

**PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI N° 1.389 DU 2 JUILLET 2012
RELATIVE AU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES**

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi modifiant la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales, comme le projet de loi n° 924 auquel il s'est substitué, a pour objet de renforcer la prise en compte des recommandations internationales formulées par le Groupe d'Etats contre la corruption (G.R.E.C.O.) du Conseil de l'Europe, dans ses Rapports d'évaluation et de conformité sur Monaco, respectivement adoptés les 20-23 mars 2012 et 17-21 octobre 2016.

Destiné à apporter des compléments législatifs à la réforme intervenue en 2012 qui avait alors permis à la Principauté, dans un secteur de la vie politique où la réglementation était jusqu'alors sommaire, de moderniser profondément son droit électoral, le présent projet de loi entend ainsi, à l'instar du texte qu'il a remplacé, affermir le contrôle du financement des campagnes électorales, en renforçant la transparence des sources de financement.

En effet, les efforts législatifs et de modernisation accomplis dans le cadre de l'adoption de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 ont porté sur l'instauration d'un contrôle des dépenses lors des campagnes électorales et abouti à l'édification d'un régime juridique ambitieux dont la mise en œuvre au cours des élections nationales de février 2013 et communales de mars 2015 a pu attester à la fois de sa rigueur et de son réalisme.

Toutefois, les nombreuses avancées que la loi n° 1.389 a consacrées s'agissant, en particulier, des nouvelles obligations comptables et financières pesant sur les candidats aux élections, de l'instauration de nouveaux plafonds de dépenses électorales et de remboursement des frais de campagne, du recours à un mandataire financier ou de la création d'une autorité consultative autonome de contrôle, ou encore de la mise en place d'un dispositif répressif de sanctions administratives, pénales et électorales, n'ont satisfait qu'en partie aux recommandations internationales du G.R.E.CO.

Conscient de cette situation, le Gouvernement a souhaité ouvrir, postérieurement aux élections nationales de février 2013, une réflexion tendant à examiner les conditions dans lesquelles les règles issues de la réforme 2012 pouvaient être complétées.

Le résultat de cette réflexion, à laquelle le Conseil National a été associé, s'est traduit par le dépôt, le 17 juin 2014, sur le bureau de l'Assemblée, d'un projet de loi modifiant la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012.

Le texte, enregistré sous le numéro 924, avait alors pour objet d'adosser au contrôle des dépenses de campagne soumises à un plafonnement, un contrôle des recettes électorales.

A cet égard, il était envisagé que les recettes électorales figureraient dans le compte de campagne des candidats avec l'indication de leur origine.

Par ailleurs, et pour apporter leur concours financier à un candidat ou à une liste de candidats, les personnes morales constituées en association devaient prendre la forme d'associations déclarées et se soumettre à une obligation de comptabilité.

Sur ce dernier point, les dispositions envisagées offraient une possibilité de contrôle des formations politiques sans qu'il soit besoin de les définir autrement que par leur concours financier apporté à des candidats, évitant ainsi l'écueil de définitions fondées sur d'autres critères comme l'objet statutaire, la finalité ou le but de l'association, et dont l'introduction, dans la loi, pourraient avoir d'éventuelles répercussions sur les équilibres institutionnels de la vie politique monégasque.

En outre, il était institué une interdiction, pour les personnes physiques ou morales d'apporter aux candidats des dons excédant un certain seuil à une élection, ce qui constituait une évolution profonde des règles actuelles de financement des campagnes électorales.

Enfin, l'ensemble des obligations nouvelles ainsi envisagé devait être respecté sous peine des sanctions administratives, électorales ou pénales déjà édictées par la loi en vigueur.

En complétant de la sorte le cadre légal existant, le projet de loi n° 924 étendait indubitablement la portée des dispositifs de contrôle déjà mis en œuvre, tout en marquant, simultanément, une nouvelle étape dans l'édification d'un droit électoral financier moderne et complet.

Déposé en juin 2014, ce texte a été examiné concrètement par le Conseil National et le Gouvernement Princier dans le cadre du processus législatif au cours du mois de juin 2017.

Il en a résulté la formalisation d'une version du projet de loi comprenant de nombreux amendements issus tant des échanges soutenus entre les deux institutions que des observations techniques formulées par la Mairie ou issues du bilan des campagnes électorales des élections nationales de 2013 et communales de 2015 réalisé, en son temps, par la Commission Supérieure des Comptes.

Le Conseil National n'étant cependant pas parvenu à réunir toutes les conditions pour présenter le projet de loi n° 924 tel qu'amendé au vote de la représentation nationale lors d'une session extraordinaire envisagée initialement le 11 juillet 2017, le processus législatif s'est trouvé par conséquent interrompu.

Parce que le Gouvernement Princier a souhaité néanmoins valoriser le travail législatif ainsi accompli, il a entendu procéder, dans un même mouvement, au retrait du texte n° 924 et au dépôt d'un nouveau projet de loi.

En effet, il lui a paru efficient de saisir l'Assemblée d'un texte actualisé, c'est-à-dire intégrant les avancées auxquelles l'étude approfondie du projet de loi n° 924 avait conduit et ce, dans la perspective de faciliter le travail des conseillers nationaux lorsque ceux-ci seraient appelés, le moment venu, à examiner de nouveau le projet destiné à modifier la loi de 2012.

Par ailleurs, le Gouvernement a considéré que les modifications envisagées pour le projet de loi n° 924 pouvaient utilement figurer dans un nouveau projet de loi qui, une fois déposé sur le bureau de l'Assemblée, serait de nature à compléter et à enrichir les éléments déjà communiqués par les autorités monégasques au G.R.E.C.O. dans le cadre du Troisième Cycle d'Evaluation.

Le présent projet de loi se présente donc comme la reprise des dispositions du projet de loi n° 924 auxquelles ont été apportés les ajouts et suppressions nécessaires pour tenir compte des diverses propositions émises, lors de son examen, par les représentants du Conseil National, de la Mairie et de la Commission Supérieure des Comptes.

Parce que la démarche législative du Gouvernement Princier entend s'inscrire dans une forme de continuité, le présent projet de loi est demeuré fidèle aux principes qui avaient guidé, en son temps, la réforme initiale de 2012 mais aussi l'élaboration du projet de loi n° 924, à savoir ceux conduisant à la recherche permanente d'une conciliation entre les standards internationaux et les spécificités de la vie politique monégasque.

Toutefois, cette approche n'a nullement empêché le Gouvernement, convaincu de l'intérêt des propositions d'évolution qui lui ont été suggérées, de modifier sensiblement certains choix qu'il avait initialement retenus pour le projet de loi n° 924 ; il en est ainsi, par exemple, :

- ✓ de la définition des recettes électorales qui se trouve précisée pour mieux distinguer les apports personnels des candidats des autres concours financiers dont ils pourraient bénéficier ;
- ✓ de la définition des dépenses électorales qui est modifiée pour intégrer dans le compte de campagne celles d'entre elles qui seraient effectuées même en dehors de la période de campagne mais en vue de l'élection ;
- ✓ de la détermination d'une nouvelle période de contrôle qui débiterait désormais neuf mois avant le jour du scrutin ;
- ✓ des nouvelles exigences posées pour les dons consentis par les personnes morales qui, venant compléter celles déjà prévues par le texte n° 924 et reprises dans le présent projet de loi, consistent, pour l'essentiel, à fixer une limite maximale aux dons pouvant être alloués correspondant à un montant total cumulé de ceux-ci devant être inférieur à 50 % du plafond légal des dépenses électorales ou à imposer aux associations soutenant des candidats qu'elles se constituent conformément au droit monégasque ;

Mais d'autres solutions du nouveau projet de loi consacrent de réelles avancées en particulier dans le sens d'une meilleure prise en compte des recommandations internationales du G.R.E.C.O. Peuvent, à ce titre, être cités :

- ✓ l'interdiction totale des dons anonymes ;
- ✓ la consécration du caractère permanent de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne à laquelle s'ajoutent diverses évolutions concernant tant son organisation (création d'une fonction de vice-président, recours à des mandats d'une durée de 5 ans, allongement des délais d'instruction du compte de campagne) que ses compétences (avis requis sur l'allocation, en tout ou en partie, du remboursement demandé par les candidats) ;
- ✓ la nouvelle obligation pesant sur les candidats d'avoir à communiquer à l'organe de contrôle tous documents ou informations utiles quant à leurs apports personnels ou aux dons dont ils auraient bénéficiés ;
- ✓ l'assouplissement des conditions d'accès au rapport définitif sur le compte de campagne établi par la Commission.

Enfin, le nouveau projet de loi modifie les dispositions de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 ayant trait au remboursement des frais de campagne pour les élections nationales ce, dans la perspective de prévoir, par voie réglementaire, le principe d'un remboursement à concurrence des apports personnels des candidats mais dans une limite, qui serait également fixée par arrêté ministériel, du plafond total des dépenses électorales.

La règle à laquelle renvoient les modifications législatives ainsi envisagées par le projet présente en effet, aux yeux du Gouvernement, plusieurs avantages.

Elle permettrait tout d'abord de tenir compte d'une préoccupation exprimée par le Conseil National lors des échanges intervenus au mois de juin de 2017, consistant, d'une part, à ce que les sommes remboursées par l'Etat ne viennent pas, en réalité, rembourser des dépenses qui auraient été financées par des tiers (dons extérieurs) et, d'autre part, à ce que les apports personnels des candidats puissent être intégralement remboursés, ce qui sera le cas lorsqu'ils seront inférieurs ou équivalents à la limite du plafond de remboursement qui sera fixée par voie réglementaire.

Il peut être ajouté que le principe de corrélérer ainsi le montant du remboursement à celui des apports déclarés dans le compte de campagne devrait permettre également que le remboursement diminue à mesure que la part des dons extérieurs dans le financement de la campagne augmenterait.

Ainsi, serait en quelque sorte jugulé un phénomène de « double don » au profit des candidats lesquels, en l'état actuel de la législation, peuvent non seulement voir leurs dépenses électorales financées par des concours extérieurs mais aussi en obtenir, pour une partie, le remboursement par l'Etat.

Enfin, cette règle permettrait de répondre à l'objectif du Gouvernement d'éviter de manière générale le recours à un financement 100 % public des campagnes électorales.

De fait, si le présent projet de loi préconise, comme le projet de loi n° 924, de nouveaux dispositifs renforçant la transparence des sources de financement de la vie politique, en allant parfois au-delà des exigences qu'envisageait le texte initial, il s'attache, là encore comme le projet qu'il a remplacé, à tenir compte également des particularités du système électoral et politique monégasque.

En matière de financement électoral, ces spécificités tiennent, on le sait, d'une part, à l'absence de modèle de financement public des formations politiques et, d'autre part, à l'importance accordée au fait que les concours financiers apportés aux acteurs de la vie publique de la Principauté relèvent, traditionnellement, de la sphère et de la responsabilité privées.

Sous le bénéfice de ces observations à caractère général, le présent projet appelle les commentaires particuliers ci-après.

Le projet de loi comporte 22 articles ; la grande majorité d'entre eux a pour vocation d'adosser, au régime actuellement en vigueur concernant les dépenses de campagne, les nouvelles règles applicables aux recettes électorales.

Reprenant le choix du Gouvernement pour le projet de loi n° 924 ayant consisté à organiser une extension aux recettes électorales de la portée du dispositif, le présent projet préserve la structure du texte 2012 comme ses principes fondamentaux, tout en les enrichissant par les nouveaux développements législatifs.

Ainsi, la teneur de la loi n° 1. 389 du 2 juillet 2012 a, de manière générale, été conservée.

Le projet de loi apporte par ailleurs des évolutions significatives concernant le fonctionnement de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne ainsi que diverses modifications rédactionnelles plus formelles.

Tenant compte d'observations du Conseil National formulées lors de l'examen du projet de loi n° 924, le présent projet vient modifier les articles premier et 2 de la loi n° 1.389 qui ont trait aux listes de candidats.

C'est ainsi que l'article premier du projet de loi vise à préciser dès l'article premier de la loi n° 1.389 que les listes de candidats, simples unions de fait de personnes physiques, sont naturellement dépourvues de la personnalité juridique.

Quant à l'article 2 du projet de loi qui complète l'article 2 de la loi actuelle consacrant, en droit monégasque, la spécificité des listes de candidats en ce qu'elles peuvent obtenir un remboursement de leurs frais de campagne alors qu'elles ne sont pas dotées de la personnalité juridique, il pose le principe selon lequel les listes peuvent également trouver des sources de financement auprès des personnes privées, physiques ou morales.

Après avoir complété la notion de « *liste de candidats* », le projet de loi, par son article 3, s'est attaché à donner une qualification juridique des « *recettes électorales* », en créant une nouvelle section 3 qui leur est spécialement consacrée, ce qui implique que l'actuelle section 3 traitant des dépenses de campagne devienne une section 4 (article 4).

Tenant compte d'un autre souhait exprimé par le Conseil National sur le projet de loi n° 924, consistant à mieux faire apparaître la distinction au sein des recettes électorales entre les apports personnels des candidats et les dons qu'ils pourraient obtenir, le texte prévoit, dans un nouveau premier alinéa du futur article 3 bis de la loi, que sont considérées comme des recettes électorales « *les apports personnels des candidats, leurs emprunts notamment bancaires et les produits financiers perçus, réalisés en vue d'une élection communale ou nationale durant les neuf mois précédant le jour du scrutin et jusqu'à la production du compte de campagne.* ».

Quant aux dons et aux autres concours de toute nature, le projet énonce, dans un second alinéa du nouvel article 3 bis de la loi n° 1.389 que « *Constituent également des recettes électorales, les dons et autres concours obtenus de personnes physiques ou morales pour chaque candidat ou chaque liste de candidats, réalisés en vue d'une élection communale ou nationale durant la même période.* ».

Seront concernés par le texte, les dons en numéraire, c'est-à-dire en argent, comme ceux en nature et ce, dès lors qu'ils seront directement liés à une élection communale ou nationale.

C'est donc la finalité du don ou de la contribution qui constitue le critère principal d'identification des recettes électorales.

Parce que le financement d'une campagne électorale se prévoit de manière anticipée, le projet de loi introduit un critère complémentaire lié au moment où intervient le don ou la contribution.

Alors que le projet de loi n° 924 avait envisagé une période de référence débutant deux ans avant le jour du scrutin, le Gouvernement, tenant compte à nouveau d'observations du Conseil National mais aussi des remarques émises sur ce point par la Commission Supérieure des Comptes, a entendu raccourcir ce délai en fixant désormais son point de départ neuf mois avant le jour du scrutin.

Seules seront ainsi considérées comme des recettes électorales au sens de la loi et devront, à ce titre, se trouver retracées par le mandataire financier au sein du compte de campagne, les recettes qui auront, par conséquent, été obtenues pendant cette nouvelle période de contrôle.

Les articles 3 ter et quater sont l'application aux recettes électorales des principes figurant au sein des articles 6 et 7 de la loi n° 1.389 concernant les dépenses électorales.

On rappellera que ces derniers articles ont pour objet de répondre à certaines circonstances particulières dans lesquelles la prise en compte des dépenses électorales peut s'avérer difficile et ce, en raison des mouvements de scission, de recomposition ou même de fusion selon les alliances ou les coalitions pouvant se faire ou se défaire entre les candidats pressentis.

Par conséquent, à l'instar de ce qui est prévu pour les dépenses électorales, le projet de loi prévoit que les recettes obtenues au cours des neuf mois précédant le jour du scrutin par des candidats ayant fait campagne séparément ou de manière groupée avant de se déclarer sur une même liste seront totalisées et décomptées comme engrangées au profit de cette liste (article 3 ter).

Par ailleurs, lorsque le candidat a fait campagne et qu'il ne se déclare pas, le dispositif projeté laisse à l'appréciation du mandataire financier de la liste concernée, sous le contrôle de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne, le soin de déterminer si les recettes doivent être décomptées, ou non, au profit de cette liste (article 3 ter).

Enfin, lorsque le candidat s'est déclaré avec une liste d'appartenance ou qu'il se retire avant le jour limite fixé pour le dépôt des candidatures, le projet de loi énonce clairement que les recettes obtenues à son profit seront considérées comme ayant bénéficié à la liste (article 3 quater).

L'article 4 du projet de loi, en correspondance avec les nouvelles règles applicables aux recettes électorales, modifie la définition des dépenses électorales afin de permettre la comptabilisation des dépenses liées à des actions de propagande électorale que les candidats pourraient conduire avant l'ouverture de la campagne légale, une telle pratique s'étant trouvée d'ailleurs favorisée par le raccourcissement de la campagne préalable intervenue par le vote de la loi n° 1.409 du 22 octobre 2014.

C'est ainsi que le projet de loi opère le remplacement, dans l'article 4 de la loi n° 1.389 du membre de phrase « *des prestations ou services réalisés durant la campagne électorale* » par « *prestations ou services réalisés pour la campagne électorale* ».

En outre, par souci de clarté, sont expressément exclues des dépenses électorales celles « *engagées plus de neuf mois avant le jour du scrutin* ».

L'article 5 du projet procède à une modification formelle destinée à corriger le texte voté en 2012, s'agissant des documents remis par la Mairie aux candidats lors de leur déclaration de candidature.

En effet, s'il avait été envisagé, lors des travaux préparatoires de la loi n° 1.389, que la Mairie remette aux candidats des « *jeux d'étiquettes personnalisées* », en pratique, ont été remis, lors des élections nationales de février 2013 et ce, conformément aux dispositions de la loi n° 839 du 23 février 1968 demeurées inchangées en 2012 sur ce point, des « *jeux d'enveloppes destinées aux électeurs* ».

Pour ce qui concerne l'article 6 du projet de loi, une précision est apportée à l'article 8 de la loi n° 1.389 destinée à ce que le candidat qui entend refuser une dépense électorale engagée pour son compte par un tiers fournisse la preuve de sa dénégation « *auprès de la Commission de vérification des comptes de campagne* ».

L'article 7 du projet complète les missions du mandataire financier au regard des recettes électorales.

Ainsi, celui-ci aura désormais pour mission, dès sa désignation par le candidat, de tenir la comptabilité tant des dépenses de campagne dans les mêmes conditions que celles prévues par le texte actuel que de toutes les recettes électorales obtenues par celui-ci durant la période de référence (neuf mois avant le scrutin).

Par souci de simplification, le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi actuelle est en outre supprimé dès lors que la mention de l'activité du mandataire de rechercher, d'identifier et de comptabiliser toutes les recettes et dépenses électorales obtenues par le candidat antérieurement à sa désignation résulte, par définition, de sa mission générale telle qu'est désormais prévue au premier alinéa du même article.

Les articles 8 et 9 du présent projet emportent des modifications de pure forme au sein des articles 13 et 14 de la loi en vigueur destinées à prendre en compte le fait que le compte de campagne ne comportera plus uniquement les dépenses électorales mais fera également état des recettes.

Au-delà de ces simples modifications formelles, l'introduction du principe d'un contrôle des recettes électorales implique cependant d'autres évolutions du régime juridique du compte de campagne.

Tel est l'objet de l'article 10 du projet de loi qui insère, après l'article 14 actuellement en vigueur, deux nouvelles dispositions, les articles 14 bis et 14 ter.

Ces dispositions ont pour objectif de traduire, en droit interne, des recommandations du G.R.E.C.O. tout en tenant compte des spécificités monégasques en la matière.

Elles constituent, en cela, le cœur du dispositif du projet de loi dans la mesure où elles prévoient :

- ✓ la mention de l'origine des fonds dans le compte de campagne, c'est-à-dire de l'identité du donateur quels que soient l'origine, la nature et le montant des dons et concours, proscrivant de fait les dons anonymes ;
- ✓ 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 pour tout candidat ou liste de candidats de recevoir des dons de la part de personnes morales autre que les associations déclarées pour un montant total cumulé excédant 50 % dudit plafond ;
- ✓ la possibilité pour les associations d'apporter un soutien financier à un candidat ou à une liste de candidats sous réserve qu'elles soient régulièrement déclarées conformément aux dispositions de la loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 concernant les associations et les fédérations d'associations et qu'elles tiennent une comptabilité dans les conditions prévues par la loi ;
- ✓ l'interdiction de procéder à des opérations destinées à dissimuler l'identité du véritable donateur comme par exemple la conclusion de conventions de 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 la liste de candidats, étant relevé que les règles précises de tenue de la comptabilité seront fixées par arrêté ministériel sur le modèle de celles introduites pour les sociétés civiles, la période comptable devant remonter soit neuf mois avant la date du scrutin, soit à la date de déclaration de l'association lorsque celle-ci est postérieure au début de la période de référence.

Si les concours financiers peuvent ainsi provenir de simples particuliers ou d'entreprises, en revanche, et s'agissant d'une catégorie spéciale de personnes morales, les associations, seules celles régulièrement déclarées et tenant une comptabilité dans les conditions légalement prévues pourront donc apporter leur soutien à un candidat ou à une liste de candidats.

Cette prescription nouvellement introduite constitue une innovation importante en ce qu'elle permet, pour la première fois, de conférer une qualification juridique à la notion de formation politique ou de « parti » politique.

L'originalité de la définition tient à la nature du critère unique sur lequel repose la définition de ces acteurs de la vie publique monégasque que sont les associations à caractère politique, à savoir le simple fait qu'elles entendent soutenir financièrement un candidat ou une liste de candidats à une élection.

Autrement dit, et au regard du droit du financement des campagnes électorales, sera désormais considérée comme une association à caractère politique, et soumise, à ce titre, à la tenue d'une comptabilité, toute association qui apportera son concours à un candidat ou à une liste de candidats et ce, indépendamment de la définition de son objet statutaire, de son but ou de sa finalité comme cela est parfois le cas dans d'autres pays.

Ces derniers critères ont en effet été écartés dès lors qu'ils auraient pu conduire à regarder comme étant des « partis » politiques des associations pourtant étrangères à la sphère politique au motif que le libellé de leur objet aurait pu renvoyer, même indirectement, à une forme de participation à l'expression du suffrage universel et, de ce fait, avoir des répercussions sur les équilibres institutionnels de la vie politique monégasque.

A l'instar de cette dernière innovation, les dispositions nouvelles de la loi n° 1.389 introduites par l'article 10 du projet de loi tendent ainsi à répondre à des recommandations internationales qui incitent les Etats à introduire, notamment dans leur droit interne, l'interdiction des dons anonymes, la tenue, par les partis politiques, d'une comptabilité faisant état des recettes et des dépenses ou la publicité des rapports financiers des partis politiques.

Sur l'ensemble de ces points, le projet de loi propose des mécanismes qui s'attachent à concilier l'exigence de transparence qu'impliquent les standards internationaux avec le nécessaire respect d'une certaine confidentialité, liée aux spécificités du système politique et électoral monégasque qui font relever, depuis toujours, le soutien financier à l'activité politique de la responsabilité privée.

Les articles 11 à 15 du projet de loi ont trait, pour l'essentiel, au fonctionnement de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne.

En effet, à résultat des élections nationales de février 2013 et communales de mars 2015 la nécessité d'apporter diverses modifications destinées à optimiser les conditions d'intervention de la Commission.

Ainsi, il est apparu opportun de transformer la Commission de Vérification des Comptes de Campagne en organe permanent afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle dans la continuité, l'expérience ayant montré l'intérêt de ses consultations et interventions auprès des candidats ou des mandataires financiers tant avant le scrutin qu'après la clôture des procédures concernant les comptes de campagnes.

Dès lors, l'article 11 du projet de loi abandonne le principe retenu par le texte n° 924 selon lequel la Commission « *non permanente, siège après chaque élection* » au profit de la formule selon laquelle « *Il est institué un organe consultatif administratif autonome dénommé Commission de vérification des comptes de campagne* », précisant en outre que ses membres seront nommés, non plus pour une élection donnée, mais « *pour une durée de cinq ans par ordonnance souveraine* ».

Dans ce sillon, l'article 12 du projet de loi vient expressément consacrer l'existence d'une mission d'information et de renseignement de la Commission auprès des candidats confrontés à un environnement juridique inhérent au financement de leur campagne.

Ainsi, les candidats pourront faire valoir leurs interrogations ou formuler leurs demandes de renseignement, à tout moment, auprès de la Commission.

Outre cette réforme de fond concernant le caractère permanent de la Commission, trois autres améliorations ont encore été apportées à la loi du 2 juillet 2012 dans le sens qui avait été prévu par le projet de loi n° 924, mais en des termes désormais plus favorables à un fonctionnement indépendant et efficace de la Commission.

En premier lieu, le présent projet de loi, toujours au moyen de son article 11, opère la désignation d'un vice-président, appelé à exercer les compétences du président en cas d'empêchement de celui-ci.

En second lieu, les délais imposés à la Commission par l'article 18 actuel de la loi n° 1.389 pour l'établissement de son rapport préalable (un mois) et de son rapport définitif (quinze jours) qui s'étaient révélés, à l'expérience, d'une grande brièveté, se voient sensiblement allongés.

Afin de permettre aux membres et au secrétariat de la Commission d'accomplir au mieux l'ensemble des travaux, démarches, concertations et délibérations qu'exige la production des rapports, l'article 13 du projet de loi porte ainsi les délais légaux à trois mois pour le rapport préalable et à un mois pour le rapport définitif.

Enfin, la liste non exhaustive des principales causes d'irrégularité du compte de campagne se voit modifiée à un double titre (article 12).

D'une part, certaines des causes ayant trait aux dépenses électorales sont étendues aux recettes électorales : tel est le cas de l'omission de déclaration et de l'absence ou de l'insuffisance des pièces justificatives.

D'autre part, il est institué trois nouvelles causes d'irrégularité, propres aux recettes électorales, à savoir la présence, dans le compte de campagne de recettes électorales dont le montant méconnaîtrait les plafonds légaux, le défaut ou l'insuffisance de comptabilité d'une association déclarée ayant apporté son soutien à un candidat ou à une liste de candidats ainsi que l'existence d'un acte de dissimulation de l'identité d'un donateur.

L'article 14 du projet de loi complète les dispositions en vigueur portant sur les moyens d'investigation de la Commission, en étendant l'obligation de communication pesant actuellement sur toute personne physique ou morale ayant engagé une dépense électorale, pour son compte ou pour le compte d'autrui, aux personnes physiques ou morales, y compris les associations déclarées, quant aux dons de toute nature qu'elles auraient consentis au bénéfice d'un candidat ou d'une liste de candidats.

En outre, et afin de tenir compte d'une autre proposition du Conseil National émise lors de l'examen du projet de loi n° 924, il est également prévu que cette obligation s'étende aux candidats eux-mêmes quant à leurs apports personnels, emprunts et produits financiers.

Ainsi, en combinaison avec le principe nouvellement introduit au premier alinéa de l'article 14 bis de la loi du 2 juillet 2012 selon lequel « *Le compte de campagne contient également un état détaillé des recettes électorales obtenues par le candidat ou la liste de candidats avec mention de leur origine* », l'obligation de communication pesant sur chaque candidat participera directement à la suppression des dons anonymes jusqu'alors admis en la matière, constituant, par la même, une avancée majeure à l'égard des recommandations internationales du G.R.E.C.O.

L'article 15 du projet de loi précise les conditions de la publication et de la transmission du rapport prévues par les articles 20 et 21 de la loi en vigueur.

Ainsi, alors qu'il est actuellement prévu une publication du rapport au Journal de Monaco uniquement par extrait et sans que soit précisé le moment auquel celle-ci intervient, la rédaction projetée prévoit désormais que « *Dès qu'il est établi, le rapport définitif sur le compte de campagne du candidat ou de la liste de candidats est, à la première date utile, publié au Journal de Monaco, par extrait ou dans sa version complète suivant la décision de la Commission.* ».

De même, tandis que la loi actuelle autorise tout électeur à accéder au rapport définitif dans sa version complète durant une période de 15 jours à compter de sa publication, le projet de loi étend désormais sans limitation de durée le droit de communication, dans leur version intégrale, des rapports établis par la Commission de Vérification des Comptes de Campagne, ce droit s'exerçant en outre directement auprès de l'organe de contrôle.

Quant à la transmission du rapport au Ministre d'Etat, les dispositions actuelles sont précisées afin que cette transmission puisse intervenir désormais en même temps que la publication du rapport définitif.

L'article 16 du projet de loi concerne un aspect de la réglementation qui a donné lieu à d'intenses échanges entre le Conseil et le Gouvernement : les conditions de remboursement des frais de campagne pour les élections nationales.

Si le Gouvernement Princier, notamment pour des considérations d'ordre juridique, n'a pas souhaité retenir la proposition du Conseil National tendant à prévoir un prêt consenti par l'Etat aux candidats, combiné à un système de « double plafond » des dépenses électorales ainsi qu'à un allongement corrélatif de la durée de la campagne électorale, il a en revanche estimé fondés les motifs qui sous-tendent cette proposition en ce qu'elle poursuit l'objectif de mieux rembourser les candidats qui ont recours, pour financer leur campagne, à des apports personnels et d'éviter que l'octroi d'un financement public ne conduise, en réalité, à rembourser les donateurs privés lorsque le candidat privilégie ce mode de financement.

C'est ainsi que les dispositions de l'article 22 de la loi du 2 juillet 2012 ont été modifiées afin d'affirmer le principe que, sous réserve d'avoir obtenu aux élections les résultats requis, - les exigences demeurant à cet égard inchangées -, les listes de candidats peuvent obtenir « *le remboursement des dépenses électorales pour un montant égal à celui des apports personnels mais dans la limite d'une somme fixée par arrêté ministériel.* ».

Quant à l'article 17 du projet de loi, il renforce les prérogatives de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne en lui donnant une compétence nouvelle pour rendre un avis sur l'allocation, en tout ou en partie, du remboursement demandé au titre des dépenses électorales, ce qui permettra d'affirmer davantage encore son autonomie et son indépendance, notamment aux yeux du G.R.E.C.O.

Si la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 a créé une nouvelle branche du contentieux électoral en ajoutant à celle concernant la régularité des opérations électorales (déroulement du scrutin) instituée en 1968, une branche portant sur le financement des élections nationales et communales, le présent projet enrichit encore les dispositions adoptées en 2012 par une extension de leur champ d'application au contrôle des recettes électorales.

Ainsi, l'article 18 du projet de loi, comme le projet n° 924 qu'il a remplacé, entend ajouter aux deux cas d'ouverture de l'action en nullité des élections que sont actuellement le dépassement du plafond des dépenses électorales par un candidat ou une liste de candidats ainsi que l'absence du dépôt du compte auprès de l'organisme de contrôle, un troisième cas d'ouverture fondé sur le constat, par le rapport de la Commission de Vérification du Compte de Campagne, d'« *une irrégularité grave dans le décompte des recettes électorales* ».

Dans le même temps, et pour tenir compte d'une proposition du Conseil National formulée lors de l'examen du projet de loi n° 924, le droit de contester la régularité de l'élection devant le tribunal de première instance n'est plus réservé aux candidats déclarés mais étendu, désormais, à « *tout électeur* ».

Enfin, et en vue d'assurer l'effectivité des nouvelles règles instituées par le 3^{ème} alinéa de l'article 14 bis de la loi telle qu'elle sera modifiée, l'article 26 a été complété en vue d'y inclure une sanction pénale de la violation de ces règles (article 19 du projet).

Enfin, le projet de loi se termine par des dispositions transitoires, les articles 20, 21 et 22, lesquels ont respectivement pour objet de faire coïncider la durée du mandat des prochains membres de la Commission de Vérification des Comptes de Campagnes avec celle du mandat des membres actuels de la Commission Supérieure des Comptes, de prévoir un délai de carence d'un mois entre la publication de la loi au Journal de Monaco et son entrée en vigueur et de rapporter, uniquement pour les élections nationales de 2018, la période de référence de neuf mois avant le jour de scrutin à une période comprise entre la date d'entrée en vigueur de la future loi et le jour du scrutin.

Tel est l'objet du présent projet de loi

PROJET DE LOI

Article Premier

Il est ajouté, à la fin de l'article premier de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales, une phrase rédigée comme suit :

« Les listes de candidats sont dépourvues de la personnalité juridique. »

Article 2

L'article 2 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 est modifié comme suit :

« Bien qu'elles ne soient pas dotées de la personnalité juridique, les listes de candidats peuvent, dans les conditions prévues par la présente loi, percevoir :

1°) un financement privé au moyen de dons ou concours obtenus de personnes physiques ou morales ;

2°) le remboursement d'une partie de leur dépenses électorales. »

Article 3

Il est inséré, après l'article 3 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, une section 3 intitulée « *Les recettes électorales* » ainsi rédigée :

« Section 3 - Les recettes électorales

Article 3 bis - Constituent des recettes électorales, les apports personnels des candidats, leurs emprunts notamment bancaires et les produits financiers perçus, réalisés en vue d'une élection communale ou nationale durant les neuf mois précédant le jour du scrutin et jusqu'à la production du compte de campagne.

Constituent également des recettes électorales, les dons et autres concours obtenus de personnes physiques ou morales pour chaque candidat ou chaque liste de candidats, réalisés en vue d'une élection communale ou nationale durant la même période.

Article 3 ter - Les recettes électorales obtenues durant cette période par des candidats ayant fait campagne séparément ou de manière groupée avant de se déclarer sur une même liste sont totalisées et décomptées comme bénéficiant à cette liste.

Lorsque les candidats ayant fait campagne ne se déclarent pas, le mandataire financier de chaque liste déclarée, prévu à l'article 9, détermine, sous le contrôle de la Commission de vérification des comptes de campagne instituée par l'article 16, si les recettes électorales obtenues l'ont été au bénéfice de la liste.

Article 3 quater - Lorsque le candidat s'est déclaré avec une liste d'appartenance et qu'il se retire avant le jour limite fixé pour le dépôt des candidatures, les recettes électorales obtenues à son profit sont considérées comme l'ayant été au bénéfice de la liste.

Article 4

Il est inséré, avant l'article 4 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, les mots « *Section 4 – Les dépenses électorales* » en remplacement des mots « *Section 3 – Les dépenses électorales* ».

Au premier alinéa de l'article 4, les termes « *prestations ou services réalisés durant la campagne électorale* » sont remplacés par les termes « *prestations ou services réalisés pour la campagne électorale* ».

Il est inséré, après le chiffre 3°) de cet article, un chiffre 4°) rédigé comme suit :

« 4°) *les dépenses engagées plus de neuf mois avant le jour du scrutin.* »

Article 5

Au chiffre 2°) du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, les termes « *jeux d'étiquettes personnalisées ;* » sont remplacés par les termes « *jeux d'enveloppes destinés aux électeurs ;* »

Article 6

Il est inséré, au premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, après le mot « *déniée* », les mots « *, auprès de la Commission de vérification des comptes de campagne,* ».

Article 7

Le premier alinéa de l'article 11 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 est modifié comme suit :

« *A compter de sa désignation, le mandataire financier a pour mission de tenir la comptabilité de toutes les recettes électorales obtenues par le candidat durant la période mentionnée à l'article 3 bis, ainsi que de toutes les dépenses pour la campagne électorale engagées par le candidat, ou pour son compte, au cours des neuf mois précédant le jour du scrutin.* ».

Le deuxième alinéa de l'article 11 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 est supprimé.

Article 8

Au second alinéa de l'article 13 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, les termes « *des dépenses électorales* » sont supprimés.

Article 9

Le dernier alinéa de l'article 14 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 est supprimé.

Article 10

Il est inséré, après l'article 14 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, les articles 14 bis et 14 ter ainsi rédigés :

« Article 14 bis - Le compte de campagne contient également un état détaillé des recettes électorales obtenues par le candidat ou la liste de candidats avec mention de leur origine.

A cet effet, doivent en particulier être mentionnés les apports personnels des candidats, les dons et autres concours dont ils ont bénéficié, leurs emprunts notamment bancaires et les produits financiers perçus.

Pour chaque élection, aucune personne physique ou morale ne peut effectuer de dons d'un montant total excédant 10 % du plafond fixé dans les conditions prévues à l'article 5. En outre, aucun candidat ou liste de candidat ne peut recevoir de dons de la part de personnes morales autres que les associations déclarées pour un montant total cumulé excédant 50 % du plafond fixé dans les conditions prévues à l'article 5.

Seules les associations régulièrement déclarées conformément aux dispositions de la loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 concernant les associations et les fédérations d'associations peuvent effectuer des dons à un candidat ou à une liste de candidats sous réserve qu'elles tiennent une comptabilité dans les conditions prévues à l'article 14 ter.

Est prohibé tout acte de dissimulation de l'identité du véritable donateur pour la réalisation du don.

Article 14 ter - Sont annexées au compte de campagne toutes les pièces justificatives des recettes et des dépenses électorales, ainsi que la comptabilité des associations déclarées ayant apporté un soutien financier aux candidats ou à la liste.

La comptabilité fait apparaître l'état des recettes et des dépenses de l'association déclarée afférentes à la période de neuf mois précédant le jour du scrutin.

Lorsque l'association est déclarée au cours de la période visée à l'alinéa précédent, la comptabilité fait apparaître l'état des recettes et des dépenses pour la période comprise entre la date de la déclaration et le jour du scrutin.

Un arrêté ministériel fixe 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. »

Article 11

L'article 16 de la loi 1.389 du 2 juillet 2012 est modifié comme suit :

« Il est constitué un organe consultatif autonome dénommé Commission de vérification des comptes de campagne.

Cette commission est présidée par le président de la Commission supérieure des comptes. Son secrétariat est assuré par le secrétaire général de cette dernière.

Elle comprend, outre son président, six membres, parmi lesquels le président de la Commission supérieure des comptes désigne un vice-président, appelé à exercer les compétences du président en cas d'empêchement de celui-ci.

Les membres sont :

- un conseiller d'Etat, désigné par le président du Conseil d'Etat ;*
- deux membres de la Commission supérieure des comptes, désignés par le président de cette commission ;*
- un conseiller à la Cour d'Appel, désigné par le président de cette cour ;*
- une personnalité désignée par le Conseil de la Couronne, hors de son sein ;*
- une personnalité désignée par le Ministre d'Etat, hors du Conseil de Gouvernement.*

Les membres sont nommés pour une durée de cinq ans par ordonnance souveraine, dans le mois qui suit la nomination des membres et du président de la Commission supérieure des comptes en application de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.707 du 2 juillet 2008. »

Article 12

Le premier alinéa de l'article 17 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 est modifié comme suit :

« La Commission de vérification des comptes de campagne est chargée d'informer les candidats et leur mandataire financier sur les modalités de tenue et de dépôt du compte de campagne et d'établir un rapport sur le compte de campagne de chaque liste de candidats ou de chaque candidat sans liste d'appartenance. »

Au deuxième alinéa de cet article, le deuxième tiret est modifié comme suit :

« - une omission de déclaration de recettes ou de dépenses électorales ; ».

Au deuxième alinéa du même article, le troisième tiret est modifié comme suit :

« - l'absence ou l'insuffisance de pièces justificatives des recettes ou des dépenses électorales ; »

Au même alinéa, il est inséré après le quatrième tiret, trois nouveaux tirets rédigés comme suit :

« - la présence, dans le compte de campagne, de recettes électorales dont le montant méconnaîtrait les dispositions prévues au troisième alinéa de l'article 14 bis ;

- 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 ;

*- l'existence d'un acte de dissimulation de l'identité du véritable donateur
».*

Article 13

Au premier alinéa de l'article 18 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 les mots « *délai d'un mois* » sont remplacés par les mots « *délai de trois mois* ».

Au dernier alinéa de cet article, les mots « *délai de quinze jours* » sont remplacés par les mots « *délai d'un mois* ».

Article 14

Il est inséré, après le premier alinéa de l'article 19 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, un second alinéa rédigé comme suit :

« La même obligation incombe aux candidats eux-mêmes ainsi qu'à toute autre personne physique, association déclarée ou autre personne morale quant aux apports personnels, emprunts et produits financiers, dons et autres concours constituant des recettes électorales telles que définies à l'article 3 bis. »

Article 15

L'article 20 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 est modifié comme suit :

« Dès qu'il est établi, le rapport définitif sur le compte de campagne du candidat ou de la liste de candidats est, à la première date utile, publié au Journal de Monaco, par extrait ou dans sa version complète suivant la décision de la Commission.

Si la publication porte sur des extraits, tout électeur peut obtenir, à ses frais, de la Commission, une copie de la version complète. »

Le premier alinéa de l'article 21 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 est modifié comme suit :

« En même temps qu'il procède à la publication du rapport définitif, dans les conditions fixées par l'article 20, le président de la Commission de vérification des comptes de campagne transmet le rapport sur le compte de campagne du candidat ou de la liste de candidats au Ministre d'Etat. »

Article 16

Le premier alinéa de l'article 22 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée, susmentionnée, est modifié comme suit :

« Pour les élections nationales, toute liste ayant obtenu cinq pour cent au moins des suffrages valablement exprimés au sens de l'article 20-1 de la loi n° 839 du 23 février 1968 , modifiée, sur les élections nationales et communales, et toute liste dont l'un des candidats a obtenu un nombre de suffrages égal au moins au quart du nombre de votants, peut obtenir le remboursement des dépenses électorales pour un montant égal à celui des apports personnels mais dans la limite d'une somme fixée par arrêté ministériel. »

Article 17

L'article 24 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée, susmentionnée, est modifié comme suit :

« Lorsque 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, elle émet un avis sur l'allocation, en tout ou en partie, du remboursement demandé au titre des dépenses électorales. Le Ministre d'Etat peut, en ce cas, après avis du Contrôleur Général des Dépenses, refuser d'accorder, en tout ou en partie, ce remboursement. »

Article 18

Le premier alinéa de l'article 25 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 est modifié comme suit :

« 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, l'absence de dépôt de leur compte de campagne ou une irrégularité grave dans le décompte des recettes électorales, tout électeur peut, pour ces motifs, arguer de nullité l'élection de ce candidat ou des candidats de cette liste auprès du tribunal de première instance. »

Article 19

L'article 26 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 est modifié comme suit :

« Est puni des peines prévues à l'article 103 du Code pénal 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 ou encore occulte des dons effectués par une personne physique ou morale d'un montant excédant 10 % de ce plafond ou des dons de la part de personnes morales autres que les associations déclarées pour un montant total cumulé excédant 50 % dudit plafond. »

Article 20

Dans les trois mois de l'entrée en vigueur de la présente loi, et à titre transitoire, il sera procédé à la nomination des membres de la Commission de vérification des comptes de campagne pour un mandat d'une durée égale à celle restant à courir des mandats des membres de la Commission supérieure des comptes antérieurement nommés.

Article 21

La présente loi entre en vigueur un mois après la date de sa publication au Journal de Monaco.

Article 22

La période de neuf mois précédant le jour du scrutin prévue aux articles 3 bis et 4, au premier alinéa de l'article 11 et au deuxième alinéa de l'article 14 ter de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 telle que modifiée par la présente loi, est réduite, pour les premières élections nationales consécutives à l'entrée en vigueur de celle-ci, à la durée de temps qui sépare la date de cette entrée en vigueur et le jour du scrutin.
