

Adoption: 8 décembre 2017
Publication: 21 décembre 2017

Public
GrecoRC3(2017)17

Troisième Cycle d'Evaluation

Addendum au 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 78^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 4-8 décembre 2017)

I. INTRODUCTION

1. Cet addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures complémentaires prises par les autorités de Monaco depuis l'adoption de ce dernier, pour mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur Monaco (voir le paragraphe 2). Il convient de rappeler que le Troisième Cycle d'Evaluation 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'Evaluation 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 Premier Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 64^e réunion plénière (20 juin 2014) et rendu public le 26 juin 2014 dans les mêmes conditions ([Greco RC-III \(2014\) 4F](#)). Le Deuxième Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 73^e Réunion Plénière (Strasbourg, 17-21 octobre 2016) et rendu public le 24 novembre 2016 ([Greco RC-III \(2016\) 4F](#)).
3. Conformément au règlement intérieur du GRECO, les autorités monégasques ont présenté le 28 juillet 2017 leur rapport de situation qui contient des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations encore pendantes; il a servi de base à la rédaction du présent Addendum, de même que des informations soumises par la suite.
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 Etrangères (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. A ce jour, et à l'issue du second rapport de conformité, toutes les recommandations ont été mises en œuvre à l'exception des recommandations xii et xiv qui sont restées partiellement mises en œuvre. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
6. A titre général, les autorités monégasques indiquent qu'un projet de loi visant à modifier la loi n°1.362 du 3 août 2009 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption ainsi que d'autres textes légaux, a été déposé au Conseil National

(parlement) le 9 novembre 2017¹. Ce texte intitulé « projet de loi renforçant le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption » répond à des recommandations du comité MONEYVAL mais également du GRECO. En effet, il introduit des modifications du Code pénal et du Code de procédure pénale répondant aux préconisations du Thème I.

7. Les autorités précisent aussi qu'en relation avec la recommandation iii², qui a été jugée mise en œuvre à l'issu du second rapport de conformité, au-delà de la circulaire du Directeur des Services Judiciaires au Procureur Général apportant des informations complémentaires sur l'interprétation à donner à l'infraction de corruption, une modification du Code pénal est envisagée afin d'intégrer un nouvel article 113-4 répondant à la préconisation du GRECO. L'article prévoit que « l'élément intentionnel des infractions visées aux articles 113-1 à 113-3 peut être déduit de circonstances factuelles objectives. »
8. Le GRECO prend note avec intérêt de ce changement législatif, dont les implications réelles sont très intéressantes pour la lutte contre la corruption puisque l'exposé des motifs de la loi précise que « cette nouvelle disposition du Code pénal opère un renversement de la charge de la preuve et, partant, facilite la tâche des magistrats. Il appartient désormais, au prévenu de prouver que les biens ou revenus litigieux qui se trouvent en sa possession ont une origine légale ».

Recommandation xii.

9. *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.*
10. Le GRECO rappelle que cette recommandation reste considérée comme partiellement mise en œuvre à ce jour. Le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption avait été ratifié par Monaco (deuxième partie de la recommandation). Pour lever les doutes exprimés dans le rapport d'évaluation et réitérés dans les rapports de conformités subséquents, la principauté avait finalement annoncé avoir invité leurs services juridiques à introduire spécifiquement la corruption active et passive des arbitres nationaux ou étrangers dans le Code pénal (première partie de la recommandation).
11. Les autorités réaffirment encore une fois que selon elles les arbitres et jurés nationaux sont déjà couverts par la notion « d'agent public national » telle que définie par le paragraphe 1 du nouvel article 113 du Code pénal 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. Toutefois, comme annoncé précédemment, le projet de loi renforçant le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption a été déposé au Conseil National. Ce projet modifie notamment les articles 113 et 113-2 du Code pénal pour y intégrer expressément

¹ Note du Secrétariat : le projet a été enregistré à cette date sous le n° 972 et le document PDF comprend aussi un exposé des motifs ; voir <http://www.conseil-national.mc/index.php/textes-et-lois/projets-de-loi/item/595-n-972-projet-de-loi-renforçant-le-dispositif-de-lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-le-financement-du-terrorisme-et-la-corruption>

² 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. »

l'arbitre dans le champ d'application de la corruption passive telle que prévue par ledit article (cf. le texte ci-après).

Article 113 modifié du Code Pénal

« L'article 113 du Code pénal est modifié comme suit

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

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

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

Un arbitre est une personne choisie par plusieurs parties, chargée de régler un différend ou de trancher un litige qui existe entre elles. »

Article 113-2 modifié du Code Pénal

« L'article 113-2 du Code pénal est modifié comme suit

« La corruption passive est le fait par un agent public ou privé ou par un arbitre 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. »

12. S'agissant des jurés, les autorités monégasques rappellent qu'ils sont mentionnés dans l'actuel article 116 du Code pénal concernant les sanctions encourues pour corruption passive pour cas aggravé³ (lorsque cela implique un magistrat ou un juré).
13. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite du fait que les autorités ont préparé des amendements visant entre autres à incriminer explicitement la corruption active et passive des arbitres nationaux ou étrangers. En effet, la visite d'Evaluation avait mis en évidence des divergences importantes quant à savoir si l'incrimination de la corruption d'agents publics couvrirait bel et bien la corruption d'arbitres (en matière commerciale, civile etc.). Le GRECO se réjouit donc du dépôt au Conseil National, le 9 novembre 2017, du projet de loi renforçant le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption. S'agissant des jurés, il faut garder à l'esprit que les amendements de 2012 ont introduit une notion « attrape tout » de l'agent public (national, étranger et international) et étendu les dispositifs de base de la corruption active et passive. Dans ces conditions, le GRECO accepte l'explication que la corruption d'agents publics couvre bien les jurés (nationaux et étrangers) dans la mesure où ils sont explicitement placés sur un même pied que les magistrats aux fins de l'incrimination de la corruption passive de l'article 116 du Code pénal. Monaco pourrait toutefois

³ Le Code Pénal est disponible à l'adresse internet <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/ViewCode!OpenView&Start=1&Count=300&RestrictToCategory=CODE%20P%C3%89NAL>

s'assurer de la cohérence des règles⁴. Dans l'ensemble, Monaco aura donné à la présente recommandation les suites attendues par le GRECO, une fois que le projet de loi aura été adopté.

14. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

15. *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.*
16. Le GRECO rappelle qu'à ce jour cette recommandation est considérée comme partiellement mise en œuvre. Le Gouvernement avait sollicité l'avis de ses juristes et ses Services Juridiques en étudiaient les conclusions afin de définir les suites à donner. Une modification de l'article 6-2 du Code Procédure Pénale et de l'article 113 du Code Pénal apparaissait envisageable en vue de répondre aux mesures préconisées dans les première et seconde parties de la recommandation. Toutefois, pour ce qui est de la compétence à l'égard d'actes commis hors du territoire et impliquant un agent public monégasque, il était avancé que ce n'était pas possible en dehors de tout lien de rattachement de compétence (territorialité, nationalité...). Le GRECO avait rappelé « 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 ». Il avait donc conclu que le processus de consultation n'était pas encore achevé et que le Gouvernement n'avait pas encore eu l'occasion de se prononcer sur les différentes modifications préconisées.
17. Les autorités monégasques indiquent à présent que dans le cadre du projet de loi renforçant le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption mentionné précédemment, une modification de l'article 6-2 du Code de Procédure pénale est envisagée. Celle-ci vise à 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 (ce qui comprend les membres d'assemblées), quelle que soit leur nationalité, conformément à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption.

⁴ En effet, la définition de la corruption active ne reflète pas celle de la corruption passive de l'article 116 malgré le souci du législateur – dans le second cas – d'avoir voulu sanctionner plus sévèrement la corruption affectant la justice ; d'autre part, il existe toujours un article 121 qui fait partiellement double emploi.

Article 6-2 du Code de Procédure Pénale

« Un article 6-2 est ajouté

« Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 6, peut-être poursuivi et jugé à Monaco, quelle que soit sa nationalité, tout agent public de la Principauté au sens de l'article 113 du Code pénal qui, hors du territoire de la Principauté, se sera rendu coupable d'un fait qualifié de corruption ou de trafic d'influence par la loi monégasque. En ce cas, les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 6 ne seront pas applicables »

18. Dès l'adoption de ce texte, Monaco lèvera la réserve formulée à l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption.
19. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il salue les avancées législatives envisagées par le projet de loi renforçant le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption s'agissant de la compétence de la Principauté à l'égard des actes de corruption et de trafic d'influence commis par des agents publics de la principauté. Toutefois, il apparaît que l'ensemble des implications de l'article 17 de la Convention et les différentes modifications préconisées n'ont toujours pas été examinées plus avant, depuis le second rapport de conformité : en effet, comme le GRECO l'a déjà souligné, la Principauté doit aussi établir sa compétence notamment à l'égard des actes impliquant plus généralement un agent public ou membre d'assemblée élue monégasque, indépendamment du lieu de commission et de la nationalité du délinquant. Le GRECO rappelle aussi que de possibles restrictions – par exemple la double incrimination – seraient à supprimer. Le Gouvernement n'a donc toujours pas eu l'occasion de se prononcer sur l'ensemble des modifications préconisées. Le GRECO espère que dans la perspective d'une décision finale de levée de la réserve monégasque – qu'il encourage une nouvelle fois – les mesures complémentaires seront prises au préalable.
20. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste 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, quatre recommandations à Monaco concernant le Thème II. A l'issu du Deuxième Rapport de Conformité d'octobre 2016, ces quatre recommandations demeurent partiellement mises en œuvre. La conformité avec ces quatre recommandations est examinée ci-après.
22. Le GRECO a rappelé dans le Second Rapport de Conformité *« 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 2012 (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. Dans ce précédent rapport de conformité, le GRECO a également relevé que cette réforme n'abordait pas le financement général des partis politiques, les autorités ayant indiqué que certaines spécificités de la vie politique monégasque relativiseraient l'influence des formations politiques, qui ne seraient pas des structures permanentes importantes et qui n'auraient, en dehors des campagnes, que de faibles besoins financiers.
24. Il importe de rappeler qu'un projet de loi coté F-1-14 du 4 juin 2014 a été présenté au Conseil National le 17 juin 2014 (projet de loi n°924 modifiant la loi n° 1389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales)⁵. Ce projet prévoyait notamment de renforcer la prise en compte des recommandations du GRECO mais du fait d'une présentation tardive au GRECO, ce n'est que dans le Second Rapport de Conformité que ce dernier avait pu se livrer à un examen du texte.
25. Dans le rapport de situation soumis le 28 juillet dernier, les autorités font une nouvelle fois référence aux dispositions du projet ci-dessus. Toutefois, le GRECO comprend que le Gouvernement a retiré ce projet – qui n'avait été inscrit à aucun ordre du jour – et qu'il a été remplacé par un autre projet déposé le 3 octobre 2017 (projet N° 970), lequel a été discuté et adopté lors de la séance publique du 6 octobre 2017. Le texte de la loi (Loi n° 1453 du 16 octobre 2017 modifiant la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales) a été publié le 20 octobre 2017⁶ et il est entré en vigueur le lendemain.

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 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 cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Dans son Second Rapport de conformité, le GRECO avait salué 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 [premier] 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 sont 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 (...) ».

⁵ Lien vers le projet : <http://www.conseil-national.mc/index.php/textes-et-lois/projets-de-loi/les-projets-de-loi-retires/item/364-924-projet-de-loi-modifiant-la-loi-n-1389-du-2-juillet-2012-relative-au-financement-des-campagnes-electorales>

⁶ Lien vers le projet, le rapport explicatif et la version finale publiée : <http://www.conseil-national.mc/index.php/textes-et-lois/lois/item/585-1453-loi-modifiant-la-loi-n-1-389-du-2-juillet-2012-relative-au-financement-des-campagnes-electorales>

28. Les autorités réitèrent les informations déjà communiquées dans le Second Rapport de conformité mais le GRECO prend note de l'adoption des mesures législatives déjà envisagées en 2014, grâce à la récente avancée législative résultant de la Loi n° 1453 du 16 octobre 2017 modifiant la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales (cf paragraphe 25).
29. Le GRECO relève que cette récente loi apporte diverses améliorations. Ainsi, un nouvel article 3bis précise les éléments à considérer comme des recettes électorales (apports des candidats, emprunts bancaires et autres et produits financiers perçus, dons et autres concours obtenus de personnes physiques ou morales pour chaque candidat ou liste de candidats aux élections, jusqu'à la production du compte de campagne). L'article 11 prévoit à présent que le mandataire financier doit tenir une comptabilité de toutes les recettes mais aussi des dépenses. L'article 14bis nouvellement introduit exige qu'un état détaillé des recettes électorales, comprenant ces éléments, figure dans les comptes de campagne. L'article 14 ter nouveau ajoute que toutes les pièces justificatives des recettes et des dépenses doivent être annexées aux comptes de campagne. La loi prévoit désormais (en son article 20) la publication, intégrale ou par extraits, du rapport définitif, établi par la Commission de vérification des comptes de campagne, sur le compte de campagne. Ce rapport est publié, dès qu'il est établi, au journal officiel, c'est-à-dire à l'issue de la phase de vérification des comptes de campagne par la Commission, ce qui dure 4 mois.
30. Ce dispositif comporte d'indéniables avancées, mais qui ne sont pas suffisantes pour satisfaire pleinement aux recommandations du GRECO. Tout d'abord, ce dispositif ne prévoit pas la publicité des comptes de campagne et états financiers des partis politiques. En outre, il laisse à la Commission le choix de ne publier que des extraits de son rapport définitif, auquel cas tout électeur peut obtenir copie des éléments non publiés, mais à ses frais. Cette situation n'est pas satisfaisante au regard de l'objectif de transparence poursuivi par la dernière partie de la recommandation. Cela est d'autant moins satisfaisant que la récente loi (article 25) a ouvert à tout électeur le droit de contester la validité de l'élection lorsque la Commission constate, dans son rapport, certains manquements limitativement énumérés (dépassement du plafond légal des dépenses électorales, absence de dépôt du compte de campagne, irrégularité grave dans le décompte des recettes électorales). Il aurait été bienvenu d'accompagner l'ouverture de cette nouvelle voie de droit par une publication intégrale des rapports de la Commission. Enfin, ce nouveau dispositif n'aborde toujours pas le financement des partis politiques en tant que tel, mais se limite, comme cela était déjà envisagé dans le projet de loi de 2014, à introduire des éléments de nature à favoriser la transparence de la contribution de certaines associations au financement des campagnes électorales. En effet, selon le nouvel article 14 ter, un récapitulatif comptable concernant les recettes et dépenses de campagne des associations qui ont financé des candidats est à joindre aux états financiers que soumettent les mandataires à la commission de contrôle. Un arrêté ministériel reste à adopter pour fixer des règles comptables plus précises concernant toute association régulièrement déclarée qui apporterait un soutien à un candidat ou une liste de candidats. Cela va dans le bon sens mais il est regrettable que Monaco n'ait pas pris des mesures plus précises et spécifiques en relation avec les formations politiques indépendamment de la question du financement électoral. Le rapport explicatif préparé par le Conseil National (parlement) à l'occasion de la présentation du nouveau projet de loi du gouvernement adopté en octobre 2017 ne manque d'ailleurs pas de regretter le flou dans lequel les mouvements ou partis politiques sont maintenus, en dehors du contexte du financement électoral.

31. En conclusion, des avancées certaines sont à noter s'agissant de la transparence du financement électoral. Le GRECO regrette néanmoins le fait que Monaco n'ait pas pris de mesures pour régir directement et expressément le financement des partis politiques, en conformité avec les deux premiers éléments de la recommandation. Des améliorations importantes restent souhaitables également en matière de publicité des états financiers et comptes de campagne, dans le sens de la troisième partie de la recommandation.

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 cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Comme il a été relevé dans le Second Rapport de conformité, « 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,⁷ 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 apparaît 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) ».

35. Les autorités réitèrent en substance les informations déjà communiquées dans le Second Rapport de conformité mais le GRECO prend note de l'adoption de la Loi n° 1453 du 16 octobre 2017 modifiant la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales (cf. paragraphe 25).

36. Le GRECO relève que s'agissant de la première partie de la recommandation – au-delà du fait que le financement des partis politiques n'est toujours pas réglementé en dehors du contexte électoral – Monaco n'a toujours pas adopté de règles pleinement satisfaisantes en matière de

⁷ 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.

soutien financier. Si la notion de « dons et autres concours », qui revient régulièrement dans la loi, peut être entendue largement comme le précisent les autorités dans leurs derniers commentaires, il aurait été préférable de porter une attention accrue à certaines formes de dons, tels que les dons en nature, leur identification et leur nécessaire évaluation à la valeur du marché n'étant pas toujours intégrée par les acteurs concernés, ce qui aurait mérité des précisions en la matière afin de s'assurer d'une mise en œuvre optimale de ce nouveau dispositif législatif. Et si la loi évoque la prise en compte de dépenses engagées par des tiers, il serait souhaitable que leur enregistrement ait lieu au titre des recettes puisqu'il s'agit d'une forme de soutien et que cela devrait emporter normalement la publication de l'identité des donateurs au-delà d'un certain montant, comme indiqué dans la recommandation et discuté ci-après.

37. Concernant la deuxième et la troisième parties de la recommandation, le principe de l'interdiction de la dissimulation de l'identité d'un donateur a été conservé dans le nouveau texte d'amendement et il apparaît à présent à la fin de l'article 14bis de la loi n°1389 Les autorités précisent que cela implique que le bénéficiaire doit conserver une trace de l'origine de tous les dons. Les Autorités ajoutent que la règle de non-divulgence de l'identité du donateur lorsque le don est inférieur à 1000 euros, prévu par le projet de loi antérieur a été abandonné. Si la CNCC a de ce fait connaissance de l'origine de tous les soutiens, en revanche la loi reste toujours muette sur la publication de l'identité des donateurs au-delà d'un certain montant, contrairement aux attentes du dernier élément de la recommandation.

38. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

39. *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.*

40. 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. Tout en se félicitant dans le Premier Rapport de Conformité de cette réforme, le GRECO avait 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. Le Second Rapport de conformité avait pris note de propositions de changements législatifs (prévus par le projet de loi F-1-14), qui combleraient diverses lacunes. Les autorités étaient 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

41. Les autorités réitèrent essentiellement les informations déjà communiquées dans le Second Rapport de conformité mais le GRECO prend note de l'adoption de la Loi n° 1453 du 16 octobre 2017 modifiant la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales (cf. paragraphe 25).

42. Le GRECO relève que parmi les changements importants introduits en octobre 2017 par le nouveau projet législatif adopté, la Commission de vérification des comptes de campagne (CVCC) devient un organe permanent présidé de plein droit par le président de la Commission

supérieur des comptes (CSC). Les six autres membres issus en majorité de la CSC et des plus hautes juridictions sont désignés pour cinq ans par ordonnance souveraine. La loi ne précise pas si ce mandat est renouvelable ou pas. La mission de la CVCC inclut expressément de s'assurer de l'exactitude des comptes de campagne et elle doit procéder à un certain nombre de vérifications qui ne sont pas limitativement énumérées, y compris des omissions dans la déclaration des recettes ou des dépenses électorales. La CVCC dispose de quatre mois pour examiner les comptes de campagne, dont un mois pour recueillir les éventuels commentaires des mandataires des candidats.

43. Le rapport sur les élections est publié et transmis dans le même temps au Ministre d'Etat, avec un avis quant aux irrégularités constatées, qui peuvent appeler la perte totale ou partielle de l'aide publique liée aux dépenses électorales ou même l'annulation d'une élection par le tribunal de première instance, voire une transmission d'office au procureur général en cas d'infraction pénale. L'article 19 donne à la CVCC la faculté d'exiger la production de toute pièce justificative y compris des formations politiques, et toute personne physique ou morale qui aurait apporté des soutiens, consentis des prêts ou été engagée dans des dépenses électorales. Les refus de coopérer ne sont en revanche pas clairement abordés.
44. Dans l'ensemble le GRECO salue les développements ci-dessus, qui constituent une avancée certaine. Toutefois, la CVCC reste un organe consultatif à l'égard de l'exécutif, qui n'est pas lié par ses conclusions. La reconductibilité ou non du mandat des membres de la CVCC reste aussi à clarifier. Globalement, des améliorations peuvent donc encore être apportées dans le sens de l'indépendance du contrôle. Le GRECO rappelle aussi que pour l'heure, le cadre sur la transparence du financement politique ne couvre pas directement le financement des partis politiques. Pour cette raison, il ne peut donc considérer que cette recommandation ait été pleinement mise en œuvre.
45. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.
46. *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.*
47. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre à ce jour. Les amendements prévus par le précédent projet de loi F-1-14 cherchaient à étendre le régime des sanctions aux irrégularités concernant la déclaration des recettes par les candidats ou concernant la comptabilité des partis politiques/associations à caractère politique, comme il avait été clarifié dans le Premier 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 avait accepté les arguments avancés par les autorités selon lesquels il paraissait peu opportun, pour l'heure, de lui octroyer un tel droit, en raison du bouleversement important de l'ordre juridictionnel monégasque que cela présupposait.
48. Les autorités réitèrent essentiellement les informations déjà communiquées dans le Second Rapport de conformité mais le GRECO prend note de l'adoption de la Loi n° 1453 du 16 octobre 2017 modifiant la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales (cf. paragraphe 25).

49. Le GRECO relève que les amendements d'octobre 2017 complètent le chapitre VII sur les sanctions dans la loi n° 1.389 en introduisant la possibilité de sanctionner (par la nullité de l'élection du ou des candidat(s) concernés) les irrégularités graves dans le décompte des recettes électorales. De plus, des sanctions pénales sont à présent applicables (au candidat concerné) en cas de manipulation des comptes de campagne en vue du remboursement de dépenses par l'Etat (aide publique), ou pour dissimuler des dons importants. D'un autre côté, la loi n°1389 ne règlemente toujours pas le financement des partis politiques en tant que tel, comme le veut la recommandation, même si un récapitulatif de leur intervention financière est à joindre aux comptes de campagne transmis pour vérification et que constitue une cause d'irrégularité des comptes de campagne « *le défaut ou l'insuffisance de comptabilité d'une association déclarée ayant apporté son soutien à un candidat ou à une liste de candidats conformément au quatrième alinéa de l'article 14 bis* » (article 17 tiret 6) (qui peut se traduire par une sanction impactant le montant du remboursement alloué). .
50. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

51. Au vu des conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle sur Monaco et de ce qui précède, le GRECO conclut à présent que Monaco a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante douze des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Les six recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.
52. Plus particulièrement, en ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i à xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante mais la recommandation xiv demeure partiellement mises en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, toutes les quatre recommandations demeurent partiellement mises en œuvre.
53. S'agissant des incriminations, le GRECO se réjouit qu'un projet de législation monégasque vise à couvrir sans équivoque la corruption d'arbitres (en matière commercial, civile etc.) et de jurés. D'une façon générale, une fois le texte adopté, la Principauté satisfera aux dispositions du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191). Il reste à la Principauté à poursuivre la réflexion sur la question d'étendre sa compétence en accord avec l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) pour ce qui est des actes de corruption et de trafic d'influence commis hors du territoire, en particulier à l'égard d'agents publics monégasques (nationaux ou non), et à s'assurer que cette compétence n'est pas sujettes à des limitations (par exemple la condition de double incrimination).
54. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, la Principauté a finalement abandonné le projet législatif initial (coté F-1-14 du 4 juin 2014) amendement la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales. Un autre projet de loi, reprenant le même intitulé a été déposé le 3 octobre 2017 (projet N° 970), discuté et adopté lors de la séance publique du 6 octobre 2017, devenu la Loi n° 1453 du 16 octobre 2017 modifiant la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales puis publié le 20 octobre 2017. Cette loi d'amendement introduit des améliorations supplémentaires, par exemple quant au contenu des comptes de campagne, à la contribution des associations régulièrement déclarées qui apportent leur soutien aux candidats, aux types de soutiens en période de

campagne. La Commission consultative de vérification des comptes de campagne (CVCC) a été érigée comme un organe permanent, dotée de certains pouvoirs de contrôle, mais dont le rôle reste purement consultatif et dont les garanties d'indépendance pourraient être renforcées. Des avancées ont aussi été réalisées sur le plan des sanctions en cas de manquements aux règles établies. Il reste toutefois une lacune de taille dans la mesure où le financement des partis politiques eux-mêmes, n'est pas réglementé. En raison de la logique des « vases communicants » entre partis politiques et élections, une réglementation cohérente se doit de couvrir aussi le financement des partis en temps normal, c'est-à-dire en dehors de la période de campagne électorale. D'ailleurs, l'activité des formations politiques ne se limite pas à la compétition lors d'élections, mais elle implique aussi l'activité législative, entre autres.

55. Pour conclure, le GRECO invite une nouvelle fois les autorités à poursuivre leurs efforts pour mener à terme ce processus de réforme dans les meilleurs délais. Même si le pays est parvenu à mettre pleinement en œuvre la majorité des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle, toutes les quatre recommandations sur le financement des partis politiques demeurent en suspens à ce jour.
56. L'adoption de cet Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième Cycle en ce qui concerne Monaco. Les autorités pourront néanmoins tenir le GRECO informé de nouveaux développements à venir, si elles le souhaitent.
57. Enfin, le GRECO invite les autorités monégasques à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport.