

Adoption: 21 octobre 2016
Publication: 24 novembre 2016

Public
GrecoRC3(2016)4

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième 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 73^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 octobre 2016)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures complémentaires prises par les autorités de Monaco depuis l'adoption du premier Rapport de Conformité pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur ce pays (voir le paragraphe 2). Il convient de rappeler que le Troisième Cycle d'Évaluation couvre deux thèmes distincts, à savoir :
 - **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](#)). Le Rapport de Conformité subséquent a été adopté par le GRECO lors de sa 64^e réunion plénière (20 juin 2014) et rendu public le 26 juin 2014, avec l'autorisation de Monaco ([Greco RC-III \(2014\) 4F](#)).
3. Conformément au règlement intérieur du GRECO, les autorités monégasques ont présenté leur deuxième rapport de situation qui contient des informations supplémentaires concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations qui, selon le rapport de conformité, avaient été mises en œuvre partiellement ou n'avaient pas été mises en œuvre. Ce deuxième rapport de situation a été reçu le 1^{er} octobre 2015 et a servi de base à la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé Saint-Marin et la France de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. Eros GASPERONI, Conseiller, Ministère des affaires Étrangères (Saint-Marin) et Mme Agnès MAITREPIERRE, Chargée de mission, Direction des affaires juridiques, Ministère des Affaires étrangères (France). Les rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat pour la rédaction du présent Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que le GRECO avait adressé, dans son rapport d'évaluation, 14 recommandations à Monaco concernant le Thème I. Dans le rapport de conformité ultérieur, le GRECO a conclu que les recommandations i, ii, iv à xi et xiii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iii et xii avaient été partiellement mises en œuvre et la recommandation xiv n'avait pas été mise en œuvre. La conformité avec les recommandations iii, xii et xiv est examinée ci-après.

Recommandation iii.

6. *Le GRECO avait 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.*
7. Le GRECO rappelle que, du point de vue des autorités, les dispositions du nouvel article 113-2 du CP¹ telles qu'introduites par la loi n° 1.394 sont claires et ne paraissent pas a priori de nature à entraîner des difficultés d'interprétation. Cela étant, pour satisfaire la recommandation, la Direction des Services Judiciaires avait diffusé aux magistrats 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. Le GRECO, tout en saluant cette initiative, la jugeait insuffisante et sujette à diverses interprétations en l'absence d'autres mesures, plus concrètes, telles que celles énoncées dans la recommandation. Pour ces raisons, la recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le rapport de conformité.
8. Les autorités indiquent maintenant que pour donner suite aux préconisations du GRECO, le Directeur des Services Judiciaires a adressé une note « circulaire » au Procureur Général le 3 juillet 2015 qui apporte des informations complémentaires sur l'interprétation à donner à l'infraction de corruption. La copie de cette note a également été adressée aux Chefs de Cour et de Juridictions. Dans la note, le Directeur des Services Judiciaires précise que l'infraction de corruption suppose un élément matériel (qui peut se résumer en un acte unilatéral tel qu'une simple offre ou promesse du corrupteur) ainsi qu'un élément intentionnel, à savoir une volonté de corrompre ou d'être corrompu. Selon la note, « la preuve de la corruption a longtemps été considérée comme nécessitant l'existence d'un lien préalable – le pacte de corruption – à tout le moins dans l'esprit de l'auteur de l'infraction, entre l'avantage indu et l'acte attendu du corrompu. Ce lien doit pouvoir se déduire de circonstances factuelles objectives et pas nécessairement de l'existence d'un accord de corruption entre le corrupteur et le corrompu. En effet, en application de la Convention pénale sur la corruption (articles 2 et 3), le corrupteur et/ou le corrompu doivent en principe pouvoir être poursuivis sur la base de leurs seuls actes et de leur comportement, indépendamment de la conduite et de l'intention délictuelle de l'autre partie. Il s'agit donc d'un acte unilatéral. ... Un raisonnement identique devrait être adopté en ce qui concerne le trafic d'influence ... ». Les autorités ajoutent qu'afin de compléter ce dispositif, le Directeur des Services Judiciaires organisera dans les prochains mois un séminaire de formation à destination des magistrats sur cette thématique.
9. Le GRECO salue le fait que des mesures plus concrètes à l'attention des magistrats pour satisfaire aux exigences de la recommandation ont maintenant été prises. Il considère notamment que la note circulaire adressée au Procureur Général et aux Chefs de Cour et de Juridictions précise, avec suffisamment de clarté, que la preuve d'un pacte de corruption – dans le sens d'une intention délictuelle à la fois du corrupteur et du corrompu manifestée par un accord – n'est pas requise par les nouvelles dispositions du CP sur la corruption et le trafic d'influence. Les autorités sont encouragées à suivre l'application en pratique des précisions apportées par la

¹ 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, entrée en vigueur le 13 octobre 2012 suite à sa publication au Journal de Monaco no. 8090 du 12 octobre 2012.

note circulaire en vue d'évaluer s'il y a besoin d'organiser d'autres sessions de formation dans l'avenir.

10. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

11. *Le GRECO avait 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.*
12. Le GRECO rappelle que, dans le rapport de conformité, la recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre. D'un côté, le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption avait été ratifié par Monaco (deuxième partie de la recommandation). D'un autre côté, tout en notant des arguments avancés par les autorités, selon lesquels les actes de corruption active et passive des arbitres et jurés nationaux et étrangers seraient incriminés par la nouvelle législation, le GRECO 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 (première partie de la recommandation).
13. Les autorités réaffirment 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 que les arbitres et jurés étrangers sont couverts par la notion « d'agent public étranger » telle que définie par le paragraphe 2 dudit article. Elles expliquent que ces catégories de personnes concourent à l'accomplissement d'actes ayant pour but de satisfaire l'intérêt général et tombent ainsi dans le champ d'application des dispositions du CP sur la corruption. Néanmoins, afin de prendre en considération la position du GRECO, les autorités ont invité leurs services juridiques à introduire spécifiquement la corruption active et passive des arbitres nationaux ou étrangers au sein du paragraphe 4 de la section II du chapitre III du livre III du CP.
14. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite du fait que les autorités ont pris une initiative ayant pour but d'incriminer explicitement la corruption active et passive des arbitres nationaux ou étrangers. Cela dit, en l'absence de progrès tangibles dans ce domaine, le GRECO ne peut pas convenir de la mise en œuvre de la deuxième partie de la recommandation.
15. Le GRECO conclut que la recommandation xii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

16. *Le GRECO avait 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.

17. Le GRECO rappelle qu'il a conclu dans le rapport de conformité que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Compte tenu de la portée de cette recommandation, le Gouvernement avait décidé de solliciter ses juristes sur ces questions.
18. Les autorités rapportent que le Gouvernement a sollicité l'avis de ses juristes sur les questions soulevées dans la recommandation. Les Services Juridiques concernés procèdent actuellement à l'étude de ces conclusions, afin que le Gouvernement puisse se prononcer en toute connaissance de cause quant aux différentes modifications préconisées. En ce qui concerne le premier point de la recommandation, les autorités précisent que les Services Juridiques du Gouvernement procèdent à l'examen de chacun des cas visés par la recommandation. Il paraît que, selon l'avis des juristes précités, l'aménagement de telles règles de compétence juridictionnelles requerrait la création de nouvelles dispositions du Code de procédure pénale (en l'occurrence, un nouvel article 6-2), ainsi qu'une modification du Code pénal (plus spécifiquement en son article 113, pour les infractions spécifiques de corruption et trafic d'influence). Ces nouvelles dispositions, adjointes aux dispositions existantes, permettraient donc l'appréhension pénale de l'ensemble des cas de figure envisagés par la recommandation. En revanche, l'insertion en droit monégasque d'une règle de *compétence universelle* des juridictions de la Principauté marquerait une rupture avec les principes fondateurs de la procédure pénale monégasque, en permettant au juge national de poursuivre les infractions de corruption commises à l'étranger par des étrangers, en dehors de tout lien de rattachement de compétence (territorialité, nationalité,...).
19. En ce qui concerne le deuxième point de la recommandation, les modifications du Code de procédure pénale ci-avant évoquées entraîneraient la suppression des actuelles limites à l'exercice de la compétence juridictionnelle mises en exergue par la recommandation. De telles modifications ne paraissent pas, pour l'heure, présenter d'incompatibilité de fond avec les principes du droit positif monégasque, ni avec les réalités de la coopération judiciaire internationale mise en œuvre par les autorités judiciaires nationales.
20. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il en ressort que des réflexions de fond ont été engagées par les autorités compétentes sur les possibilités de traduire en droit monégasque les préconisations du GRECO. Le GRECO tient à souligner qu'une extension de la compétence de Monaco aux actes de corruption commis à l'étranger par des ressortissants étrangers, conformément à l'article 17 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption, ne se placerait pas en dehors de tout lien de rattachement de compétence, étant donné qu'elle impliquerait dans tous les cas de figure des agents publics monégasques. Vu le fait que le processus de consultation n'est pas encore achevé et que le Gouvernement n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur les différentes modifications préconisées, le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

21. Il est rappelé que le GRECO avait adressé, dans son rapport d'évaluation, 4 recommandations à Monaco concernant le Thème II. Dans le rapport de conformité antérieur, le GRECO a conclu que les recommandations i, iii et iv avaient été partiellement mises en œuvre et la recommandation ii n'avait pas été mise en œuvre. La conformité avec ces quatre recommandations est examinée ci-après.

22. Le GRECO rappelle que le 21 juin 2012, le Conseil National (le Parlement) a adopté une loi relative au financement des campagnes électorales, qui avait 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 2012² (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 (ci-après « la Commission ») ainsi que l'existence et l'imposition effective de sanctions particulièrement à l'encontre des candidats qui méconnaîtraient les règles ainsi posées par le nouveau dispositif.
23. Cette réforme n'abordait pas le financement général des partis politiques. A ce propos, les autorités ont souligné certaines spécificités de la vie politique monégasque qui relativiseraient 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 ».
24. Le GRECO rappelle en plus qu'un projet de loi coté F-1-14 du 4 juin 2014 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. Etant donné que ce projet de loi a été présenté très tardivement, le GRECO n'était pas en mesure de l'évaluer dans le rapport de conformité et il a été convenu que les autorités tiendront le GRECO informé sur le processus de réforme dans la procédure de conformité en cours.
25. Les autorités présentent maintenant le texte intégral du projet de loi coté F-1-14 du 4 juin 2014 et de l'exposé des motifs. Ce projet de loi introduit notamment le principe d'un contrôle des recettes électorales, une comptabilité pour les « formations politiques » et une amélioration des conditions de publicité des rapports de la Commission. Les autorités indiquent, en outre, que dans un courrier adressé au Président du Conseil National le 10 juillet 2014, le Ministre d'Etat a appelé son attention sur l'urgence de l'adoption du projet de loi et sur l'intérêt qui s'attachait à l'examen rapide de ce texte. En même temps, elles soulignent que le Gouvernement n'a pas la maîtrise de l'ordre du jour de l'examen des projets de loi qui relève de l'initiative du Conseil National en vertu des dispositions constitutionnelles.

Recommandation i.

26. *Le GRECO avait 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*

² Suite à sa publication au Journal de Monaco no. 8076 du 6 juillet 2012.

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.

27. Le GRECO rappelle que la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 a expressément défini 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. Tout en saluant ces nouvelles règles, le GRECO a regretté que 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 ; qu'aucune mesure n'avait été prise pour introduire des règles de comptabilité pour les partis politiques ; et que les comptes de campagnes 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). Pour ces raisons, il a été conclu dans le rapport de conformité que la recommandation i n'avait été que partiellement mise en œuvre.
28. Les autorités indiquent maintenant que le projet de loi F-1-14 du 4 juin 2014 contient les innovations suivantes : premièrement, l'article 8 du projet de loi introduit un nouvel article 14 bis de la loi n° 1.389, selon lequel les comptes de campagne contiennent également un état détaillé des recettes obtenues par le candidat/liste de candidats avec mention de leur origine. A cet effet, doivent être mentionnés les dons, les versements personnels des candidats, leurs emprunts notamment bancaires et les produits financiers obtenus. Comme le précise l'article 2 du projet de loi, constituent des recettes électorales les dons de toute nature obtenus par chaque candidat ou chaque liste de candidats, en vue d'une élection communale ou nationale, au cours des deux années précédant le jour du scrutin.
29. Deuxièmement, dans le souci d'une meilleure publicité, l'article 13 du projet de loi F-1-14 prévoit la suppression du délai de 15 jours pendant lequel tout électeur pouvait demander que lui soit communiquée la version intégrale des rapports sur les comptes de campagne tels qu'établis par la Commission. Etant donné que la Commission n'est pas un organe permanent, il a été prévu que ce droit s'exerce auprès du secrétariat général du ministère d'Etat.
30. Troisièmement, l'article 1er du projet de loi F-1-14 introduit, dans le droit monégasque, le principe selon lequel une association qui apportera son soutien financier à un candidat ou à une liste de candidats sera considérée comme une association à caractère politique et soumise, à ce titre, à la tenue d'une comptabilité dans des conditions qui seront définies dans la loi (article 8 du projet introduisant l'article 14 ter) ainsi que par arrêté ministériel (sur le modèle de la comptabilité des sociétés civiles).
31. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite du fait que le projet de loi F-1-14 du 4 juin 2014 modifiant la loi 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales réponde à plusieurs éléments de la recommandation qui n'avaient pas encore été traités au moment de l'adoption du rapport de conformité. Il est prévu, notamment, d'inclure les recettes électorales dans les comptes de campagne et de soumettre les associations qui apporteront leur soutien financier à un candidat ou à une liste de candidats (associations à caractère politique) à la tenue d'une comptabilité. Le GRECO est convaincu que ces projets, s'ils vont être adoptés, constitueront un pas important dans la bonne direction et contribueront à garantir un degré de transparence satisfaisant du financement de la vie politique de Monaco dans

son ensemble. S'agissant du troisième point de la recommandation, le GRECO regrette que les amendements prévus se limitent à la publication des rapports sur les comptes de campagne, tels qu'établis par l'autorité de contrôle. Les autorités sont invitées à inclure également dans le projet de loi la publication en temps utile des comptes de campagnes et des comptes des partis politiques/associations à caractère politique, comme cela avait été recommandé, et de redoubler d'efforts pour que le projet de loi soit adopté dès que possible.

32. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

33. *Le GRECO avait 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.*

34. Le GRECO rappelle que, selon le rapport de conformité, la recommandation n'avait pas été mise en œuvre, étant donné qu'aucune mesure n'avait été prise pour répondre aux exigences de la recommandation. Les autorités avaient indiqué 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.

35. Les autorités indiquent à présent que le projet de loi F-1-14 vise à introduire dans le droit monégasque des règles relatives aux dons. Elles soulignent que le projet de loi propose des mécanismes qui s'attachent à concilier l'exigence de transparence qu'impliquent les standards internationaux avec le respect nécessaire d'une certaine confidentialité, liée aux spécificités du système politique et électoral monégasque qui placent, depuis toujours, le soutien financier à l'activité politique sous la responsabilité privée. En vertu de l'article 8 du projet de loi, doivent être mentionnés dans les comptes de campagne les dons, les versements personnels des candidats, leurs emprunts, notamment bancaires, et les produits financiers obtenus. Le projet inclut en plus les dispositions suivantes :

- la mention de l'origine des fonds dans le compte de campagne ;
- la divulgation du nom du donateur au-delà d'un montant fixé à 1 000 euros ;
- l'obligation de réaliser le don par chèque ou virement bancaire au-delà de ce montant ;
- l'interdiction pour toute personne physique ou morale d'effectuer des dons supérieurs à un montant total excédant 10% du plafond fixé réglementairement pour les dépenses électorales ;
- l'interdiction de procéder à des opérations destinées à dissimuler l'identité du véritable donateur (convention prête nom) ;
- l'insertion, en annexe du compte de campagne, de la comptabilité des associations déclarées ayant apporté un soutien financier aux candidats ou à une liste de candidats.

36. Le GRECO note que le projet de réforme prévoit une réglementation des recettes et notamment des dons obtenus par les candidats ou listes de candidats, y compris la divulgation des dons et de l'identité des donateurs (excepté les dons inférieurs à 1 000 euros) et l'interdiction de tout acte

de dissimulation de l'identité du donateur. Ces projets d'amendements vont clairement dans le sens de la recommandation. Cela dit, il semblerait que certains éléments de la recommandation mériteraient encore plus d'attention : premièrement, les projets d'amendements ne prévoient pas de mécanisme d'évaluation des dons en nature, à leur valeur effective de marché (voir le premier point de la recommandation). Deuxièmement, il semblerait que la nouvelle réglementation vise, pour l'heure, uniquement les dons et autres recettes obtenus par les candidats/listes de candidats mais non ceux obtenus par les partis politiques/associations à caractère politique,³ alors que la recommandation concerne tant le financement des partis politiques que celui des campagnes électorales. Enfin, s'agissant plus particulièrement du troisième point de la recommandation, il paraît que la publication des dons et de l'identité des donateurs n'est pas assurée par les amendements envisagés, étant donné que ceux-ci ne prévoient pas la publication des comptes de campagne et des comptes des partis politiques/associations à caractère politique dans leur intégralité (est prévue seulement la publication des rapports sur les comptes de campagne, tels qu'établis par l'autorité de contrôle, voir sous la recommandation i, ci-dessus). Les autorités sont invitées à prendre en compte ces différentes préoccupations dans le processus de réforme.

37. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

38. *Le GRECO avait 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.*
39. Le GRECO rappelle que la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 a 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' qui est non permanente et siège après chaque élection. La Commission est habilitée, notamment, 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 d'irrégularités. Tout en se félicitant dans le rapport de conformité de cette réforme, le GRECO a regretté qu'elle ne prévoyait pas la vérification des recettes des candidats/listes de candidats, ni la vérification des comptes des partis politiques/associations à caractère politique, comme cela avait été recommandé. Pour ces raisons, la recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre.
40. Les autorités rapportent que, parmi plusieurs amendements du mécanisme de supervision envisagés par le projet de loi F-1-14, figurent notamment l'extension du contrôle de la Commission aux recettes électorales (voir l'article 2 du projet de loi) ainsi que son extension à la comptabilité des associations à caractère politique. En effet, selon l'article 10 du projet de loi, les rapports de la Commission sur les comptes de campagne auront pour objet, entre autres, de relever le défaut ou l'insuffisance de comptabilité d'une association déclarée ayant apporté son soutien à un candidat ou à une liste de candidats.
41. Le GRECO prend note des informations communiquées et est d'avis que les amendements du mécanisme de contrôle tels que prévus par le projet de loi F-1-14 combleraient les lacunes dans

³ Dans ce contexte, il est à relever qu'une réglementation complémentaire pour de telles associations est envisagée : selon l'article 8 du projet de loi, un arrêté ministériel fixera les modalités d'établissement de la comptabilité des associations déclarées apportant leur soutien financier à un candidat ou à une liste de candidats à une élection communale ou nationale.

le régime actuel telles qu'elles ont été relevées dans le rapport de conformité, plus précisément en ce qui concerne la vérification par la Commission des recettes des candidats/listes de candidats et celle de la comptabilité des partis politiques/associations à caractère politique. Les autorités sont donc invitées à mener à terme les réformes initiées et à veiller à ce que les pouvoirs et les ressources conférés à la Commission lui permettent d'exercer un réel contrôle complet et proactif.

42. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

43. *Le GRECO avait 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.*
44. Le GRECO rappelle que, selon le rapport de conformité, la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La loi n° 1.389 inclut un éventail de sanctions (administratives, pénales et électorales), proportionnelles à la gravité des manquements, qui peuvent être imposées aux candidats électoraux qui méconnaîtraient les règles posées par le nouveau dispositif en matière de financement des campagnes électorales. Le GRECO a salué le fait que ses propositions d'introduire plusieurs types de sanctions avaient été suivies d'effet, mais il a relevé que la réglementation sur la transparence – et, par conséquent, le régime des sanctions – ne couvrait pas, pour l'heure, la transparence des recettes dans le cas des campagnes électorales, ni le financement des partis politiques/associations à caractère politique dans son ensemble. De plus, le GRECO a estimé qu'il aurait été davantage pertinent que la Commission puisse prononcer elle-même directement des sanctions.
45. Les autorités indiquent que le projet de loi F-1-14 vise à amender le régime des sanctions en plusieurs points. Entre autres, étant donné que le projet de loi prévoit l'extension du périmètre des comptes de campagne et du contrôle de la Commission, à savoir aux recettes électorales et à la comptabilité des associations à caractère politique (voir sous les recommandations i et iii, ci-dessus), des irrégularités constatées par la Commission dans ces domaines seront passibles de certaines des sanctions réglementées dans la loi n° 1.389, notamment de non-remboursement total ou partiel des frais de campagne en vertu de l'article 24 de cette loi.⁴ Par ailleurs, cela s'appliquera également en cas de dissimulation de l'identité du donateur. En plus, selon le projet de loi, les sanctions pénales sous l'article 26 de ladite loi seront également applicables à l'encontre du candidat qui occulterait des dons effectués par une personne physique ou morale d'un montant excédant 10% du plafond.
46. Par contre, la réforme ne prévoit pas le droit pour la Commission d'imposer elle-même directement des sanctions. Les autorités soulignent, à cet égard, que les sanctions édictées par la loi n° 1.389 sont d'ordre administratif, électoral ou pénal et que la Commission de vérification des comptes de campagne est un organe consultatif autonome, de caractère administratif, privé par là même, en raison de sa nature, de l'exercice du pouvoir judiciaire. Celui-ci relève des seuls cours et tribunaux aux termes de l'article 5 de la Constitution, et ce, dans le cadre de la séparation des fonctions administrative, législative et judiciaire qu'édicte l'article 6 subséquent.

⁴ En outre, les sanctions électorales (annulation totale ou partielle de l'élection) prévues à l'article 25 de la loi n° 1.389 seront également applicables en cas d'« irrégularité grave » dans le décompte des recettes électorales.

47. Le GRECO note que les amendements prévus par le projet de loi F-1-14 étendraient le régime des sanctions aux irrégularités concernant la déclaration des recettes par les candidats/listes des candidats ou concernant la comptabilité des partis politiques/associations à caractère politique, comme il l'avait préconisé dans le rapport de conformité. S'agissant du droit de la Commission d'imposer elle-même des sanctions en cas de violation des règles de financement politique, le GRECO accepte les arguments avancés par les autorités selon lesquels il paraît peu opportun, pour l'heure, de lui octroyer un tel droit, vu qu'il supposerait un bouleversement important de l'ordre juridictionnel monégasque.
48. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

49. **Au vu des conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle sur Monaco et de ce qui précède, le GRECO conclut que Monaco a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante douze des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Les six recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.
50. Plus particulièrement, en ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i à xi et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations xii et xiv ont été partiellement mises en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, toutes les quatre recommandations ont été partiellement mises en œuvre.
51. S'agissant des incriminations, le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités monégasques pour préciser et communiquer aux praticiens que les incriminations de la corruption ne supposent pas nécessairement l'existence d'un accord entre les parties. D'autre part, il invite une nouvelle fois les autorités à préciser - par la voie appropriée - que ces incriminations couvrent sans aucun doute tous les arbitres et jurés, nationaux et étrangers, au sens du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), et à poursuivre leurs 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 publics étrangers, ou par des ressortissants étrangers à l'égard d'agents publics monégasques – et sur la question de retirer sa réserve faite à la Convention sur ce point.
52. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO salue l'initiative du Gouvernement de Monaco de présenter un projet de loi (coté F-1-14 du 4 juin 2014) amendement la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales, lequel a été soumis au Conseil National (Parlement) le 17 juin 2014. Ce projet de loi vise à « renforcer la prise en compte des recommandations internationales », notamment celles formulées par le GRECO. Il introduit, entre autres, une réglementation des recettes électorales et notamment des dons, le principe d'un contrôle de ces recettes par la Commission de vérification des comptes de campagne, une comptabilité pour les « formations politiques » et le contrôle de celles-ci, ainsi qu'une extension du régime des sanctions aux irrégularités constatées dans ces domaines. Ces projets d'amendements vont clairement dans le sens des recommandations du GRECO, même si quelques compléments s'avèrent nécessaires, en particulier en ce qui concerne la publication des comptes de campagne et des formations politiques. Pour conclure, il est essentiel que les autorités redoublent d'efforts pour mener à terme ce processus de réforme dans les meilleurs délais.

53. Considérant que six recommandations essentielles – dont les quatre recommandations relatives à la transparence du financement des partis politiques – n’ont pas encore été pleinement mises en œuvre, le GRECO, conformément à l’article 31, paragraphe 9 de son Règlement intérieur invite le Chef de la délégation de Monaco à lui communiquer des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations xii et xiv (Thème I – Incriminations) et des recommandations i à iv (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) d’ici le 31 juillet 2017 au plus tard.
54. Enfin, le GRECO invite les autorités monégasques à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport.