avantage indu), les diverses « personnes-cibles » visées par la Convention (en ses articles 2, 4 à 6 et 9 à 11), ainsi que les situations dans lesquelles l'influence vise une abstention, celles dans lesquelles l'influence ne conduit pas au résultat escompté et celles dans lesquelles l'auteur du trafic d'influence (passif) n'est pas un agent public.**

113. Monaco n'a pas ratifié (ni signé) le Protocole additionnel à la Convention Pénale sur la Corruption (STE 191) qui étend le champ d'application de cette dernière à la corruption d'arbitres en matière commerciale, civile ou autre, ainsi qu'aux jurés. L'étude des dispositions actuelles et du projet de loi n° 880 s'est avérée difficile concernant la corruption impliquant ces catégories de personnes.

S'agissant en premier lieu de la corruption impliquant des arbitres, il est clair qu'actuellement, l'article 114 CP constitue une infraction à part entière. Il couvre la corruption active (mais pas passive) d'arbitres (et experts) nationaux mais pas la corruption active ou passive d'arbitres étrangers. Comme indiqué au paragraphe 83, il couvre les arbitres désignés par les autorités ou les parties à un différend, mais la définition de l'infraction de base souffre des mêmes lacunes que l'incrimination de corruption d'agents publics nationaux, auxquelles s'ajoute le fait que la corruption en vue d'un acte d'abstention n'est pas visée. Comme indiqué au paragraphe 84, les autorités considèrent que les futurs articles 113 et 113-2 NDCP couvriront respectivement la corruption d'arbitres nationaux et celle d'arbitres étrangers par la définition étendue de la notion d'agent public. Or, l'EEG n'est pas convaincue que cela soit entièrement satisfaisant. L'idée que la future définition de l'agent public, donnée par l'article 113 NDCP inclurait les arbitres semble découler d'une lecture combinée des actuels articles 113 et 114 CP, et du futur article 113 NDCP, ce qui soulève des problèmes de cohérence. Gardant à l'esprit que le législateur a considéré jusqu'à ce jour les arbitres (et experts) comme des catégories suffisamment spécifiques pour justifier une incrimination distincte de celle des agents publics, l'EEG n'a pu s'assurer que la nouvelle définition de l'article 113 NDCP sera réellement assez étendue pour appréhender tous les cas de figure dans lesquels se présente l'arbitrage, en particulier lorsqu'un arbitre n'est pas membre d'un tribunal arbitral prédéfini mais nommé de façon ad hoc par les parties à un litige.

114. S'agissant de la corruption de jurés, comme indiqué au paragraphe 85, la situation est actuellement peu claire. Si la corruption de jurés étrangers n'est pas incriminée du tout, les autorités indiquent que la corruption de jurés nationaux est appréhendée par le biais de l'article 121 CP pour ce qui est de la corruption passive. Les réponses au questionnaire sont en revanche silencieuses sur l'incrimination de la corruption active de jurés. L'EEG relève que l'article 121 CP établit en réalité le régime de sanction avec circonstance aggravante applicable à la corruption de « membre d'un tribunal » (réclusion de 5 à 10 ans). Cela revient à dire de ce fait que la corruption de jurés nationaux tomberait en premier lieu sous le coup de l'article 113 CP (relatif à la corruption de fonctionnaires publics de l'ordre administratif ou judiciaire, d'agent et préposé d'une administration publique – passible d'emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende), et que le juré serait donc assimilé à un fonctionnaire au sens de l'article 113 CP, auquel cas le renvoi que fait cet article à l'article 118 CP (sur la corruption active de fonctionnaire) devrait logiquement permettre de poursuivre également la corruption active de jurés, selon l'EEG. Certains praticiens de la justice ont fait part à l'EEG de leurs doutes : selon eux, le type de fonction assumée par des jurés est mal – voire pas du tout – pris en compte par les dispositions actuelles. Les interrogations ci-dessus se retrouvent en partie à la lecture du projet de dispositions du projet de loi n° 880 : comme indiqué précédemment, la technique rédactionnelle utilisée donne une définition de base de la corruption active et passive du secteur public ou privé aux articles 113 à 113-3 NDCP, et d'autres articles précisent le niveau de peine applicable en fonction des catégories de personnes impliquées. Il ressort de cette approche que l'article 116 NDCP prévoit une peine spécifique pour la corruption passive de (magistrats ou de) jurés – ce qui constitue une avancée en soi puisque la notion de juré est clairement précisée, ces derniers étant traités séparément des agents publics. Cela n'est toutefois pas le cas de la corruption active de jurés, l'article 116 NDCP étant muet à ce sujet. Il est raisonnable de penser que la corruption active de (magistrats ou de) jurés tomberait sous le coup de la corruption active d'agent public mais cela serait à préciser afin d'éviter tout doute dans l'esprit du public et des praticiens. Il pourrait également être utile de préciser que la corruption de (magistrat ou) juré étranger ou international tomberait dans le champ de l'article 118 NDCP qui fixe le régime des sanctions applicables en la matière. L'exposé des motifs du projet de loi n° 880 n'apporte pas, pour l'heure, de clarification quant aux intentions du législateur et ne fait pas référence à la

question des arbitres ou des jurés ni d'ailleurs au Protocole (il cite exclusivement la Convention pénale). Au vu des considérations dans les paragraphes qui précèdent, l'EEG recommande **(i) d'incriminer la corruption active et passive d'arbitres et de jurés nationaux ou étrangers, en s'assurant et en précisant par la voie appropriée que le libellé du projet de nouvelles dispositions du Code pénal reflète les divers éléments posés aux articles 2 à 6 du Protocole additionnel à la Convention Pénale sur la Corruption (STE 191) et (ii) de signer et ratifier ledit Protocole dès que possible.**

115. Le niveau des peines prévues – tant par les dispositions actuelles du CP que celles du projet de loi n° 880 – pour les diverses infractions de corruption et de trafic d'influence examinées dans le présent rapport, rend celles-ci apparemment efficaces, proportionnées et dissuasives au sens de l'article 19 de la Convention pénale. Comme indiqué au paragraphe 87, les dispositions générales sur la complicité et l'instigation (articles 41 à 43 CP) sont applicables en relation avec les diverses infractions de corruption et de trafic d'influence du CP, ce qui est conforme à l'article 15 de la Convention.
116. La classification des infractions détermine également le délai de prescription et ce sujet appelle quelques commentaires. En effet, le délai de 3 ans applicable à la poursuite des infractions de corruption et de trafic d'influence (exception faite de la corruption passive de membre d'un tribunal qui donne lieu à une prescription de 10 ans) est très court si l'on garde à l'esprit la nature secrète et l'absence de victime directe qui caractérisent la corruption, ce qui rend difficile la découverte des cas. Lors de la précédente évaluation par le GRECO, il était annoncé que le projet d'amendement du Code Pénal permettrait de transformer les divers délits de corruption en crime et d'augmenter de la sorte le délai à 10 ans. L'EEG note qu'il suffirait pour cela d'un amendement terminologique, c'est-à-dire de requalifier les peines « d'emprisonnement » en peines de « réclusion » sans toucher au niveau de peine. Cela serait plus conforme à la situation des autres pays membres du GRECO qui connaissent dans leur grande majorité des délais de prescription de 5 ans ou plus en matière de corruption et de trafic d'influence. Toutefois, le libellé actuel du projet de loi n° 880 n'a pas opté pour cette approche et le délai resterait donc inchangé pour les diverses infractions pertinentes. Les entretiens sur place ont montré que même si les tribunaux ne semblent pas souffrir du volume de travail et donc d'un arriéré important de dossiers¹⁴ qui pourrait compromettre le traitement rapide et efficace des dossiers de corruption, le parquet admet quant à lui devoir faire face à une charge de travail anormale du fait du nombre de commissions rogatoires internationales. La majorité des représentants et praticiens de la justice rencontrés par l'EEG étaient favorables à une extension du délai de prescription pour les faits de corruption : ils justifiaient cela par le fait que les dossiers de corruption auraient souvent une composante transfrontalière (Monaco étant confronté à des délais de un à trois ans voire plus pour l'exécution des commissions rogatoires sortantes) ; ils soulignaient également la difficulté générale des dossiers économique-financiers à Monaco comme ailleurs ainsi que les difficultés liées à la preuve en matière de corruption. L'EEG ne peut qu'inviter la Principauté de Monaco à se pencher à nouveau sur cette question ; elle recommande donc **d'accroître par la voie appropriée le délai de prescription pour la poursuite des infractions de corruption et de trafic d'influence.**
117. La compétence de la Principauté pour la poursuite des actes de corruption dans les secteurs public et privé, et de trafic d'influence, telle que définie par les articles 5 à 10 et l'article 21 du Code de procédure pénale (ci-après le CPP) et décrite aux paragraphes 88 et suivants, appelle plusieurs commentaires, en gardant à l'esprit les particularités de Monaco, notamment le fait que

¹⁴ Selon les indications communiquées, le volume actuel est de 650 à 800 arrêts par an en première instance dont un tiers concernent des délits ou crimes

de nombreux agents publics employés sur place sont des ressortissants étrangers (surtout français). En l'état actuel des textes, la Principauté ne satisfait pas aux dispositions de l'article 17 de la Convention sur divers plans et le projet de loi n° 880 ne prévoit pas de changement en la matière: a) si la Principauté est compétente pour les actes commis en tout ou en partie sur son territoire en vertu de l'article 21 CPP, et pour les actes commis à l'étranger par des ressortissants monégasques, en revanche elle n'a pas compétence pour poursuivre les actes de corruption et de trafic d'influence commis en dehors du territoire par un agent public national dès lors que celui-ci ne serait pas un ressortissant monégasque (cela ne concerne pas la corruption de membre d'une assemblée puisque seuls les nationaux peuvent être élus au Conseil National et au Conseil Communal) : ceci ne satisfait pas au principe posé par l'article 17 paragraphe 1b de la Convention ; b) la Principauté n'a pas compétence pour poursuivre les actes de corruption et de trafic d'influence commis par un étranger et qui impliqueraient un agent public monégasque (corruption active à l'égard d'un agent public monégasque par exemple), ou un ressortissant monégasque assurant par exemple des fonctions d'agent public ou de membre d'assemblée au plan international – dès lors que les actes ont lieu en dehors du territoire de la Principauté (ceci ne satisfait pas au principe posé par l'article 17 paragraphe 1c de la Convention). Pour l'heure, la compétence extraterritoriale des articles 7 et 9 CPP est limitée aux cas traditionnels comme par exemple la protection de la sûreté et des intérêts de l'Etat, la protection des ressortissants nationaux etc. L'attention de l'EEG a été attirée sur la portée générale de l'article 21 CPP qui permettrait de poursuivre les faits commis par des étrangers en dehors du territoire national. Cependant, l'EEG comprend pour sa part que cet article ne s'applique pas de manière autonome, mais s'articule avec les principes posés aux articles 5 à 10 CPP. L'EEG relève également que le CPP impose une série de restrictions aux règles de compétence existantes. Ainsi, la compétence à l'égard des actes commis par des ressortissants monégasques à l'étranger basée sur l'article 6 (par exemple la corruption passive en tant qu'agent public, ou la corruption active d'un agent public étranger) est sujette à une triple condition cumulative à laquelle échappe, en vertu de l'article 5, la seule infraction de corruption de magistrat car elle est qualifiée de crime: double incrimination, autorisation du ministère public et existence d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation officielle des autorités de l'Etat où les faits ont été commis. Cette triple condition vaut également pour la poursuite des infractions de corruption impliquant des étrangers (articles 7 et 9 CPP notamment, mais comme indiqué précédemment, ces articles ne semblent pas pertinents dans le contexte de la corruption).

118. En résumé, les règles de compétences nécessitent d'être revues à la lumière de l'article 17 de la Convention. Par ailleurs, le GRECO a déjà souligné à maintes reprises que la condition de double incrimination ou d'autres restrictions telles que celles imposées à l'applicabilité de l'article 6 CPP sont superflues et affectent la capacité des pays à poursuivre effectivement la corruption transfrontière ou commise simplement hors du territoire afin de compliquer les poursuites (ce qui est chose particulièrement facile dans le cas présent puisque quelques minutes de voiture et un rendez-vous dans une commune voisine française ou italienne suffisent). Comme indiqué dans la partie descriptive, Monaco a formulé une réserve à l'article 17 paragraphe 1 de la Convention (le texte en est reproduit au paragraphe 7, note 1 de bas de page). Cette réserve fait prévaloir le droit national concernant d'une part le principe de la double incrimination, et d'autre part l'ensemble des dispositions des articles 5 à 11 CPP vus précédemment, pour ce qui est des infractions qualifiées de « crimes » et « délits ». L'EEG recommande par conséquent **(i) d'examiner l'opportunité d'établir la compétence de la Principauté de Monaco à l'égard des actes de corruption et de trafic d'influence commis par des agents publics ou membres d'assemblées quelle que soit leur nationalité, ainsi que des infractions commises par des ressortissants étrangers et impliquant des agents publics monégasques, des membres d'assemblées monégasques ou des ressortissants**

monégasques investis de fonctions au plan international, conformément à l'article 17 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173); (ii) d'examiner l'opportunité de supprimer les restrictions à la compétence ainsi établie (double incrimination, nécessité de l'accord du parquet, nécessité d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation officielle étrangère) et, par conséquent, (iii) de retirer ou ne pas renouveler la réserve à l'article 17 de ladite Convention.

IV. CONCLUSIONS

119. Les incriminations actuelles de la corruption et du trafic d'influence souffrent de lacunes importantes au regard de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Monaco a certes ratifié celle-ci en 2007, mais le droit national n'a pas encore été amendé en conséquence et le peu de cas traités à ce jour par les tribunaux n'a pas permis de combler une partie des lacunes par des développements jurisprudentiels. Le Protocole Additionnel à la convention pénale (STE 191) n'a, quant à lui, pas été signé. Les incriminations du Code pénal sont d'inspiration traditionnelle dans le sens où l'infraction de corruption est, en principe, constituée uniquement lorsqu'il y a accord entre corrupteur et corrompu, ce qui est contraire à l'approche plus moderne suivie par la Convention et les autres textes internationaux similaires. En même temps, les incriminations ne couvrent pas encore clairement diverses catégories d'agents publics tels que les responsables de l'exécutif et des assemblées, et la corruption d'agents publics étrangers ou internationaux n'est assurée que dans le contexte restreint de la lutte contre le crime organisé. Le trafic d'influence est, quant à lui, totalement absent du répertoire des incriminations actuelles. Enfin, le droit monégasque restreint la capacité du pays à poursuivre les faits de corruption de dimension transnationale du fait de la compétence peu étendue des tribunaux pour ce genre de cas et d'une série de restrictions d'ordre procédural (double incrimination, autorisation du parquet, existence d'une plainte de l'étranger ou d'une dénonciation officielle d'un autre Etat). Les autorités monégasques sont conscientes de la nécessité d'améliorer la situation et il est heureux qu'un projet de loi n° 880 ait été déposé en novembre 2010 devant le parlement : s'il était adopté, cela se traduirait par des améliorations considérables des incriminations. Certaines lacunes identifiées dans le présent rapport demeureront toutefois, et la Principauté devrait prendre cela en compte, selon le cas, par le biais des amendements nécessaires ou de précisions appropriées dans l'exposé des motifs en particulier.

120. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à Monaco :

- i. **prendre les mesures nécessaires pour harmoniser les dispositions incriminant la corruption dans l'Ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée avec celles prévues par le Code Pénal telles qu'elles résulteront de l'adoption du projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010, portant réforme des Codes pénal et de procédure Pénale en matière de corruption et techniques spéciales d'enquête** (paragraphe 100) ;
- ii. (i) aligner, comme cela est prévu, les mécanismes de base des incriminations de la corruption active et passive d'agents publics sur les articles 2 et 3 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et, dans ce contexte (ii) faire en sorte que la corruption passive d'agents publics (et privés) et autres catégories d'agents du secteur public couvre le fait de solliciter un avantage indu et (iii) veiller à ce que les futures incriminations de corruption passifs couvrent l'élément de l'« acception d'une offre ou promesse » d'un avantage indu (paragraphe 102) ;

- iii. adopter les mesures nécessaires (par exemple des circulaires, formations ou compléments dans l'exposé des motifs du projet de loi) afin de préciser ou rappeler selon le cas, que les futures incriminations de corruption (et de trafic d'influence, s'il était incriminé) ne supposent pas nécessairement l'existence d'un accord entre les parties, et que la preuve du lien entre l'avantage indu et sa contrepartie peut aussi être basée sur les circonstances factuelles objectives (paragraphe 103) ;
- iv. lever toute incertitude en précisant par la voie appropriée que les actes de corruption (et de trafic d'influence, s'il était incriminé) constituent des infractions quelle que soit la nature – matérielle ou non-matérielle – de l'avantage indu (paragraphe 104) ;
- v. (i) s'assurer, comme cela est prévu, que les diverses infractions de corruption dans le secteur public et privé (et de trafic d'influence, s'il était incriminé) sont définies de manière à inclure la participation ou non d'intermédiaires ainsi que celle de tiers bénéficiaires et (ii) préciser par la voie appropriée que l'expression « ou pour autrui » est de portée étendue (paragraphe 105) ;
- vi. (i) étendre de manière adéquate, comme cela est prévu, la définition de la corruption d'agent public de manière à inclure les diverses catégories de personnes pertinentes, notamment les membres du gouvernement et les maires, en accord avec les articles 2 et 3 combinés à l'article 1 paragraphe a de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et (ii) incriminer, comme cela est prévu, la corruption de membres d'assemblées publiques, conformément à l'article 4 de la Convention (paragraphe 107) ;
- vii. (i) examiner l'opportunité d'incriminer, comme cela est prévu, la corruption active et passive d'agents publics étrangers et de membres d'assemblées publiques étrangères y compris en dehors du contexte du crime organisé et conformément aux articles 5 et 6 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173) et, par conséquent (ii) retirer ou ne pas renouveler la réserve aux articles 5 et 6 de la Convention (paragraphe 108) ;
- viii. incriminer comme cela est prévu, la corruption active et passive de fonctionnaires internationaux et de membres d'assemblées parlementaires internationales y compris en dehors du contexte du crime organisé et en accord avec les articles 9 et 10 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173) (paragraphe 109) ;
- ix. incriminer comme cela est prévu, la corruption active et passive de juges et agents de cours internationales, y compris en dehors du contexte du crime organisé et en accord avec l'article 11 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173) (paragraphe 110) ;
- x. incriminer, comme cela est prévu, la corruption active et passive dans le secteur privé en accord avec les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173), en faisant notamment en sorte que les divers types de relations (salarisée ou autre) dans lesquelles le corrompu peut se trouver avec l'entité privée soient couverts et que l'infraction ainsi établie ne permette pas les exonérations abusives de responsabilité de l'agent privé par son employeur (paragraphe 111) ;

- xi. (i) examiner l'opportunité d'incriminer le trafic d'influence, comme cela est prévu et, par conséquent, de retirer ou ne pas renouveler la réserve faite à l'article 12 de la Convention pénale sur la Corruption (STE 173) et (ii) s'assurer, dans ce contexte, que la future définition des volets actif et passif de l'infraction reflètent les termes de l'article 12 de la Convention et couvre en particulier l'acceptation d'une offre ou promesse (d'un avantage indu), les diverses « personnes-cibles » visées par la Convention (en ses articles 2, 4 à 6 et 9 à 11), ainsi que les situations dans lesquelles l'influence vise une abstention, celles dans lesquelles l'influence ne conduit pas au résultat escompté et celles dans lesquelles l'auteur du trafic d'influence (passif) n'est pas un agent public (paragraphe 112) ;
 - xii. (i) incriminer la corruption active et passive d'arbitres et de jurés nationaux ou étrangers, en s'assurant et en précisant par la voie appropriée que le libellé du projet de nouvelles dispositions du Code pénal reflète les divers éléments posés aux articles 2 à 6 du Protocole additionnel à la Convention Pénale sur la Corruption (STE 191) et (ii) signer et ratifier ledit Protocole dès que possible (paragraphe 114) ;
 - xiii. accroître par la voie appropriée le délai de prescription pour la poursuite des infractions de corruption et de trafic d'influence (paragraphe 116) ;
 - xiv. (i) examiner l'opportunité d'établir la compétence de la Principauté de Monaco à l'égard des actes de corruption et de trafic d'influence commis par des agents publics ou membres d'assemblées quelle que soit leur nationalité, ainsi que des infractions commises par des ressortissants étrangers et impliquant des agents publics monégasques, des membres d'assemblées monégasques ou des ressortissants monégasques investis de fonctions au plan international, conformément à l'article 17 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) ; (ii) examiner l'opportunité de supprimer les restrictions à la compétence ainsi établie (double incrimination, nécessité de l'accord du parquet, nécessité d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation officielle étrangère) et, par conséquent, (iii) retirer ou ne pas renouveler la réserve à l'article 17 de ladite Convention (paragraphe 118).
121. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités monégasques à lui remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus, d'ici au 30 septembre 2013.
122. Enfin, le GRECO invite les autorités monégasques à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport.