

N° 970

Le 4 octobre 2017

—

RAPPORT  
SUR LE PROJET DE LOI, N° 970,  
MODIFIANT LA LOI N°1.389 DU 2 JUILLET 2012  
RELATIVE AU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES

(Rapporteur au nom de la Commission spéciale en charge de la modification de la loi électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National :  
Monsieur Jean-Charles ALLAVENA)

Le projet de loi modifiant la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National le 31 août 2017 et enregistré sous le numéro 970. Il a été déposé en Séance Publique le 3 octobre 2017 et renvoyé devant la Commission spéciale en charge de la modification de la loi électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, laquelle en avait d'ores et déjà finalisé l'étude. Et pour cause, le présent projet de loi vient remplacer, mot pour mot, le projet de loi n° 924 amendé, lequel avait été reçu au Conseil National le 17 juin 2014 puis déposé en Séance Publique le 2 octobre 2014 et dont l'étude était en phase d'être achevée par la Commission spéciale, avant que celui-ci ne soit retiré. Votre Rapporteur aura l'occasion d'y revenir ultérieurement.

oo OO oo

Le 19 mars 2007, la Principauté de Monaco signait et ratifiait la Convention pénale sur la corruption, proposée par le Conseil de l'Europe, laquelle entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Par cet acte, traduisant la volonté forte de la Principauté de marquer son attachement aux valeurs d'éthique et de transparence, cette dernière s'engageait, non

seulement à étoffer son arsenal répressif en matière de corruption et d'infractions connexes mais, plus largement, à œuvrer pour l'exemplarité de la vie publique. Ce faisant, elle reconnaissait également la compétence du Groupe d'Etat contre la Corruption, ci-après, GRECO, lequel, selon les stipulations de l'article 24 de la Convention susmentionnée, en « assure le suivi de la mise en œuvre ». Ce suivi se traduit par des cycles d'évaluation relatifs à des thématiques précisément identifiées. Ils sont l'occasion de questionner les Etats et d'analyser la pertinence de leurs dispositions juridiques internes, afin d'établir si, oui ou non, elles correspondent aux différents standards retenus par le GRECO.

La Principauté a, depuis cette ratification, passé avec succès plusieurs cycles d'évaluation et des évolutions législatives notables sont à constater, avec notamment l'adoption :

- de la loi n° 1.394 du 9 octobre 2012 portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête ;
- de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires ;
- de la loi n°1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales, dont la modification est précisément l'objet du présent projet de loi.

Nul ne peut nier que, au-delà du fait qu'ils rapprochent Monaco des standards internationaux et répondent aux attentes du GRECO, ces textes représentent un vrai progrès pour le droit monégasque, et que les échanges avec nos voisins ou leurs structures représentatives peuvent avoir des conséquences positives.

S'agissant de cette dernière loi n° 1389, elle avait pris le parti que seules les dépenses électorales se trouvent encadrées juridiquement, qu'il s'agisse de leur définition,

de leur contrôle ou de leur plafonnement. Il n'échappera à personne que ce volet « dépenses » ne couvre bien évidemment qu'un seul des aspects financiers de la campagne, ce que le GRECO n'a également pas manqué de soulever dans son rapport de conformité portant sur le troisième cycle d'évaluation, dont l'un des points concernait la transparence du financement des partis politiques. En effet, le GRECO a indiqué que plusieurs des recommandations émises, plus exactement les recommandations i) à iv), n'avaient été mises en œuvre que partiellement. On citera, sans prétendre à l'exhaustivité, qu'il était question de :

- l'introduction de règles de comptabilité pour les formations politiques et les comptes des campagnes électorales de façon complète et adéquate ;
- l'établissement d'un cadre normatif pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui prenne en compte les dons, y compris ceux en nature qui doivent être évalués à la valeur effective de marché, les prêts et les contributions des élus et des candidats ;
- l'existence de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives applicables en cas de manquement à ces diverses règles.

Si le GRECO soulignait les progrès faits par la législation monégasque, notamment du fait de l'édiction de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 précitée, il constatait, de manière presque systématique, que l'adoption du projet de loi n° 924, présenté plus tard et dont le présent projet de loi est dans la continuité directe, serait de nature à répondre aux recommandations qu'il avait formulées.

Le même constat était dressé, de manière différente il est vrai, par l'équipe d'experts de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), dans le cadre du rapport établi pour l'observation des élections nationales du 10 février 2013.

Il était donc important que ce contexte international soit rappelé ici. Il a été pleinement intégré par la Commission, dans le cadre de l'étude qu'elle a menée. Pour autant,

ce sont des considérations d'ordre interne qui ont été la vraie motivation des élus, à savoir : l'amélioration de la transparence du processus électoral, l'acceptabilité des montants consacrés au financement des campagnes électorales et l'égal accès de tous les candidats aux suffrages. Et tant mieux, si, ce faisant, on donne aussi satisfaction au GRECO !

oo OO oo

A ce stade du rapport, il paraît nécessaire à votre Rapporteur de fournir un certain nombre de clarifications sur les travaux de la Commission Spéciale, qui a commencé par étudier le projet de loi n° 924, à l'amender, le clarifier et l'enrichir, puis a enchaîné sur l'étude du projet de loi n° 970, dès lors que le Gouvernement a fait le choix de retirer le texte initial pour déposer celui qui résultait des échanges entre lui et les élus. En effet, on ne peut pleinement prendre la mesure du travail accompli par le Conseil National si l'on s'en tient uniquement à la lecture du projet de loi n° 970 qui, pour des lecteurs extérieurs, semble d'origine purement gouvernementale, et un comparatif avec le projet de loi n° 924 originel est nécessaire.

Il s'agit là simplement de rétablir le déroulement normal du travail législatif. En effet, si l'exposé des motifs du présent projet de loi souligne correctement les différents apports résultant des échanges intervenus à un rythme soutenu entre le Conseil National et le Gouvernement durant la session de printemps, en toute logique, il aurait appartenu à votre Rapporteur de retracer, par le rapport qu'il aurait établi au nom de la Commission spéciale, les amendements apportés au projet de loi n° 924, lesquels font désormais partie intégrante de l'exposé des motifs du projet de loi n° 970. S'il importe de rappeler ce point, précisons toutefois que ce n'est pas pour des considérations tenant au fond du texte que celui-ci a été retiré. Au contraire, la lecture du nouveau dispositif montre que l'Assemblée a su convaincre le Gouvernement, puisque les arguments exposés se rapprochent de ceux que le Conseil National avait développés en juin 2017.

La problématique est donc autre et concerne, une fois de plus, la forme des échanges institutionnels et la méthode retenue par le Gouvernement. Ce dernier a en effet décidé seul de procéder au retrait d'un projet de loi dont l'étude était quasiment finalisée,

sans en informer préalablement le Conseil National, lequel se préparait pourtant à achever l'étude du projet de loi n° 924 en septembre, en vue de l'adopter lors de la Session d'automne, faute d'avoir pu le faire lors de la session de printemps ou d'une session extraordinaire en juillet.

Cette absence de dialogue, incompréhensible aux yeux des élus tant les échanges sont quotidiens entre les deux Institutions et tant ils l'ont été sur ce texte, constitue la parfaite illustration de ce que le Gouvernement se doit d'éviter à l'avenir, sauf à vouloir encourager les crispations préjudiciables au dialogue institutionnel. Gageons que telle n'était pas l'intention du Gouvernement. Pour autant, en d'autres circonstances, il n'eût pas été impossible que les rouages de la mécanique législative se bloquent, compromettant l'adoption du projet de loi n° 970, alors même que les avancées permises par ce texte sont assurément substantielles.

Soucieuse de préserver, ou du moins d'essayer de préserver, la qualité du travail accompli de part et d'autre de la Place de la Visitation, la Commission a repris ses travaux dans la droite ligne des orientations qu'elle avait suivies lors de l'examen du projet de loi n° 924. Schématiquement, on pourrait considérer que ces dernières poursuivaient deux finalités :

- une première d'ordre pratique : éviter que les solutions retenues par le projet de loi ne conduisent à des difficultés de mise en œuvre susceptibles de faire obstacle à la bonne application des nouvelles règles ;
- une seconde d'ordre politique par laquelle la Commission souhaitait aller au-delà de l'objet premier du projet de loi qui était l'encadrement des recettes électorales dans une logique de prévention de la corruption. Considérant qu'il était impossible de déconnecter les règles de moralisation applicables au candidat, de l'exercice par ce dernier de son mandat une fois élu, il importait de s'assurer que les candidats et futurs élus soient le moins possible soumis aux influences extérieures. La Commission a donc souhaité favoriser l'accès de chaque citoyen au mandat électif et assurer que ce mandat sera

uniquement exercé dans l'intérêt général. Dès lors, elle a cru nécessaire de repenser et clarifier les notions centrales que constituent les dépenses et recettes électorales, ainsi que la campagne électorale proprement dite.

Evoquons brièvement les difficultés pratiques qui n'auraient pas manqué de se présenter si le projet de loi n° 924 était resté en l'état. Votre Rapporteur mentionnera, à ce titre, les nouvelles obligations mises à la charge du mandataire financier ou la tenue d'une comptabilité des associations déclarées apportant leur soutien à une liste de candidats. Sur ces deux points, le travail de la Commission a consisté à réduire les durées en présence.

En effet, initialement, il appartenait au mandataire financier de retracer les recettes électorales des candidats sur les deux années qui précédaient le jour du scrutin, ce qui alourdissait considérablement les obligations pesant sur ledit mandataire. De la même manière, l'exigence de tenue d'une comptabilité sur les cinq années qui précédaient le jour du scrutin s'avérait bien trop lourde et aboutissait, en réalité, à un contrôle permanent de la comptabilité des associations identifiées comme « parti politique », alors même qu'aucun financement public n'est alloué. Cela peut sembler accessoire, mais il n'en est rien. L'édiction de règles et les sanctions qui les assortissent perdent en légitimité et en efficacité si elles ne peuvent être intégrées et appliquées par ceux qu'elles concernent.

On peut d'ailleurs regretter, en évoquant ce point, que le Gouvernement n'ait pas profité de ce texte pour apporter enfin une définition claire d'un « mouvement politique » ou « parti politique », liée à l'objet de l'association, et se soit contenté d'une définition quelque peu hypocrite, considérant qu'un mouvement politique est une association qui finance une liste. Ce flou volontairement entretenu empêche d'aborder la question du financement de la vie politique hors des périodes de campagne et oblige, pour le présent texte, à quelques circonvolutions pratiques et lourdeurs rédactionnelles. Espérons qu'un futur texte abordera enfin ce point !

Le travail de la Commission a néanmoins été encore plus substantiel sur la refonte des notions clés du financement des campagnes électorales et sur l'appréciation des équilibres en présence.

Pour ce faire, la Commission est partie des postulats suivants :

- la réduction du montant du plafond de dépenses électorales s'impose : plus les dépenses sont basses, moins la recherche de financement est perméable aux influences extérieures. Néanmoins, ce plafond doit rester conséquent, sous peine, dans le cas contraire, de porter une atteinte excessive au débat démocratique qui doit s'instaurer pendant une campagne électorale ;
- la durée pendant laquelle les dépenses vont pouvoir être décomptées comme dépenses électorales doit être plus importante ; à défaut, le plafond édicté peut aisément être contourné en s'extrayant de la période de référence du décompte ;
- le financement par des « concours » ou des « dons » extérieurs aux listes de candidats doit être directement limité, ce qui, dans le même temps, doit conduire à favoriser les apports personnels des candidats ;
- contrairement aux pratiques existantes, les dons extérieurs ne doivent plus être anonymes ;
- l'Etat doit assumer le rôle qui est le sien et renforcer sa contribution au financement des campagnes électorales : le recours au financement public est sans nul doute l'un des meilleurs gages de transparence de la vie publique ;
- la combinaison de tous ces éléments est de nature à apporter la réponse à l'objectif poursuivi, tant par les élus, que par le GRECO.

Au vu de ces éléments, la Commission avait alors formulé plusieurs amendements sur le projet de loi n° 924 destinés à :

- clarifier la notion de recette électorale, notamment en distinguant mieux les dons des versements personnels des candidats ; une fois cette délimitation précisée, cela permettrait de valoriser les apports personnels des candidats et de limiter les dons extérieurs aux listes ;
- limiter les financements extérieurs à la Principauté et aux candidats eux-mêmes, en s'assurant, d'une part, que les entités privées ne puissent pas financer des listes pour un montant supérieur à 50 % du plafond total de dépenses électorales et, d'autre part, que seules les associations régulièrement déclarées en Principauté et tenant une comptabilité selon un formalisme particulier puissent contribuer pour un montant supérieur ;
- renforcer le rôle joué par la Commission de vérification des comptes de campagne, qu'il s'agisse de sa mission d'accompagnement, comme de celles ayant trait aux vérifications qu'elle opère : celle-ci devient, à cet effet, une entité permanente qui disposera du pouvoir de demander des justifications plus approfondies aux différentes listes de candidats. A ce titre, les élus souhaitent que la Commission renforce son rôle de conseil en édictant un guide de bonnes pratiques ;
- accroître le caractère dissuasif des sanctions applicables et les mettre en cohérence avec les nouvelles règles instaurées.

Ainsi, le travail mené de concert entre la Commission et le Gouvernement modifie en profondeur l'actuel encadrement du financement de la campagne électorale.

Pour autant, aussi significatives que soient les avancées obtenues et consacrées par le projet de loi n° 970, la Commission a regretté que le Gouvernement n'ait pas été pleinement convaincu par les mesures proposées par l'Assemblée et destinées à assurer l'égal accès de tous à la candidature. La Principauté aurait ainsi pu se distinguer par la mise en place de solutions originales dans la lutte contre la corruption et l'accès au processus

démocratique. Votre Rapporteur fait ici référence à deux mécanismes en particulier : d'une part, le prêt consenti par l'Etat et, d'autre part, le remboursement intégral des dépenses de campagne, dans la limite de la partie apportée personnellement par les candidats, excluant donc le remboursement des dons extérieurs.

En ce qui concerne le prêt qui aurait pu être octroyé par l'Etat aux candidats des différentes listes en présence, la Commission avait souhaité que les candidats puissent ne pas avoir à avancer les fonds nécessaires à la campagne électorale, dont les montants peuvent s'avérer importants et donc dissuasifs. Ce prêt aurait pu être consenti aux candidats qui le souhaitaient et être assorti, outre d'une clause de solidarité, d'autres garanties traditionnellement exigées lors de la souscription d'un prêt, à l'instar d'un cautionnement par exemple. Par la suite, les candidats dont les listes auraient obtenu au moins 5% des suffrages et ceux des listes dont l'un des candidats aurait obtenu un nombre de suffrages égal au moins au quart du nombre de votants auraient pu être dispensés du remboursement d'une partie du prêt, selon des montants déterminés par la voie réglementaire. La Commission avait d'ailleurs posé l'articulation de ce prêt avec le remboursement proprement dit des dépenses électorales qui auraient été financées par un autre moyen, afin d'éviter ce qui aurait pu s'apparenter à un double paiement de la part de l'Etat. S'il est exact que le détail pratique restait à peaufiner, la Commission était prête à laisser la réflexion suivre son cours et à différer éventuellement l'entrée en vigueur du prêt pour qu'il ne soit pas applicable aux prochaines élections. Le Gouvernement a préféré opposer une fin de non-recevoir, dont acte.

Pour ce qui est du remboursement proprement dit des dépenses électorales, la Commission, dans la très grande majorité des membres régulièrement présents aux différentes réunions, avait souhaité un remboursement intégral des dépenses électorales, dans la double limite des apports personnels des candidats et du plafond de dépenses électorales fixé par arrêté ministériel. Il s'agissait là d'une question de principe : plus l'Etat participe au financement des campagnes électorales, moins le risque de corruption est avéré. De même, si le candidat sait que son apport personnel sera remboursé, il est à même de financer personnellement ses dépenses de campagne, en sachant que la dette qui peut en résulter pourra être rapidement acquittée.

Les élus agissaient de manière responsable en soulignant que cette augmentation du montant des remboursements pouvait s'accompagner d'une baisse du plafond total des dépenses de 320 000 à 240 000 euros. Compte tenu, d'une part, des sommes en présence, importantes certes, mais non excessives au regard d'autres financements assurés par l'Etat auprès de certaines entités publiques ou privées et, d'autre part, de la faible récurrence des élections en Principauté, quatre ou cinq années selon les élections, la Commission estimait que l'Etat pouvait consentir à un effort supplémentaire, sans prendre le risque d'obérer gravement son Budget. La Commission n'a néanmoins pas souhaité rejeter le principe de l'argumentation gouvernementale développée dans l'exposé des motifs et selon laquelle les apports personnels des candidats seront intégralement remboursés « *lorsqu'ils seront inférieurs ou équivalents à la limite du plafond de remboursement qui sera fixée par voie réglementaire* ». Elle en a néanmoins modifié les modalités, ce qui expliquera la présence d'amendements sur ce sujet.

Ceci retrace très brièvement les réflexions qui ont été celles de la Commission spéciale et qui auraient dû, si le projet de loi n° 924 n'avait pas été retiré, être explicitées au sein du rapport portant sur ledit projet de loi.

Pour autant, le dépôt d'un nouveau projet de loi reprenant des amendements antérieurement formulés sur un précédent projet de loi par le Conseil National ne signifie en aucun cas que l'examen du nouveau projet de loi ne sera qu'une simple formalité. L'étude du projet de loi n° 970 par la Commission spéciale en est le meilleur exemple, puisque de nouveaux amendements ont été effectués, reprenant, pour certains en tout cas, des propositions qui avaient été précédemment formulées, mais non retenues.

Votre Rapporteur conclura donc brièvement son propos introductif en évoquant la méthode et les raisons qui conduisent à présenter le présent projet de loi lors de cette session ordinaire d'automne, en suite de l'étude du Budget Rectificatif 2017.

La Commission a travaillé dans un esprit constructif, en favorisant la prise en compte des avis et opinions de tous et en recherchant le plus possible le consensus parmi ses membres. Les débats, toujours intenses et parfois vifs, conduisent aujourd'hui à un texte qui

améliore nettement les règles relatives au financement des campagnes électorales et il appartient désormais au dialogue institutionnel d'en permettre la concrétisation.

Sur le plan purement calendaire, l'agenda chargé de l'Assemblée et la nécessité de procéder aux différents arbitrages n'avaient pas permis de finaliser complètement l'étude du projet de loi précédent lors de la session de printemps. De même, une session extraordinaire n'a pas pu être convoquée dans les temps, ce qui explique d'ailleurs l'un des amendements formulés par la Commission relatif à l'entrée en vigueur des dispositions de la future loi.

Toutefois, répétons-le, au-delà du vote de ce texte pour répondre aux attentes du GRECO, les élus ont voulu que ce texte soit profitable aux futurs candidats, par l'image de modernité et de transparence qu'il donne. La Commission est consciente qu'une modification tardive de ce qu'on appelle communément les « règles du jeu » n'est pas idéale, surtout quand la partie est sur le point de commencer ou vient de commencer. Prenant comme référence le vote, le 2 juillet 2012, de la loi n° 1389, que la présente loi va modifier, et qui introduisait déjà, très tardivement, un changement beaucoup plus profond que celui-ci (pour la première fois on parlait à Monaco de plafonnement et de contrôle des dépenses), changement qui fut appliqué sans problème majeur à la campagne de 2013, la Commission a jugé qu'une application, même tronquée, des dispositions de la présente loi aux élections de 2018 était souhaitable : il est absurde de parler de loi d'exception, il faut parler de loi d'intérêt général.



Votre Rapporteur débutera la partie technique de ce rapport par une question centrale : celle du remboursement des dépenses électorales. Sans reprendre l'ensemble des développements qui précèdent, il faut bien avoir à l'esprit que le remboursement intégral des dépenses de campagne constitue, pour les élus, une exigence démocratique liée à la possibilité, pour tous, d'accéder aux mandats électifs sans qu'il n'y ait d'obstacles majeurs

en raison de la situation financière du candidat. En somme, on pourrait dire qu'il s'agit d'éviter l'écueil d'une certaine forme de ploutocratie.

Néanmoins, ce remboursement intégral ne se conçoit, pour les élus, qu'à la condition que cela corresponde en réalité au remboursement de l'intégralité des apports personnels des candidats. Ce point avait été proposé par les élus et repris partiellement dans le cadre du présent projet de loi.

Pour autant, le Gouvernement semblait considérer que la mise en œuvre d'un tel remboursement à hauteur des apports personnels pouvait être source de difficultés, en raison de la notion même d'apport personnel. S'il est exact que cette dernière notion peut être difficile à définir en indiquant ce qu'elle recouvre, l'un des moyens consiste à identifier ce qu'elle n'est pas. A ce titre, on peut, sans prendre de grands risques, considérer que l'apport personnel est celui qui n'est pas financé par des dons extérieurs au candidat lui-même. Dès lors, il apparaît que le moyen de parvenir au remboursement des apports personnels consiste à limiter la part dévolue aux dons de manière plus substantielle. Initialement fixé, dans le projet de loi, à 50 % du plafond de dépenses électorales, la Commission a drastiquement diminué son *quantum* :

- de manière directe en le fixant à 20 % du plafond de dépenses électorales ;
- de manière indirecte, en élargissant les catégories de personnes dont les dons seront pris en considération pour le calcul de ces 20 %, puisque toute personne sera désormais concernée, y compris les associations déclarées apportant un soutien financier aux candidats et listes de candidats.

Votre Rapporteur précisera que la diminution du montant total des dons autorisés doit également être répercutée à l'article 19 du projet de loi, lequel adapte les dispositions pénales prévues à l'article 26 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 aux nouvelles exigences posées par le présent projet de loi.

Cela étant, cette modification du montant maximal des dons autorisés constitue, en définitive, l'une des conditions *sine qua non* de l'augmentation du remboursement des dépenses électorales.

Ce n'était néanmoins pas la seule. En effet, d'autres considérations liées à une gestion sérieuse des deniers publics, laquelle impliquerait de ne pas favoriser l'émergence de listes fantaisistes, ont pu retenir l'attention, même si les membres de la Commission n'ont pas manqué d'évoquer la faible probabilité de réalisation d'un tel risque.

Dès lors, si les membres de la Commission ont souhaité permettre le remboursement intégral des apports personnels et inscrire les différents pourcentages de remboursement dans la loi, ils ont, en contrepartie, intégré la contre-argumentation gouvernementale. Ainsi, le remboursement des apports personnels sera différent selon les suffrages obtenus.

Actuellement, le remboursement partiel est conditionné au fait que la liste aura obtenu cinq pour cent au moins des suffrages valablement exprimés ou que l'un de ses candidats aura obtenu un nombre de suffrages au moins égal au quart du nombre de votants. S'agissant d'un remboursement qui deviendrait intégral, la Commission a tenu à rehausser le niveau d'exigence, en faisant passer le pourcentage de cinq à dix pour cent et en posant, comme critère alternatif, le fait qu'une liste de candidats ait pu obtenir un élu au Conseil National.

Aussi le remboursement des apports personnels repose-t-il désormais sur une logique duale :

- il correspondra à la moitié du plafond de dépenses électorales, lorsque la liste aura obtenu cinq pour cent au moins des suffrages valablement exprimés ou que l'un de ses candidats aura obtenu un nombre de suffrages égal au moins au quart du nombre de votants ;

- il correspondra à 80 % du plafond de dépenses électorales – ce pourcentage s’expliquant par une déduction *a contrario* du montant total des dons autorisés, lequel s’établit à 20 % du plafond de dépenses électorales –, lorsque la liste aura pu obtenir dix pour cent au moins des suffrages valablement exprimés ou que l’un de ses membres aura été élu au Conseil National.

Pour autant, inscrire ces différents montants dans la loi ne fait sens, pour les élus, qu’à la condition d’avoir une garantie quant à son *quantum*. L’actuel article 16 du projet de loi ne prévoit pas le remboursement des apports personnels par rapport au plafond de dépenses électorales, mais fait, au contraire, référence à une « *somme* » dont le montant serait fixé par arrêté ministériel. Pour parvenir à l’objectif qu’elle s’est fixée, la Commission a dû, dans un premier temps, rétablir le remboursement par référence au plafond de dépenses électorales afin, dans un second temps, de poser un montant minimal dudit plafond au sein de la loi elle-même.

Minimal en effet, car l’amendement proposé à l’article 5 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée, laisse à un arrêté ministériel la possibilité de le fixer à un montant supérieur au montant de 240.000 euros qui a été retenu par la Commission. Par précaution – la loi s’inscrivant dans la durée –, la Commission avait modifié l’article 21 initial du projet de loi pour inscrire le principe d’une réévaluation de ce montant en fonction de l’évolution du coût de la vie, par référence à l’indice des prix à la consommation (hors tabac) pour l’ensemble des ménages. Après échanges avec le Gouvernement, il a été considéré que ce mécanisme de réévaluation devait davantage figurer à l’article 5 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifié, et être mis en œuvre à l’occasion de chaque élection nationale. Votre Rapporteur profitera d’ailleurs des développements qui précèdent pour se féliciter que les montants et pourcentages aient pu enfin être inscrits expressément dans la loi.

Quant à cet article 21 dans sa rédaction initiale, issue du projet de loi n° 970 et qui est relatif à l’entrée en vigueur différée d’un mois des nouvelles dispositions du projet de loi, la Commission a finalement estimé que son maintien n’était plus justifié.

En effet, lors des différents échanges intervenus avec le Gouvernement sur le projet de loi n° 924, il avait été acté que des mesures transitoires s'avéraient nécessaires, d'une part, pour faciliter la mise en œuvre pratique de la future réforme et, d'autre part, pour ne pas porter une atteinte excessive aux légitimes prévisions des futurs candidats, notamment en prenant le risque d'une requalification potentielle des dépenses projetées en dépenses électorales sur une période trop conséquente. Ces éléments ayant été sécurisés par les différentes définitions des recettes et dépenses électorales, la Commission, soucieuse de voir la réforme aboutir à bref délai, a donc supprimé cette entrée en vigueur différée.

Ainsi, au vu des éléments qui précèdent, la Commission a modifié les articles 2, 10, 16, 19 et 21 et a inséré un nouvel article 5-1 modifiant le troisième alinéa de l'article 5 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée.

Article 2  
(Texte amendé)

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~~ de tout ou partie de leurs dépenses électorales dans les conditions prévues à l'article 22. »*

Article 5-1  
(Amendement d'ajout)

**Le troisième alinéa de l'article 5 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée, est modifié comme suit :**

*« Un arrêté ministériel fixe le montant des plafonds prévus aux alinéas précédents qui ne peut être inférieur à 240.000 euros pour les élections nationales. Ce montant est réévalué pour chaque élection en fonction de l'évolution du coût de la vie, par référence à l'indice des prix à la consommation (hors tabac) pour l'ensemble des ménages publié par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques français ; est prise pour base de calcul la dernière valeur de l'indice de référence avant la date des élections précédentes. ».*

Article 10  
(Texte amendé)

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.*

***S'agissant des associations,** ~~Seules les associations~~ **celles** 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.*

*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 ~~20~~ 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 16  
(Texte amendé)

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~~ **la moitié du plafond de dépenses électorales fixé dans les conditions prévues à l'article 5** ~~d'une somme fixée par arrêté ministériel.~~ ».*

**Il est inséré, après le premier alinéa de cet article, un deuxième alinéa nouveau rédigé comme suit :**

*« Pour les élections nationales, toute liste ayant obtenu dix 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 été élu, peut obtenir le remboursement des dépenses électorales pour un montant égal à 80 % du plafond de dépenses électorales fixé dans les conditions prévues à l'article 5. ».*

Article 19  
(Texte amendé)

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'excede 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 ~~20~~ **50** % dudit plafond. »*

Article 21  
(Amendement de suppression)

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



Lors des différents échanges intervenus avec le Gouvernement sur le projet de loi n° 924, la Commission avait manifesté le souhait d'étendre la période de contrôle des dépenses électorales. Plusieurs pistes avaient été évoquées, allant de la durée même de la

campagne électorale à l'instauration d'une période de contrôle distincte de la campagne électorale, en passant par la possibilité, pour la Commission de vérification des comptes de campagne, d'opérer une requalification de certaines dépenses en dépenses électorales.

*In fine*, le présent projet de loi avait retenu le principe d'une période de contrôle de neuf mois, plus étendue que la durée de la campagne électorale. Ce principe avait été complété par une évolution de la notion de dépense électorale qui n'était plus celle effectuée « *durant* » la campagne, mais celle engagée « *pour la campagne* ». Les deux éléments se complétaient, de telle sorte qu'une dépense engagée plus de neuf mois avant le jour du scrutin ne pouvait pas être qualifiée de dépense électorale. Ce délai de neuf mois était également utilisé pour les recettes électorales.

Les membres de la Commission, en reprenant l'étude de ces dispositions qui figuraient sous la forme consolidée du projet de loi n° 924, ont considéré, dans un premier temps, qu'il était nécessaire de rétablir l'adéquation entre la durée de la campagne électorale et la qualification des recettes et dépenses électorales, tout en insérant une forme de « dispositif anti-abus » par l'intermédiaire de la Commission de vérification des comptes de campagne.

S'agissant de la durée de la campagne électorale – et le Gouvernement le reconnaît implicitement dans l'exposé des motifs du présent projet de loi – la réforme opérée par la loi n° 1.409 du 22 octobre 2014, en raccourcissant la durée de la campagne électorale à soixante-quinze jours, a ouvert une brèche considérable dans la maîtrise et le contrôle des dépenses de campagne. En effet, durant la période qui précède ces soixante-quinze jours, aucune dépense ne peut être qualifiée d'électorale. Cette durée devait donc être rallongée, sans toutefois être excessive eu égard aux conséquences qui en résultent. Le délai de neuf mois étant apparu comme excessif, une solution raisonnable et conforme aux réalités pratiques avait été choisie en fixant la durée de la campagne à 150 jours précédant le jour du scrutin, ce qui devrait correspondre au début du mois de septembre.

Pour autant, après échanges avec le Gouvernement, il est apparu que l'introduction du mécanisme correctif constitué par le pouvoir de requalification de la

Commission de vérification des comptes de campagne, lequel ne comportait pas de délai, pouvait être intégré de manière plus cohérente dans la définition originellement proposée par le Gouvernement au sein du projet de loi n° 970. Ce faisant, il convenait alors, tout en conservant l'idée que la dépense électorale est celle engagée pour des prestations ou services réalisés pour la campagne et que la recette électorale est celle réalisée en vue d'une élection nationale ou communale, de supprimer la référence à un quelconque délai, y compris celui de la campagne électorale. Pour le dire autrement, cela conduit, à l'exception des associations déclarées apportant un soutien financier aux candidats ou listes de candidats, à une déconnexion formelle entre le contrôle des recettes et dépenses électorales et la durée de la campagne électorale.

Cette modification se répercute :

- à l'article 3 bis nouveau, par la suppression de la référence au délai de neuf mois précédant le jour du scrutin ;
- par la suppression du dernier alinéa de l'article 4 du projet de loi qui excluait les dépenses qui avaient été engagées plus de neuf mois avant le jour du scrutin de la qualification de dépenses électorales ;
- à l'article 7, en supprimant une nouvelle fois la référence au délai de neuf mois ;
- à l'article 14 de la loi n° 1.389, pour supprimer la référence à la durée de la campagne électorale ;
- à l'article 14 ter nouvellement inséré qui traite de la comptabilité des associations déclarées apportant leur soutien aux listes de candidats ;
- à l'article 21 nouveau du projet de loi, lequel est une disposition transitoire nécessaire dans la perspective d'une application de la future loi lors de la prochaine campagne électorale. Il s'agira ainsi de faire en sorte que les

dépenses et recettes électorales soient, dans la perspective des prochaines élections, celles obtenues ou réalisées après l'entrée en vigueur de la réforme.

Au vu de l'ensemble des développements qui précèdent :

- un nouvel article 3 a été inséré, l'ancien article 3 devenant l'article 3-1, lequel a été amendé au niveau de l'article 3 bis nouvellement inséré ;
- l'article 4 a été modifié ;
- l'article 7 a été modifié ;
- l'article 14 tel que modifié par l'article 9 du projet de loi a été amendé ;
- l'article 14 ter tel qu'inséré par l'article 10 du projet de loi a été modifié ;
- l'article 22 a été supprimé ;
- un nouvel article 21 a été inséré.

**Article 3**  
**(Amendement d'ajout)**

**Au deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée, le terme « 75ème » est remplacé par le terme « 150ème ».**

**Article 3-1**  
**(Texte amendé)**

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~~ jusqu'à la production du compte de campagne.*

(...)

Article 4  
(Texte amendé)

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 7  
(Texte amendé)

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 électorales par lui* 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 9  
(Texte amendé)

**Au deuxième alinéa de l'article 14 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, les termes « *durant la campagne électorale* » sont supprimés.**

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

Article 10  
(Texte amendé)  
(...)

*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 **la campagne électorale** ~~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 22~~  
(Amendement de suppression)

~~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.~~

Article 21  
(Amendement d'ajout)

**Pour l'application des dispositions des articles 3 bis et 4 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 telle que modifiée par la présente loi, les recettes et les dépenses électorales sont celles obtenues ou réalisées après la date d'entrée en vigueur de cette dernière.**



En dernier lieu, la Commission s'est focalisée sur le rôle joué par la Commission de vérification des comptes de campagne, dont le sérieux et le professionnalisme n'ont pas manqué d'être soulignés à de multiples reprises par les membres de la Commission, dans le cadre de l'étude des projets de loi n° 924 et 970.

Ce rôle, crucial sous l'empire de la loi actuelle, l'est encore davantage avec la réforme projetée. La Commission a donc souhaité retranscrire cet état de fait par l'insertion d'un amendement.

Celui-ci traduit, pour le Conseil National, la finalité première du rôle dévolu à la Commission de vérification des comptes de campagne. En effet, au-delà de la production de rapports sur le compte de campagne des listes en présence, c'est bien de l'exactitude des comptes de campagne dont il est en réalité question. C'est pourquoi la Commission a souhaité compléter l'article 17 de la loi n°1.389, en faisant précisément référence à cette exactitude des comptes de campagne. Cela montre, dans le même temps, l'attachement des élus à l'effectivité des demandes de vérification qui pourront être adressées par la Commission de vérification des comptes de campagne aux candidats, ces derniers ayant l'obligation de fournir tous justificatifs utiles permettant d'identifier l'origine des recettes et dépenses électorales.

Dès lors, l'article 12 a été ainsi amendé.

Article 12  
(Texte amendé)

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 a pour mission de s'assurer de l'exactitude 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. »*

(...)).



D'aucuns pourront considérer que le présent rapport peut paraître long, mais il est aussi, à nos yeux très significatif de plusieurs comportements, qu'il faut louer ou blâmer :

- à partir d'un projet de loi, dont le contenu est inspiré par nos discussions avec le GRECO et que le Gouvernement a adaptés, les élus ont souhaité faire un texte qui, certes réponde à nos engagements internationaux, mais avant tout, leur soit utile et défende nos particularismes locaux ; il nous semble y être parvenus ;
- le Gouvernement, et plus spécialement sur ce texte le Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur et la Direction des Affaires Juridiques, ont été des interlocuteurs qui n'ont, à aucun moment ménagé leur peine pour aboutir à un texte et à des conditions d'application convenant aux deux Parties : qu'il en soit remercié, même si l'épisode de la substitution du projet de loi n° 924 par le n° 970 aurait pu être beaucoup mieux géré, et si certaines positions de la discussion ne sont toujours pas comprises par les élus ;
- les élus ont abordé avec une certaine circonspection l'étude de ce texte qui, rappelons-le, était en attente depuis environ trois ans, mais en ont très vite fait une priorité et exprimé la volonté qu'il soit applicable aux élections à venir. Pour ce faire, ils ont accepté un rythme de réunion très soutenu, ainsi que de bousculer quelques formalismes du Règlement Intérieur ; probablement, en travaillant ainsi, quelques détails du texte ont été survolés et auraient pu être améliorés, mais l'essentiel était ailleurs ;
- concernant ces mêmes élus, observons que le travail de la Commission a été beaucoup plus efficace et représentatif lorsque toutes les tendances de l'hémicycle ont pu et voulu participer aux travaux ; certes les débats ont été plus vifs, car le sujet a certaines sensibilités, mais il a toujours été riche et respectueux, ce qui a permis d'aboutir à un texte plus fort et meilleur, que le Gouvernement a globalement accepté.

Enfin, sur ce texte plus encore que sur tous les autres, nous devons souligner le travail exceptionnel des juristes du Conseil National. Que ce soit en Commission, où leur expertise et leur capacité à répondre sur le siège a permis aux travaux d'avancer sans blocages, ou dans le travail de « back-office » avec des rédactions réitérées du texte, presque toujours dans des délais très courts, ils ont montré une compétence et une implication rares.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur du présent projet de loi tel qu'amendé par la Commission spéciale.