

Adoption : 20 juin 2014
Publication : 26 juin 2014

Public
Greco RC-III (2014) 4F

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport de Conformité sur Monaco

« Incriminations (STE 173 et 191, PD 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 64^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-20 juin 2014)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de Monaco pour mettre en œuvre les 18 recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle sur ce pays (voir le paragraphe 2), concernant les deux thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE n°191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et les campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 54^e réunion plénière (20-23 mars 2012) et rendu public le 29 mars 2012, suite à l'autorisation de Monaco (Greco Eval III Rep (2011) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au règlement intérieur du GRECO, les autorités monégasques ont présenté un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Reçu le 30 septembre 2013, il a servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé Saint-Marin et la France de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Eros GASPERONI, Premier Secrétaire, Ministère des affaires Etrangères (Saint-Marin) et M. Paul HIERNARD, Magistrat, Chargé de mission auprès du Directeur des affaires juridiques Ministère des Affaires étrangères et européennes (France). Ils ont reçu l'aide du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation figurant dans le rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du degré de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (à savoir les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation supplémentaire que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO a adressé, dans son rapport d'évaluation, quatorze recommandations à Monaco concernant le thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
7. Les autorités de Monaco indiquent que, en vue de se conformer aux recommandations du GRECO, un éventail de mesures législatives ont été prises dont, notamment, l'adoption de la loi n° 1.394 du 9 octobre 2012 portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquêtes (ci-après la loi n° 1.394), qui est entrée en

vigueur le 13 octobre 2012.¹ Cette loi est basée sur le projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010, qui avait été présenté dans le rapport d'évaluation et qui a ensuite été amendé en prenant en compte les recommandations émises par le GRECO.

Recommandation i.

8. *Le GRECO a recommandé 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.*
9. Les autorités font état de la publication de l'Ordonnance souveraine n° 4.440 du 6 août 2013 modifiant l'Ordonnance souveraine n° 605 du 1^{er} août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, au Journal de Monaco le 15 août 2013. Notamment, l'article 2 de cette ordonnance modifie l'article 6 de l'Ordonnance n° 605, qui est remplacé par les dispositions suivantes :

Article 6 de l'Ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006 tel qu'amendé par l'Ordonnance n° 4.440 du 6 août 2013

*Les infractions de corruption passive et active au sens de l'article 8 de la convention susvisée, sont définies aux articles 113 et 113-2 du Code pénal.
Les infractions visées à l'alinéa précédent sont punies des peines prévues à l'article 122-1 dudit Code.*

10. Le GRECO prend note des informations communiquées, selon lesquelles l'article 6 de l'Ordonnance n° 605 du 1^{er} août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée a été amendé en sorte qu'il ne contient plus, pour le champ d'application de cette Ordonnance qui concerne des cas impliquant une activité criminelle organisée de dimension transnationale, de définition autonome des actes de corruption mais qui renvoie à ce titre aux dispositions pertinentes du code pénal (ci-après, le CP). Le GRECO estime que l'harmonisation réalisée entre les deux textes permet, à présent, d'éviter tout concours d'infraction.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a recommandé (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 passive couvrent l'élément de l'« acceptation d'une offre ou promesse » d'un avantage indu.*

¹ Suite à sa publication au Journal de Monaco no. 8090 du 12 octobre 2012.

13. Les autorités indiquent que la loi n° 1.394 a introduit l'article 113-2 dans le CP qui contient de nouvelles définitions des infractions de corruption (dans les secteurs public et privé) et qui remplace les anciennes dispositions sur la corruption du CP, notamment les articles 113 et 118. La corruption passive est criminalisée dans l'alinéa 1 de l'article 113-2 et la corruption active, dans son alinéa 2. En ce qui concerne les auteurs possibles des infractions de corruption, ils sont définis dans le nouvel article 113 du CP qui englobe tant les agents publics nationaux que les agents publics étrangers et internationaux, ainsi que les « agents privés ». Les nouvelles dispositions introduites par la loi n° 1.394 sont libellées comme suit :

Article 113 du CP

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 État 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.

Article 113-2 du CP

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, ou d'en accepter l'offre ou la promesse, 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.

14. Le GRECO note que l'incrimination de la corruption a été réformée en profondeur. Les nouvelles dispositions du CP sur la corruption active et passive des agents publics et privés sont basées sur le projet qui avait déjà été présenté dans le rapport d'évaluation, et elles reprennent systématiquement un langage proche de la Convention pénale sur la corruption (première partie de la recommandation). Ainsi, à la différence des anciennes dispositions sur la corruption, le nouvel article 113-2 du CP démontre clairement que l'infraction est pleinement constituée dès l'offre, la promesse ou la demande d'un avantage indu (deuxième partie de la recommandation). De plus, à la différence du projet de loi présenté dans le rapport d'évaluation, la nouvelle disposition sur la corruption passive couvre explicitement l'élément de l' « acceptation d'une offre ou promesse » (troisième partie de la recommandation).

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

Recommandation iii.

16. *Le GRECO a recommandé 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.*
17. Les autorités signalent que de leur point de vue, les dispositions du nouvel article 113-2 du CP sont claires et ne paraissent pas a priori de nature à entraîner des difficultés d'interprétation. Notamment, lesdites dispositions démontrent que des actes unilatéraux tels que des offres, promesses ou demandes d'un avantage indu constituent des infractions de corruption, indépendamment de la question de savoir s'il y a ou non un accord entre les parties. Cela étant, pour satisfaire la recommandation, la Direction des Services Judiciaires a diffusé aux magistrats, par courrier en date du 22 juillet 2013, le rapport et les recommandations du GRECO, auxquelles se référait l'exposé des motifs de la loi n° 1.394, afin qu'ils disposent de la plus grande information sur l'esprit de ce texte.
18. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il rappelle que traditionnellement, la preuve d'un pacte de corruption – c'est-à-dire une intention délictuelle à la fois du corrupteur et du corrompu manifestée par un accord – devait être rapportée par les procureurs et juges d'instruction de Monaco. Selon le rapport d'évaluation, qui prenait note des projets d'amendements législatifs relatifs notamment à la corruption active et passive, « les divers praticiens rencontrés se sont montrés informés à des degrés divers de la portée des changements projetés (...). »². Au vu de l'importance que les praticiens continuaient d'accorder à l'avenir à la nécessité de démontrer dans tous les cas une double intention délictuelle, même après les changements de 2012, ceci témoignait bel et bien de difficultés d'interprétation avérées et cela maintiendrait une situation contraire à la Convention pénale sur la corruption dans la plupart des cas. Le libellé de la présente recommandation cite des exemples de mesures réputées efficaces telles qu'une circulaire et des formations (une circulaire a d'ailleurs été prise au titre de la recommandation iv ci-après). Pour autant que le GRECO puisse en juger, l'exposé des motifs de la loi n° 1.394, dans sa version finale, ainsi que les débats publiés, n'apportent pas de précision sur cette question (alors que le gouvernement a par ailleurs apporté des clarifications d'autres points³). Le GRECO considère que la diffusion du rapport d'évaluation auprès de tous les magistrats peut effectivement contribuer à modifier la façon dont les incriminations sont comprises des praticiens ; cela reste toutefois une mesure bien insuffisante et sujette à diverses interprétations en l'absence d'autres mesures. Il convient donc que Monaco prenne des mesures plus concrètes en réponse à cette recommandation.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO a recommandé 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.*

² Pour plus de détails voir le Rapport du Troisième Cycle d'Evaluation sur le Monaco, document [Greco Eval III Rep \(2011\) 5F, Thème I](#), paragraphes 101 à 103.

³ Voir les paragraphes 24 et 47, ci-dessous.

21. Les autorités se réfèrent au libellé des nouveaux articles 113-2 (corruption dans les secteurs public et privé) et 113-3 (trafic d'influence) du CP, issu de la loi n° 1.394, qui emploient le terme « tout avantage indu », tandis que les anciennes dispositions du CP sur la corruption utilisaient les termes « dons ou présents »⁴ et « dons, présents, commissions, escomptes ou primes ».⁵ Les autorités indiquent en plus que la Direction des Services Judiciaires a diffusé aux magistrats le rapport et les recommandations du GRECO (voir sous la recommandation iii, ci-dessus) et que pour lever toute incertitude possible, elle a adressé le 24 septembre 2013 une note au Procureur Général l'invitant à préciser aux magistrats placés sous son autorité que le terme d' « *avantage indu* » concerne bien tous les types d'avantage, que leur nature soit matérielle ou immatérielle – ce qui a été fait par la suite.
22. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

23. *Le GRECO a recommandé de (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.*
24. S'agissant du premier point de la recommandation, les autorités rapportent que les nouveaux articles 113-2 et 113-3 du CP précisent explicitement que les actes de corruption et de trafic d'influence peuvent être commis directement ou indirectement, et que l'avantage indu peut être destiné à l'agent public ou privé lui-même ou à « autrui ». Sur le deuxième point de la recommandation, elles indiquent qu'aux fins de lever toute incertitude, le Gouvernement a précisé le sens de la loi sur ce point lors des débats de la séance publique du 8 octobre 2012,⁶ en déclarant que « le Gouvernement entend préciser que le terme « autrui » vise aussi bien une personne physique que morale. »
25. Le GRECO prend note des informations communiquées. Celles-ci répondant aux diverses préoccupations sous-jacentes de la recommandation, le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

26. *Le GRECO a recommandé (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.*
27. Les autorités se réfèrent à la définition d'un agent public national au sens des dispositions du CP sur la corruption, qui est contenue dans le paragraphe 1 du nouvel article 113 du CP et qui précise qu' « 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. » Cette définition

⁴ Voir les anciens articles 113 et 118 du CP, concernant la corruption dans le secteur public.

⁵ Voir les anciens articles 115 et 119 du CP, concernant la corruption dans le secteur privé.

⁶ Publiés au Journal de Monaco du 3 mai 2013.

est identique à celle qui était prévue dans le projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010 et qui avait été présentée dans le rapport d'évaluation. S'agissant plus spécifiquement du premier point de la recommandation, il est rappelé que, comme il a déjà été mentionné dans le rapport d'évaluation, l'exposé des motifs de ce projet de loi 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. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, il est rappelé que les nouveaux textes couvrent également les personnes investies d'un mandat électif public, qu'il s'agisse d'élus nationaux ou d'élus locaux.

28. Les autorités ajoutent que les sanctions prévues pour les actes de corruption commis par ou sur un agent public national sont définies dans le nouvel article 115 du CP comme suit :

Article 115 du CP

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 26⁷ 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.

29. Le GRECO prend note des informations communiquées et il est satisfait du recours à la notion d'agent public et de la définition qui en est donnée. Il conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

30. *Le GRECO a recommandé (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.*
31. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités indiquent que le paragraphe 2 du nouvel article 113 du CP étend les incriminations d'agents publics aux agents publics étrangers et aux membres d'assemblées publiques étrangères, comme cela avait été prévu au moment de l'adoption du rapport d'évaluation et détaillé dans celui-ci. Aux termes de cette nouvelle disposition, un agent public étranger au sens des dispositions du CP sur la corruption 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 État étranger ». S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités signalent que suite à l'adoption de la loi n° 1.394, elles ont fait savoir par lettre en date du 28 mars 2013 adressée au Chef du service du Conseil juridique et du bureau des traités du Conseil de l'Europe leur souhait de procéder au retrait des réserves formulées aux articles 5 et 6 de la Convention pénale sur la corruption, en application des dispositions de l'article 37, paragraphe 1, de ladite Convention.

⁷ L'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 du CP est de €18 000 à €90 000.

32. Les autorités ajoutent que les sanctions prévues pour les actes de corruption commis par ou sur un agent public étranger (ou international) sont définies dans le nouvel article 118 du CP comme suit :

Article 118 du CP

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.

33. Le GRECO prend note des informations et se félicite du fait que Monaco n'a pas seulement examiné l'opportunité d'incriminer la corruption d'agents publics étrangers et de membres d'assemblées publiques étrangères, mais qu'une telle réforme a déjà été mise en œuvre et que les réserves formulées aux articles 5 et 6 de la Convention pénale sur la corruption ont, en conséquence, été retirées. Au surplus, le GRECO note avec satisfaction que le niveau des peines est le même que dans le cas de la corruption d'agents publics nationaux et donc qu'aucun traitement différent n'est fait entre ces deux types de cas.
34. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

35. *Le GRECO a recommandé 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).*
36. Les autorités rapportent que le paragraphe 2 du nouvel article 113 du CP étend les incriminations d'agents publics aux fonctionnaires internationaux et membres d'assemblées parlementaires internationales, comme cela avait été prévu au moment de l'adoption du rapport d'évaluation et détaillé dans celui-ci. Au titre de cette nouvelle disposition, un agent public international au sens des dispositions du CP sur la corruption est « une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public au sein d'une organisation internationale publique ». Les autorités ajoutent que les sanctions prévues pour les actes de corruption commis par ou sur un agent public international sont définies dans le nouvel article 118 du CP (voir sous la recommandation vii, ci-dessus).
37. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

38. *Le GRECO a recommandé 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).*

39. Les autorités se réfèrent à nouveau au paragraphe 2 du nouvel article 113 du CP qui définit la notion d'agents publics internationaux au sens des dispositions du CP sur la corruption. Cette définition est identique à celle qui était prévue dans le projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010 et qui avait été présentée dans le rapport d'évaluation. Comme il avait été exposé dans ce dernier rapport, le rapport explicatif de ce projet de loi précise que les nouveaux textes visent à couvrir également les magistrats et toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public et à répondre ainsi aux attentes de l'article 11 de la Convention pénale sur la corruption.
40. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation ix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x.

41. *Le GRECO a recommandé 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.*
42. Les autorités font savoir que le nouvel article 113-2 du CP, issu de la loi n° 1.394, met sur un pied d'égalité la corruption dans le secteur public et dans le secteur privé. Comme prévu dans le projet de loi n° 880 du 5 novembre 2010 qui avait été présenté dans le rapport d'évaluation, « l'agent privé » au sens des dispositions du CP sur la corruption est défini comme « 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 » (voir le nouvel article 113, paragraphe 3 du CP). Les autorités ajoutent que les sanctions prévues pour les actes de corruption commis par ou sur un agent privé sont définies dans le nouvel article 117 du CP comme suit :

Article 117 du CP

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.

43. Le GRECO note que les amendements aux dispositions du CP sur la corruption dans le secteur privé, tels qu'ils avaient été déjà présentés dans le rapport d'évaluation, sont désormais en vigueur. Les différentes insuffisances des dispositions anciennes ont ainsi été remédiées. Notamment, il semblerait que les incriminations amendées couvrent la corruption de toute personne opérant pour le compte d'une entité privée (sans exiger nécessairement le statut de salarié ou de dirigeant de celle-ci) et elles ne requièrent plus qu'une telle personne ait agi « à l'insu et sans le consentement de son employeur », comme c'était le cas avant la réforme, pour la corruption passive (ancien article 115 du CP).
44. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

45. *Le GRECO a recommandé (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.*
46. Sur le premier point de la recommandation, les autorités font savoir que la loi n° 1.394 a introduit l'article 113-3 dans le CP qui érige le trafic d'influence en infraction autonome, ainsi que les articles 119 et 120 qui fixent les peines encourues. Les nouvelles dispositions sur le trafic d'influence se lisent comme suit :

Article 113-3 du CP

Le trafic d'influence passif est le fait par quiconque de solliciter, d'accepter ou recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu, y compris l'offre ou la promesse de cet avantage, pour lui-même ou pour autrui, pour abuser ou pour avoir abusé de son influence réelle ou supposée sur la prise de décision d'un agent public, tel que défini par l'article 113, concernant des distinctions, emplois, marchés ou toute autre décision favorable ou défavorable.

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 ou parce qu'elle a abusé de son influence réelle ou supposée sur la prise de décision d'un agent public, tel que défini par l'article 113, concernant des distinctions, emplois, marchés ou toute autre décision favorable ou défavorable.

Article 119 du CP

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.

Article 120 du CP

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.

Les autorités ajoutent que suite à l'adoption de la loi n° 1.394, elles ont fait savoir par lettre en date du 28 mars 2013 adressée au Chef du service du Conseil juridique et du bureau des traités du Conseil de l'Europe leur souhait de procéder au retrait de la réserve formulée au titre de l'article 12 de Convention pénale sur la corruption, en application des dispositions de l'article 37, paragraphe 1, de ladite Convention.

47. S'agissant du deuxième point de la recommandation, les autorités indiquent qu'aux fins de lever toute incertitude, le Gouvernement a précisé le sens de la loi lors des débats de la séance

publique du 8 octobre 2012, précités (voir sous la recommandation v, ci-dessus), en déclarant que pour donner suite à la recommandation, le Gouvernement a proposé d'apporter quelques précisions dans les éléments constitutifs des infractions de trafic d'influence. Entre autres, le Gouvernement a précisé que la définition de trafic d'influence passif couvre bien « le fait de solliciter un avantage indu mais également, l'élément d'acceptation d'une offre ou promesse d'un avantage indu, ainsi que les situations dans lesquelles l'influence vise une abstention ; celles où elle ne conduit pas au résultat escompté ou encore celles dans lesquelles l'auteur du trafic d'influence n'est pas un agent public. »

48. Le GRECO prend note des informations et se félicite du fait que Monaco n'a pas seulement examiné l'opportunité d'incriminer le trafic d'influence, mais qu'une telle réforme a déjà été mise en œuvre et que la réserve formulée à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption a, en conséquence, été retirée. Le GRECO note que le projet législatif qui lui avait été soumis dans le rapport d'évaluation a été amendé pour prendre en compte les préoccupations qui motivaient la deuxième partie de la recommandation. Etant donné le libellé des nouvelles dispositions de l'article 113-3 du CP ainsi que les explications données par le Gouvernement lors des débats de la séance publique, il paraît évident que ces dispositions couvrent, notamment, l'acceptation d'une offre ou promesse (d'un avantage indu), les diverses « personnes-cibles » visées par la Convention, 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.

49. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

50. *Le GRECO a recommandé (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.*

51. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités indiquent que les arbitres et jurés nationaux sont couverts par la notion d'« agent public national » telle que définie par le paragraphe 1 du nouvel article 113 du CP et les arbitres et jurés étrangers, par la notion d'agent public étranger » telle que définie par le paragraphe 2 dudit article. Les autorités expliquent que ces catégories de personnes concourent à l'accomplissement d'actes ayant pour but de satisfaire l'intérêt général⁸ et tombent donc dans le champ d'application des dispositions du CP sur la corruption. Plus précisément, les arbitres (nationaux et étrangers) seraient « chargés d'une mission de service public » et les jurés seraient « dépositaires de l'autorité publique », au sens de l'article 113, paragraphes 1 et 2 du CP. Les autorités ajoutent que la nouvelle définition d'un agent public visait à étendre le champ d'application des dispositions du CP sur la corruption et non pas de le restreindre ; les arbitres – qui étaient, avant la réforme, sujets à une incrimination spécifique (ancien article 114 du CP) – seraient donc en tous cas inclus dans la nouvelle définition. S'agissant des jurés, les autorités soulignent qu'ils sont mentionnés dans le nouvel article 116 du CP concernant les sanctions encourues pour corruption passive pour cas aggravés, ce qui démontrerait que cette catégorie de personnes est incluse dans la

⁸ A ce propos, les autorités se réfèrent notamment aux dispositions des articles 940 et 955 du code de procédure civile (s'agissant des arbitres) et des articles 269 et 290 du code de procédure pénale (s'agissant des jurés).

nouvelle définition d'un agent public. Le nouvel article 116 du CP, issu de la loi n° 1.394, se lit comme suit :

Article 116 du CP

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.

52. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités signalent que Monaco a signé et ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption le 10 juillet 2013, sans émettre aucune réserve. Il a été rendu exécutoire dans la Principauté par la publication d'une Ordonnance Souveraine au Journal de Monaco, après son entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2013, conformément à l'article 11 du Protocole.
53. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite de la ratification par Monaco du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. En ce qui concerne l'incrimination des actes de corruption active et passive des arbitres et jurés nationaux et étrangers, le GRECO regrette que les nouvelles dispositions du CP sur la corruption ne traitent pas clairement de ces catégories de personnes – sauf des jurés, dans le cadre de la corruption passive. Le GRECO prend note des arguments avancés par les autorités, selon lesquels tous les cas de figure visés par la recommandation seraient couvertes par la nouvelle législation, mais il aurait attendu que des mesures tangibles – législatives ou autres – soient prises pour lever les doutes que le GRECO avait exprimé à ce propos dans le rapport d'évaluation.
54. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

55. *Le GRECO a recommandé d'accroître par la voie appropriée le délai de prescription pour la poursuite des infractions de corruption et de trafic d'influence.*
56. Les autorités rapportent que la loi n° 1.394 a introduit un nouvel article 13 ter dans le code de procédure pénale qui prévoit une extension du délai de prescription pour les infractions de corruption et de trafic d'influence qui passe ainsi de trois ans à cinq ans. La nouvelle disposition se lit comme suit :

Article 13 ter du code de procédure pénale

Nonobstant les dispositions des articles précédents, l'action publique relative aux infractions prévues aux articles 113-2 et 113-3 du code pénal, est prescrite après cinq années à partir du jour où l'infraction a été commise.

57. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiv.

58. *Le GRECO a recommandé (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.*
59. Les autorités rapportent que compte-tenu de la portée de cette recommandation, le Gouvernement a décidé de solliciter ses juristes de ces questions.
60. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que, à ce stade précoce des considérations entamées par les autorités, la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

61. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé quatre recommandations à Monaco en ce qui concerne le Thème II. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.
62. Les autorités font savoir que le 21 juin 2012, le Conseil National (le Parlement) a adopté une loi relative au financement des campagnes électorales, qui a été publiée au Journal de Monaco le 6 juillet 2012 en tant que loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 et qui est entrée en vigueur le 7 juillet 2012⁹ (ci-après la loi n° 1.389). Cette loi consacre six principes fondamentaux, à savoir un plafonnement légal des dépenses de campagnes ; la réorganisation de la campagne électorale fondée sur un allongement de la durée de la campagne « officielle » et de la campagne « préalable » ; la désignation, par le candidat électoral, d'un mandataire financier ; la tenue, par ce mandataire, d'un compte de campagne qui doit retracer, de manière détaillée et journalière, l'ensemble des dépenses imputables à la campagne électorale ; la création d'une autorité consultative autonome de contrôle du financement des campagnes électorales, la Commission de vérification des comptes de campagne ; l'existence et l'imposition effective de sanctions particulièrement à l'encontre des candidats qui méconnaîtraient les règles ainsi posées par le nouveau dispositif. En plus des informations contenues dans le Rapport de situation, les autorités mentionnent le projet de loi coté F-1-14 du 4 juin 2014 qui a été présenté au Conseil National le 17 juin 2014. Ce projet de loi prévoit des amendements à la loi n° 1.389 et vise ainsi à « renforcer la prise en compte des recommandations internationales », notamment celles formulées par le GRECO. Bien que cette initiative soit généralement saluée comme un pas de plus dans la bonne direction, le GRECO n'est pas en mesure d'évaluer le projet de loi – qui a été présenté très tardivement – dans le présent rapport. Il a été convenu que les autorités tiendront le GRECO informé sur le processus de réforme dans la procédure de conformité en cours.
63. Cette réforme récente n'aborde pas le financement général des partis politiques. A ce propos, les autorités tiennent à souligner certaines spécificités de la vie politique monégasque qui est

⁹ Suite à sa publication au Journal de Monaco no. 8076 du 6 juillet 2012.

marquée, entre autres, par un corps électoral limité,¹⁰ par la prééminence du rôle de l'élu (conseiller national) en dehors des périodes de campagne électorale et par la prééminence des listes de candidats au moment des élections, ce qui relativiserait l'influence des formations politiques. Ces dernières seraient dépourvues de structures permanentes importantes et de personnels salariés et elles n'auraient, en dehors des campagnes, que de faibles besoins financiers. Elles échapperaient ainsi, comme le précise l'exposé des motifs de la loi n° 1.389, « dans une certaine mesure à la qualification de 'partis politiques' proprement dite, entendus traditionnellement comme des 'relais' permanents entre un large collège électoral et la représentation parlementaire ».

Recommandation i.

64. *Le GRECO a recommandé (i) d'introduire des règles en matière de comptabilité pour les partis politiques et les comptes des campagnes électorales de façon complète et adéquate ; (ii) de veiller à ce que les revenus, les dépenses, les éléments de l'actif et du passif soient comptabilisés selon un niveau de détail adéquat, d'une façon complète et présentés selon un format cohérent et (iii) de veiller à ce que les rapports financiers des partis politiques et des campagnes électorales soient rendus facilement et en temps utile accessibles au public.*
65. En ce qui concerne le financement général des partis politiques, les autorités indiquent qu'il n'existe pas de règle de comptabilité spécifique imposée aux associations au-delà des dispositions prévues pour les associations agréées par la loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 concernant les associations et les fédérations d'association. Ainsi, ces associations doivent produire les comptes du budget en cours et des trois années précédentes et sont soumises aux dispositions de la loi n° 885 du 29 mai 1970 relative au contrôle financier des organismes de droit privé bénéficiant des subventions de l'Etat. Dans ce contexte, les autorités se réfèrent aux spécificités du paysage politique monégasque, exposées ci-dessus (voir le paragraphe 63) et elles soulignent que les formations politiques existantes à Monaco ne peuvent pas être qualifiées de « partis politiques » à proprement parler.
66. S'agissant du financement des campagnes électorales, les autorités se réfèrent aux articles 14 et 15 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012. Ces dispositions prescrivent la tenue, par le mandataire financier d'un candidat électoral, d'un compte de campagne qui, remplaçant l'ancien « bordereau récapitulatif des dépenses », doit retracer, de manière détaillée et journalière, l'ensemble des dépenses imputables à la campagne électorale. Ce compte, certifié exact par les candidats et visé par un expert-comptable ou un comptable agréé, est transmis, aux fins de contrôle à la Commission de vérification des comptes de campagne. Les nouvelles dispositions sur le compte de campagne se lisent comme suit :

Article 14 de la loi n° 1.389

Le compte de campagne contient un état détaillé de toutes les dépenses électorales engagées au profit du candidat ou de la liste et indique les modalités d'engagement de chaque dépense. Il mentionne également la valeur de l'utilisation durant la campagne électorale des biens d'équipement, calculée selon les règles comptables d'amortissement.

¹⁰ Le corps électoral aux élections nationales de 2013 comprenait 6825 électeurs.

A cet effet, le mandataire financier tient une main courante qui retrace les dépenses payées ou engagées, au jour le jour durant la campagne électorale, identifiées par le numéro des factures et les références des moyens de paiement, les bénéficiaires des règlements, les dates, les montants réglés, l'auteur des paiements.

Le compte de campagne fait mention des dépenses qui ont été directement payées par le candidat, de celles acquittées par le mandataire financier et de celles payées par des personnes physiques ou morales apportant leur soutien au candidat ou à la liste.

Sont annexées au compte de campagne toutes les pièces justificatives des dépenses électorales.

Article 15 de la loi n° 1.389

Le compte de campagne est adressé par le mandataire financier à la Commission de vérification des comptes de campagne dans les deux mois de la publication des résultats définitifs de l'élection et selon les conditions de forme suivantes :

- le compte de campagne est daté, signé et certifié exact par le candidat ou tous les candidats de la liste avant son dépôt auprès de la Commission de vérification des comptes de campagne ;*
- il est visé par un expert-comptable ou un comptable agréé n'ayant pas la qualité de mandataire financier de la liste ou d'un candidat ;*
- il est accompagné de ses annexes ;*
- il est envoyé, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, au Président de la Commission de vérification des comptes de campagne, ou remis en main propre au secrétariat de la Commission de vérification des comptes de campagne qui en donne récépissé.*

67. Le GRECO se félicite de l'adoption de la loi ° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales, qui définit expressément le contenu des comptes de campagne électorale des partis politiques. A la différence des anciens « bordereaux récapitulatifs des dépenses », les comptes de campagne doivent désormais contenir un état détaillé de toutes les dépenses électorales engagées au profit du candidat ou de la liste et indiquer les modalités d'engagement de chaque dépense. Ils sont tenus par un mandataire financier, visé par un expert-comptable ou un comptable agréé et transmis à une autorité de contrôle. Le GRECO est d'avis que ces nouvelles règles constituent un pas important dans la bonne direction, mais il regrette que selon ces règles, les comptes de campagnes ne comprennent que les dépenses électorales – tandis que la recommandation exigeait d'y inclure également les recettes, les éléments de l'actif et du passif – et qu'ils ne sont pas rendus accessibles au public (seul les rapports sur les comptes de campagne, tels qu'établis par l'autorité de contrôle, sont publiés), comme cela a été recommandé. L'inclusion des recettes est un aspect fondamental du point de vue de la transparence du financement politique et de la prévention de la corruption. En outre, le GRECO déplore qu'aucune mesure n'ait été prise pour introduire des règles de comptabilité pour les partis politiques. Le GRECO prend bonne note des spécificités de la vie politique monégasque, mais il rappelle que selon le rapport d'évaluation – et en ligne avec la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales – des règles de comptabilité pour les partis politiques sont nécessaires pour garantir un degré de transparence satisfaisant du financement de la vie politique dans son ensemble et non pas seulement dans le domaine des campagnes électorales – tout en veillant à ce que de nouvelles obligations soient « conçues de manière assez souples, afin de ne pas imposer de contraintes trop lourdes aux petits partis, peu professionnalisés ». Le

GRECO invite les autorités à poursuivre le processus de réforme et de prendre en compte l'ensemble des éléments de la recommandation.

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

Recommandation ii.

69. *Le GRECO a recommandé (i) d'établir un cadre normatif pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui prenne notamment en compte les dons – y compris les dons en nature, qui doivent être évalués à leur valeur effective de marché – les prêts et les contributions des élus et des candidats ; (ii) d'introduire dans ce cadre une interdiction des dons provenant de personnes ou entités omettant de déclarer leur identité au parti politique ou au candidat et (iii) de prévoir la publication en temps opportun des dons supérieurs à un certain montant ainsi que de l'identité des donateurs.*
70. Les autorités rappellent que les « associations à caractère politique » ou, lorsque celles-ci ne sont pas dotées de la personnalité juridique, les « groupements à caractère politique » se financent librement, dans le respect toutefois des dispositions du droit commun des associations. Ainsi, et s'agissant du financement privé, l'article 9 de la loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 concernant les associations et les fédérations d'associations prévoit que l'acceptation par une association déclarée d'une donation ou d'un legs fait à son profit doit être autorisée par ordonnance souveraine après avis du Conseil d'Etat. Quant aux dons manuels consentis par des particuliers ou des sociétés, la loi énonce la possibilité pour toute association de recevoir de tels dons, ceux-ci ne nécessitant pas de formalités particulières. Les associations à caractère politique ne reçoivent aucune subvention de l'Etat. L'apport personnel des candidats constitue une part importante des ressources lors des campagnes électorales.
71. Le GRECO note qu'aucune mesure n'a été prise pour répondre aux exigences de la recommandation¹¹ et conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

72. *Le GRECO a recommandé d'assurer de manière effective une supervision publique indépendante du financement des partis politiques et des campagnes, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.*
73. Les autorités rapportent que les articles 16 à 21 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 ont introduit une vérification des comptes de campagnes électorales – nationales ou communales – par un nouvel organe consultatif autonome dénommé Commission de vérification des comptes de campagne. Cette commission, non permanente, siège après chaque élection et est composée du président de la Commission Supérieure des Comptes (en tant que président), d'un conseiller d'Etat (désigné par le président du Conseil d'Etat), de deux membres de la Commission Supérieure des Comptes (désignés par le président de cette commission), d'un conseiller à la Cour d'appel (désigné par le premier président de cette cour), d'une personnalité désignée par le Conseil de la Couronne (hors de son sein) et d'une personnalité désignée par le Ministre d'Etat hors du Conseil de Gouvernement. Le secrétariat de la Commission de vérification des comptes

¹¹ Il convient de noter cependant qu'un projet de loi amendement la loi n°1.389 a été présenté au Conseil National le 17 Juin 2014 (voir le paragraphe 62, ci-dessus) qui vise à remédier, entre autres, aux préoccupations sous-jacentes de la recommandation ii.

de campagne est assuré par le secrétariat général de la Commission supérieure des comptes. La vérification des comptes de campagnes électorales et l'établissement des rapports sur ces derniers sont réglementés par les articles 17 à 19 de la loi n° 1.389, ci-après reproduits. Le rapport définitif sur le compte de campagne du candidat ou de la liste de candidats est publié par extrait au Journal de Monaco et à compter de cette publication, et durant un délai de 15 jours, tout électeur peut obtenir, à ses frais, une copie de la version complète du rapport. Le rapport est transmis par le président de la Commission de vérification des comptes de campagne au Ministre d'Etat et, dans le cas où la commission a constaté des faits de nature à caractériser des infractions pénales, au Procureur général. Les autorités ajoutent que la commission a agi dans ce cadre lors des élections nationales du 10 février 2013 et elle a publié ses rapports au Journal de Monaco des 7 et 28 juin 2013.

Article 17 de la loi n° 1.389

La Commission de vérification des comptes de campagne est chargée d'établir un rapport sur le compte de campagne de chaque liste de candidats ou de chaque candidat sans liste d'appartenance.

Le rapport a pour objet de constater un éventuel dépassement du plafond des dépenses électorales ou de relever d'autres irrégularités telles notamment :

- l'absence de dépôt du compte de campagne dans le délai ou dans les formes prescrites à l'article 15 ;*
- une omission de déclaration de dépenses ;*
- l'absence ou l'insuffisance de pièces justificatives des dépenses électorales ;*
- la présence, dans le compte de campagne, de dépenses n'ayant pas le caractère de dépenses électorales ;*
- des faits de nature à caractériser des infractions pénales.*

Article 18 de la loi n° 1.389

A compter du dépôt du compte de campagne, ou à défaut à l'expiration du délai prévu à l'article 15, la Commission de vérification des comptes de campagne établit, dans le délai d'un mois, un rapport préalable sur ce compte.

Le rapport préalable est communiqué au mandataire financier du candidat ou de la liste de candidats.

Ceux-ci adressent à la Commission de vérification des comptes de campagne leurs éventuelles observations dans le délai de quinze jours.

A l'expiration de ce délai, la Commission de vérification des comptes de campagne établit, dans le délai de quinze jours, son rapport définitif sur le compte de campagne.

Article 19 de la loi n° 1.389

Toute personne physique ou morale ayant engagé une dépense électorale, pour son compte ou pour le compte d'autrui, est tenue de communiquer à la Commission de vérification des comptes de campagne, lorsque celle-ci le demande, tous documents, informations, pièces ou renseignements utiles correspondant à cette dépense.

74. Le GRECO se félicite de la mise en place d'un contrôle des comptes de campagnes électorales par une commission autonome nouvellement créée. Le GRECO note que cette commission est, notamment, habilitée à vérifier si les listes de candidats et les candidats sans liste d'appartenance lui ont soumis des comptes complets dans les délais et si ces derniers ne révèlent pas des irrégularités, et que la commission rend ses rapports accessibles au public. Le GRECO regrette néanmoins que cette réforme, qui va clairement dans le sens de la recommandation, ne reste pour l'heure que partielle. Comme il a été souligné dans le rapport d'évaluation, la Recommandation Rec(2003)4 préconise non seulement la vérification des comptes de campagnes électorales, mais aussi des comptes des partis politiques ; et la vérification non seulement des dépenses, mais aussi des recettes. Les autorités sont donc invitées à compléter les réformes initiées. Enfin, le GRECO espère que les pouvoirs et les ressources conférés à la commission lui permettent d'exercer un réel contrôle proactif et il encourage les autorités à suivre cette question avec attention.
75. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

76. *Le GRECO a recommandé que les règles à établir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales soient accompagnées de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives applicables en cas de manquement aux diverses exigences de ces règles.*
77. Les autorités indiquent que les articles 24 à 29 de la loi n° 1.389 prévoient un éventail de sanctions qui peuvent être imposées aux candidats électoraux qui méconnaîtraient les règles posées par le nouveau dispositif en matière de financement des campagnes électorales. Les autorités soulignent que, conçues tant pour prévenir que pour punir les entorses à la loi, ces sanctions, proportionnelles à la gravité des manquements, pourront consister en des sanctions administratives (non-remboursement total ou partiel des frais de campagne), des sanctions pénales (emprisonnement, amende, peine complémentaire d'inéligibilité) ou des sanctions électorales (annulation totale ou partielle de l'élection). Les nouvelles dispositions se lisent comme suit :

Article 24 de la loi n° 1.389

Lorsque le rapport de la Commission de vérification des comptes de campagne constate un dépassement du plafond légal des dépenses électorales par un candidat ou une liste de candidats ou fait état d'autres irrégularités, le Ministre d'Etat peut, après avis du Contrôleur général des dépenses, refuser d'accorder, en tout ou en partie, le remboursement demandé au titre des dépenses électorales.

Article 25 de la loi n° 1.389

Dans les huit jours de la publication du rapport, et si celui-ci constate un dépassement du plafond légal des dépenses électorales par un candidat ou une liste de candidats ou l'absence de dépôt de leur compte de campagne, tout candidat déclaré peut, pour ces motifs, arguer de nullité l'élection de ce candidat ou des candidats de cette liste auprès du tribunal de première instance. Le Ministre d'Etat peut, dans les mêmes conditions, déférer ces élections audit tribunal. Les articles 54 à 58 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée, sur les élections nationales et communales, sont applicables.

L'annulation partielle ou totale des élections est prononcée par le tribunal de première instance lorsque le dépassement du plafond légal des dépenses électorales a eu pour objet ou pour effet de rompre l'égalité entre les candidats et de porter atteinte à la sincérité du scrutin ou que l'absence de dépôt du compte de campagne a eu pour but de faire obstacle au contrôle de la Commission de vérification des comptes de campagne.

Article 26 de la loi n° 1.389

Est puni des peines prévues à l'article 103 du Code pénal,¹² tout candidat à une élection dont le compte de campagne fait état d'éléments comptables sciemment minorés ou fondés sur des faits matériellement inexacts pour que le compte n'excède pas le plafond prévu à l'article 5 ou permette indûment un remboursement des frais de campagne.

Article 27 de la loi n° 1.389

Dans le cas visé à l'article précédent, l'inéligibilité du candidat pour une durée de un à six ans peut, en outre, être prononcée par le tribunal de première instance.

Article 28 de la loi n° 1.389

Est puni des peines prévues à l'article 26 quiconque a, pour le compte d'un candidat ou d'une liste de candidats, sans agir sur leur demande ou sans avoir recueilli leur accord, effectué une dépense électorale.

Article 29 de la loi n° 1.389

Est puni des peines prévues à l'article 26 le mandataire financier qui a concouru à la réalisation des infractions visées aux articles 26 et 28.

78. Les autorités ajoutent que conformément à ces dispositions, la Commission de vérification des comptes de campagne a adressé ses rapports au Ministre d'Etat sur les frais engagés par les trois listes ayant concouru lors des élections nationales de février 2013. Deux listes sur trois sont restées en deçà du plafond de 400 000€ fixé par la loi, tandis que la troisième a présenté un excédent de dépenses de 1708,50€ qui, selon l'avis de la commission, relève davantage d'un défaut d'organisation que d'une volonté délibérée de dépassement. Compte tenu de cet avis et de celui émis par le Contrôleur Général des Dépenses consulté en application des dispositions de l'article 24 susvisé, le Ministre d'Etat a décidé d'autoriser le remboursement forfaitaire intégral (80 000€) au titre des dépenses électorales aux trois listes de candidats
79. Le GRECO note que les nouvelles règles applicables en matière de financement des campagnes électorales ont été accompagnées de sanctions en cas de manquement aux différentes exigences de ces règles, étant entendu que la réglementation sur la transparence ne couvre pas, pour l'heure, la transparence des recettes dans le cas des campagnes électorales, ni le financement des partis politiques dans son ensemble. Le GRECO salue le fait que ses propositions d'introduire plusieurs types de sanctions ont été suivies d'effet, et il est confiant que ces sanctions – administratives, pénales et électorales – vont s'avérer efficaces, proportionnées et dissuasives en pratique. Cela dit, le GRECO estime qu'il aurait été certainement davantage pertinent que la Commission de vérification puisse prononcer elle-même directement des

¹² A savoir, six mois à trois ans d'emprisonnement et l'amende prévue au chiffre 2 de l'article 26 CP (soit de €2 200 à €9 000).

sanctions. Enfin, le GRECO souligne qu'il va de soi que dans le cadre de la mise en place de règles adéquates en matière de transparence des comptes électoraux dans leur ensemble (avec les apports sous leurs diverses formes), et concernant la comptabilité des partis politiques, il conviendra de prévoir des sanctions en cas de violation de ces diverses règles, conformément à la recommandation.

80. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

81. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que Monaco a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante onze des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, cinq ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.

82. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iv à xi et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii et xii ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, iii et iv ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

83. S'agissant des incriminations, Monaco a mené à bien un processus de réforme substantielle au cours duquel la quasi-totalité des recommandations ont été prises en compte. Monaco s'est dotée ainsi d'un nouveau cadre juridique aligné sur les normes de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). La nouvelle législation, désormais en place, incrimine clairement toutes les différentes formes d'actes de corruption, elle couvre tout avantage indu – qu'il soit matériel ou non-matériel, qu'il soit destiné au corrompu lui-même ou à une tierce personne – et elle s'applique également aux actes de corruption commises indirectement, par le biais d'intermédiaires. De plus, le champ d'application des dispositions pertinentes a été élargi pour englober tous les agents publics nationaux, étrangers et internationaux. L'incrimination de la corruption dans le secteur privé a également été profondément amendée – entre autres, en étendant son champ d'application à toute personne exerçant dans le cadre d'une activité commerciale une fonction de direction ou un travail pour une entité du secteur privé – et de nouvelles dispositions ont été introduites dans le code pénal pour ériger en infraction pénale les actes de trafic d'influence. En outre, le délai de prescription pour la poursuite des infractions de corruption et de trafic d'influence a été porté de trois ans à cinq ans. Enfin, le GRECO salue le fait que Monaco a retiré plusieurs réserves formulées à l'égard de la Convention et qu'il a ratifié son Protocole additionnel (STE 191). Cela dit, le GRECO invite les autorités à préciser par la voie appropriée que les incriminations de la corruption ne supposent pas nécessairement l'existence d'un accord entre les parties et qu'elles couvrent sans aucun doute tous les arbitres et jurés, nationaux et étrangers, au sens dudit Protocole, et à poursuivre ces réflexions sur la question d'étendre la compétence de Monaco à l'égard d'actes de corruption et de trafic d'influence – entre autres, ceux qui sont commis par des agents public étrangers, ou par des ressortissants étrangers à l'égard d'agents publics monégasques – et sur la question de retirer sa réserve fait à la Convention sur ce point.

84. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO salue l'adoption de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales, qui introduit tout un éventail de mesures destinées à renforcer la transparence du financement politique, notamment le plafonnement légal des dépenses de campagnes ; la réorganisation de la

campagne électorale fondée sur un allongement de la durée de la campagne « officielle » et de la campagne « préalable » ; la désignation, par le candidat électoral, d'un mandataire financier ; la tenue, par ce mandataire, d'un compte de campagne qui doit retracer, de manière détaillée et journalière, l'ensemble des dépenses imputables à la campagne électorale ; la création de la Commission de vérification des comptes de campagne ; enfin, la mise en place de sanctions à l'encontre des candidats qui méconnaîtraient les règles ainsi posées par le nouveau dispositif. Le GRECO est d'avis que cette réforme constitue une avancée majeure dans le financement de la vie politique monégasque. Cela dit, le GRECO regrette qu'elle ne reste, pour l'heure, que partielle, étant donné que les comptes de campagnes ne comprennent que les dépenses électorales (tandis qu'il avait été recommandé d'y inclure également les revenus, les éléments de l'actif et du passif), qu'ils ne sont pas rendus accessibles au public (seuls les rapports sur les comptes de campagne, tels qu'établis par l'autorité de contrôle, sont publiés) et qu'aucune mesure n'a été prise pour régler plus en détail les dons (entre autres, en interdisant les dons anonymes et en prévoyant la publication des dons supérieurs à un certain montant ainsi que de l'identité des donateurs) et d'autres sources de financement, comme cela a été recommandé. En outre, le GRECO déplore que la réforme récente n'aborde pas le financement général des partis politiques. En n'incluant pas les apports financiers et autres émanant de la société dans la comptabilité politique, la réforme n'a pas atteint un des objectifs pourtant fondamentaux de la transparence du financement politique et de la prévention de la corruption. Tout en comprenant les spécificités de la vie politique monégasque (voir le paragraphe 63 ci-dessus), le GRECO estime que cela ne peut constituer un frein à la transparence du financement de la vie publique. Dans ce contexte, il convient de noter qu'un projet de loi amendement la loi n° 1.389 et visant à renforcer la prise en compte des recommandations du GRECO a récemment été présenté au Conseil National. Le GRECO salue cette initiative et invite les autorités à poursuivre le processus de réforme dans le sens indiqué par les recommandations.

85. Au vu des conclusions énoncées aux paragraphes 81 à 84, le GRECO félicite Monaco pour les réformes importantes qu'elle a menées sous l'angle des deux thèmes évalués, réformes qui prouvent que ce pays met déjà en œuvre plus de la moitié des recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Il encourage les autorités monégasques à persévérer dans leurs efforts en vue de mettre en œuvre les recommandations en suspens au cours des 18 mois à venir. Le GRECO invite le chef de la délégation de Monaco à lui soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations iii, xii et xiv (Thème I – Incriminations) et des recommandations i à iv (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) d'ici le 31 décembre 2015.
86. Enfin, le GRECO invite les autorités monégasques à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport.