

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI N° 819
PORTANT APPROBATION DE RATIFICATION DE LA CONVENTION
PENALE SUR LA CORRUPTION DU CONSEIL DE L'EUROPE

(Rapporteur au nom de la Commission des Relations Extérieures :

Monsieur Claude CELLARIO)

Le projet de loi portant approbation de ratification de la Convention Pénale sur la corruption a été transmis au Conseil National le 18 août 2006 et enregistré par le Secrétariat Général sous le n° 819.

Il a été déposé officiellement à l'occasion de la Séance Publique du 10 octobre 2006 et renvoyé le même jour devant la Commission des Relations Extérieures qui a immédiatement procédé à son examen.

Comme le rappelle l'exposé des motifs du texte qui nous est soumis, au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe le 5 octobre 2004, Monaco s'est engagé à signer et ratifier, dans un délai de deux ans, soit avant la fin de l'année 2006, la Convention Pénale sur la corruption.

Votre Rapporteur, souhaite relever, à titre liminaire, la volonté de la Principauté de Monaco et ce depuis de nombreuses années de considérer comme un axe prioritaire d'action, la lutte contre la délinquance financière et notamment les pratiques de blanchiment d'argent ou de corruption.

A cet égard, il convient de rappeler que la lutte contre le blanchiment de capitaux illicites repose, à Monaco, sur un dispositif rigoureux et performant mis en place en 1993 visant au contrôle et à la répression de la délinquance financière et du blanchiment d'argent en Principauté.

Ce dispositif n'a cessé, depuis lors, d'être renforcé par l'adoption de mesures destinées à accroître l'efficacité des contrôles exercés par les autorités de supervision des secteurs bancaire et financier et des conditions de poursuite et de répression des actes de blanchiment.

On peut ainsi citer au dernier état, la loi portant modification des articles 218-1 à 218-3 du Code Pénal adoptée par le Conseil National dans sa séance publique du 26 octobre 2006, qui a élargi la qualification des infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment en droit monégasque, en vue d'en faciliter la poursuite, conformément aux recommandations du GAFI.

En matière de lutte contre la corruption, le Code Pénal contient des dispositions, qu'il conviendra néanmoins de compléter, permettant directement ou indirectement la répression de ce type de comportement infractionnel. Il s'agit des articles 90 à 105 régissant les cas de faux en écriture, des articles 106 à 108 sanctionnant les cas de soustractions commises par les dépositaires publics, des articles 109 à 111 concernant les concussions commises par des fonctionnaires publics, de l'article 112 relatif aux délits de fonctionnaires qui se sont ingérés dans des affaires incompatibles avec leur qualité et des articles 113 à 122 regroupant les principales dispositions visant la corruption de fonctionnaires publics et d'employés d'entreprises privées.

Certains comportements infractionnels envisagés par la Convention Pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe sont donc déjà prévus en droit positif monégasque.

Toutefois, compte tenu des engagements de la Principauté au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe et dans un contexte d'évolution générale, conforme aux souhaits que SAS le Prince Souverain a exprimé dans le discours qu'Il a prononcé à l'occasion de Son Avènement le 12 juillet 2005, les compléments issus de la Convention Pénale sur la Corruption du Conseil de l'Europe répondront parfaitement aux besoins et préoccupations actuelles de notre Pays tendant notamment à renforcer la transparence dans la gestion publique et privée et à rendre toujours plus efficient et dissuasif notre dispositif répressif.

La corruption constitue une menace pour la stabilité et la sécurité des économies, laquelle entrave gravement le fonctionnement des institutions et l'application des valeurs démocratiques, éthiques et de la justice.

La corruption n'a jamais été l'apanage d'un système politique ou économique donné et correspond donc à un phénomène qui, quelle qu'en soit la forme (publique, privée, nationale, internationale) affaiblit profondément l'Etat de droit et porte directement atteinte aux droits de l'homme.

Parce que la corruption constitue désormais un phénomène d'ampleur internationale, il convient de souligner les liens qui existent entre celle-ci et les autres formes de criminalité, en particulier, la criminalité organisée et la criminalité économique.

En effet, depuis de nombreuses années, face au développement d'organisations mafieuses et à l'irruption de ces phénomènes sur la scène médiatique, d'éminents juristes se sont vus dans l'obligation de cerner et d'étudier les réalités sociologiques inhérentes aux diverses formes de réseaux criminels, regroupés sous l'appellation commune de « *criminalité organisée* ».

Les instances internationales se sont penchées sur les différents phénomènes de « *criminalité organisée* » à l'occasion de travaux portant, par exemple, sur le blanchiment (Convention du Conseil de l'Europe du 8 novembre 1990) ou sur la criminalité transnationale organisée (Convention des Nations Unies de Palerme du 12 décembre 2000).

Ces travaux ont permis de mettre en évidence l'existence d'une véritable « *criminalité organisée internationale* », s'appuyant sur des réseaux organisés de fraude ou de corruption, capables d'agir à tous les niveaux de décision et dans tous les pays du monde.

L'action de ces réseaux organisés de fraude ou de corruption consiste à infiltrer tous les pans de l'économie légale, sur les structures desquelles elle s'appuie pour s'implanter et se développer, en profitant, la plupart du temps d'un manque de transparence de la vie des affaires.

La corruption n'a donc jamais cessé d'évoluer, étant l'un des types de comportement les plus répréhensibles mais aussi les plus répandus, qui entrave la bonne gestion des affaires privées ou publiques.

Il convient également de relever l'étroitesse des liens entre corruption nationale et corruption internationale qui rend nécessaire d'appréhender globalement ces phénomènes et de réprimer la corruption des agents publics étrangers au même titre que celle des agents publics nationaux.

A l'heure de l'internationalisation des échanges économiques et de la globalisation financière, l'interdépendance des systèmes économiques commande donc une coordination des moyens de lutte contre la corruption, coordination qui explique le recours à de multiples instruments internationaux.

C'est au cours de la 19^e Conférence des Ministres européens de la Justice qui s'est tenue à la Valette en 1994, qu'il a été considéré que la corruption représentait une grave menace pour la démocratie, l'Etat de Droit et les Droits de l'Homme, valeurs fondamentales consacrées et défendues par le Conseil de l'Europe.

Les Ministres ont estimé nécessaire qu'une lutte contre la corruption s'engage et qu'elle passe par un renforcement de la coopération transfrontalière interétatique mais aussi par une coopération entre Etats et institutions internationales, avec la mise en œuvre de mesures coordonnées au niveau paneuropéen.

En septembre 1994, le Comité des Ministres a établi le Groupe Multidisciplinaire sur la corruption (G.M.C.) lequel, dès 1995, a établi un projet de programme d'action contre la corruption, qui a ensuite été adopté par le Comité des Ministres.

Au cours de la 21^e Conférence des Ministres européens de la Justice qui s'est tenue à Prague en juin 1997, les participants ont alors recommandé une accélération de la mise en œuvre de ce programme d'action contre la corruption.

La même année, au cours du 2^e sommet qui s'est tenu à Strasbourg, les Chefs d'Etats et de Gouvernements des Etats Membres du Conseil de l'Europe, ont adopté un plan d'action tendant à promouvoir la coopération dans la lutte contre la corruption, y compris dans ses liens avec le crime organisé et le blanchiment de l'argent et ont invité le Comité des Ministres à conclure rapidement les travaux d'élaboration d'instruments juridiques internationaux conformément au Programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption.

A sa 101^e session, le 6 novembre 1997, le Comité des Ministres a adopté 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption.

En outre, lors de sa 102^e session, le 5 mai 1998, le Comité des Ministres a adopté la Résolution portant autorisation de créer le « Groupe d'Etats contre la Corruption » (GRECO) sous la forme d'un accord partiel et élargi.

Le GRECO est l'organe en charge de l'évaluation des mesures mises en œuvre par les Etats membres ou non membres du Conseil de l'Europe pour lutter contre la corruption.

Il est chargé du suivi, non seulement de cette Convention, mais aussi de l'application des Principes Directeurs dans la lutte contre la corruption ainsi que des autres conventions établies par le Conseil de l'Europe dans le cadre de son programme d'Action contre la corruption.

Dès la ratification de la Convention Pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe, Monaco deviendra automatiquement membre du GRECO, lequel évaluera les différentes actions conduites en la matière par la Principauté.

Lors de sa 47^e session plénière, le Comité européen pour les problèmes criminels (C.D.P.C.) a donné officiellement son avis sur le projet de Convention Pénale sur la corruption et l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté son avis pendant la troisième partie de sa session en juin 1998 ; le Comité des Ministres a ensuite officiellement adopté cette Convention et l'a ouverte à la signature des Etats.

Ainsi, après un long travail de gestation, la Convention Pénale sur la Corruption a vu le jour le 27 janvier 1999 et constitue, depuis cette date, l'instrument international le plus complet visant à incriminer de façon coordonnée de nombreuses conduites de corruption et à améliorer la coopération internationale pour accélérer ou permettre la poursuite des corrupteurs comme des corrompus.

Il convient de relever que la Convention a un large champ d'application et vient en complément d'instruments juridiques antérieurs comme la Convention interaméricaine contre la corruption du 29 mars 1996, la Convention de l'Union européenne du 26 mai 1997 portant sur la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats de l'Union européenne et la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre la corruption active d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Votre Rapporteur remarque, à ce stade de l'exposé, que la Convention Pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe est la quatrième Convention multilatérale conclue sur ce même thème, en l'espace seulement de trois années, ce qui démontre ici une réelle volonté de combattre activement ce phénomène au niveau planétaire.

La Convention Pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe est un instrument ambitieux traitant d'une large palette de comportements.

Les Etats signataires seront tenus de prévoir un certain nombre de sanctions et de mesure efficaces et dissuasives incluant des sanctions privatives de liberté pouvant donner lieu à extradition.

Les personnes morales sont également visées par ce texte et devront être elles aussi tenues pour responsables des infractions commises à leur profit ; elles seront alors, en vertu des dispositions de cette Convention, passibles de sanctions efficaces, de nature pénale ou non pénale, y compris de sanctions pécuniaires.

La Convention vise également les actes de complicité, l'immunité, les critères de compétence des Etats, la mise en place d'unités centrales et spécialisées dans la lutte contre la corruption, la protection des collaborateurs de justice ainsi que la collecte des preuves et la confiscation des produits de la corruption.

Enfin elle tend à promouvoir la coopération internationale comme l'entraide, l'extradition ou l'information, dans l'investigation et les poursuites relatives aux infractions de corruption.

Le Conseil National est donc saisi par le Gouvernement d'un projet de loi portant approbation de ratification de la Convention Pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, conformément aux dispositions de l'article 14 deuxième alinéa, chiffre 2 de la Constitution, révisée par la Loi n° 1 249 du 2 avril 2002, qui dispose, rappelons-le :

« Ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi :

[...]

2° - les traités et accords internationaux dont la ratification entraîne la modification de dispositions législatives existantes ».

Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis, à l'effet de répondre aux exigences de la Convention, et dans la mesure où certains comportements constitutifs de corruption aux termes de la Convention ne font pas l'objet, à ce stade, d'incriminations spécifiques et adaptées, en droit interne monégasque, la ratification de la Convention rendra nécessaire des aménagements dans notre dispositif législatif actuel.

Votre Rapporteur souhaite rappeler que chaque Etat, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, dans une Déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, peut préciser qu'il se réserve le droit de ne pas appliquer, ou de n'appliquer que dans des cas ou des conditions spécifiques, certaines dispositions de la Convention Pénale sur la corruption.

Il résulte des dispositions de **l'article 37 paragraphe 1** de la Convention que tout Etat peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion déclarer qu'il n'érigera pas en infraction pénale, conformément à son droit interne, en tout ou partie, les actes visés à **l'article 4** (« Corruption de membres d'assemblées publiques nationales »), à **l'article 5** pour ce qui est des infractions de corruption passive (« Corruption d'agents publics étrangers ») à **l'article 6** (« corruption de membres d'assemblées publiques étrangères »), à **l'article 8** (« corruption passive dans le secteur privé »), à **l'article 10** (« corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales ») et à **l'article 12** (« trafic d'influence »).

Tout Etat peut également au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer qu'il fait usage de la réserve figurant à **l'article 17, paragraphe 2** de la Convention, relative au droit de ne pas appliquer, ou de n'appliquer que dans des cas ou conditions spécifiques, les règles de compétence définies aux paragraphes 1. b et c de cet article ou d'une partie quelconque de cet article.

Si cette réserve est mise en œuvre, l'Etat concerné devra alors adopter les mesures nécessaires pour établir sa compétence relativement aux infractions pénales lorsque l'auteur de l'infraction est présent sur son territoire et ne peut être extradé vers un autre Etat membre au seul titre de sa nationalité, après une demande d'extradition.

Tout Etat peut également déclarer qu'il refuse une demande d'entraide judiciaire en vertu de **l'article 26 paragraphe 1**, si la demande concerne une infraction que l'Etat requis considère comme une infraction politique.

Aucun Etat ne peut émettre de réserves à plus de cinq des dispositions susvisées, étant précisé que les réserves de même nature relatives aux articles 4, 6 et 10 sont considérées comme une seule réserve.

Enfin, il résulte des dispositions de l'**article 29** de la Convention que chaque Etat désignera une ou plusieurs autorités centrales en charge d'envoyer les demandes formulées, d'y répondre, de les exécuter, ou de les transmettre aux autorités qui ont compétence pour les exécuter.

A la demande de la Commission, le Gouvernement a informé le Conseil National de son intention de formuler un certain nombre de réserves et déclarations au moment du dépôt par la Principauté de son instrument de ratification de la Convention Pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe.

La Commission souhaiterait, à l'avenir et dans un esprit de saine collaboration entre le Gouvernement et le Conseil National, que ces informations figurent directement au projet de loi portant approbation de ratification.

Les réserves à ce texte devraient être au nombre de trois. Une déclaration devrait également être formulée.

Tout d'abord et conformément aux dispositions de l'article 37 paragraphe 1 de la Convention, la Principauté de Monaco se réserverait le droit de ne pas ériger en infraction pénale les faits de corruption passive d'agents publics étrangers et de membres d'assemblées publiques étrangères visés aux articles 5 et 6 de la Convention.

Conformément aux dispositions de l'article 37 paragraphe 1 de la Convention, la Principauté de Monaco se réserverait le droit de ne pas ériger en infraction pénale en tout ou partie, les actes de trafic d'influence définis à l'article 12 de la Convention.

En outre, conformément aux dispositions de l'article 17 paragraphe 2, la Principauté de Monaco se réserverait également le droit de ne pas établir sa compétence lorsque l'auteur de l'infraction est un de ses ressortissants ou un de ses agents publics et que les faits ne sont pas punis par la législation du pays où ils ont été commis.

Lorsque l'infraction implique l'un de ses agents publics ou un membre de ses assemblées publiques nationales ou toute personne visée aux articles 9 et 11 qui est en même temps un de ses ressortissants, les règles de compétence définies aux paragraphes 1 b et c de l'article 17 s'appliqueraient sans préjudice de ce qui est établi aux articles 5 à 10 du Code de Procédure Pénale monégasque relatifs à l'exercice de l'action publique à raison de crimes ou délits commis hors de la Principauté.

Le Gouvernement a informé la Commission des Relations Extérieures que, conformément aux dispositions de l'article 29 paragraphe 1 de la Convention, la Principauté devrait désigner la Direction des Services Judiciaires comme autorité centrale en charge de la mise en œuvre de la Convention, le Service d'Information et de Contrôle des Circuits Financiers (SICCFIN) étant désigné comme autorité spécialisée notamment en charge du suivi des travaux du GRECO.

La nature de ces réserves et de cette déclaration appelle de la part de la Commission et après un échange de vues avec le Gouvernement, certaines réflexions.

Concernant la réserve qui devrait être émise à l'égard des dispositions des articles 5 et 6 de la Convention relatives à la corruption passive d'agents publics étrangers et de membres d'assemblées publiques internationales, la Commission relève qu'il pourrait effectivement être inopportun pour la Principauté d'incriminer ce type de comportement, dans le cadre d'une Convention internationale conclue entre des Etats sans lien économique, politique ou juridique étroit, au risque d'être par la suite critiquée pour ingérence dans les affaires intérieures d'Etats étrangers, auxquels il appartient en premier lieu d'assurer la lutte contre la corruption au niveau interne.

La Commission des Relations Extérieures, rejoint également les réflexions du Gouvernement, en estimant que ce type d'incrimination risquerait alors de se heurter à de réelles difficultés quant à la recherche des preuves de ces faits, lesquels sont susceptibles en réalité de s'être déroulés en grande partie, voire exclusivement à l'étranger.

En ce qui concerne la réserve qui devrait être formulée à l'article 12 de la Convention relative aux actes de trafic d'influence, la Commission rejoint à nouveau les arguments avancés par les Membres du Gouvernement tendant à se réserver le droit de ne pas ériger ces comportements en infraction pénale, dans la mesure où l'incrimination de trafic d'influence d'un agent public national ou étranger n'est pas reconnue par l'ensemble des Etats concernés.

Compte tenu du peu de garanties offertes par cette Convention au regard de la réciprocité des incriminations et de la possibilité pour les Etats signataires d'émettre des réserves pour un certain nombre d'incriminations, il semble en effet préférable de ne pas exposer les entreprises monégasques à des distorsions de concurrence face à des entreprises étrangères n'appliquant pas les mêmes règles.

La troisième réserve qui devrait être émise par la Principauté concerne le droit de ne pas établir sa compétence lorsque l'auteur de l'infraction est un de ses ressortissants ou un de ses agents publics et que les faits ne sont pas punis par la législation du pays où ils ont été commis et lorsque l'infraction implique l'un de ses agents publics ou membres de ses assemblées publiques nationales ou toute personne visée aux articles 9 et 11 qui est en même temps un de ses ressortissants.

Il convient de constater que cette réserve relative aux règles de compétence territoriale permet de ne pas défavoriser les ressortissants monégasques exerçant une activité économique à l'étranger.

La Commission estime dans ce cadre que le principe de la double incrimination doit nécessairement être appliqué et notamment dans l'hypothèse de poursuites qui seraient engagées par une juridiction monégasque à l'encontre d'un ressortissant monégasque pour des faits commis à l'étranger, ces comportements devant alors être considérés comme infractionnels par la législation étrangère.

Enfin, la déclaration de la Principauté qui tend à désigner la Direction des Services Judiciaires comme l'autorité centrale en charge de cette entraide internationale et le Service d'Information et de Contrôle des Circuits Financiers dit SICCFIN comme l'autorité spécialisée chargée notamment de suivre les travaux du GRECO, n'appelle de la part des Membres de la Commission aucune remarque particulière, en dehors d'une reconnaissance de la compétence de chacune de ces autorités en la matière.

Au sujet des compléments et aménagements envisagés à l'égard du dispositif législatif actuel, le Gouvernement a informé le Conseil National des modifications législatives qu'il entend prendre à cet effet.

La mise en œuvre de cette Convention entraînerait une modification des articles 113 et suivants du Code Pénal visant les cas de corruption des fonctionnaires publics et des employés des entreprises privées.

Votre Rapporteur constate que les articles de la Convention visant respectivement la corruption d'agents publics étrangers, de fonctionnaires internationaux, de juges nationaux, étrangers et internationaux, d'agents de cours internationales, de membres d'assemblées publiques nationales et étrangères, et de membres d'assemblées parlementaires internationales, impliqueront d'adapter notre législation nationale en vue d'étendre la répression de ce type de comportements à l'égard d'agents exerçant leurs fonctions tant au niveau national qu'international.

A ce propos, la Commission des Relations Extérieures prend acte avec satisfaction, de l'annonce qui lui a été faite par le Gouvernement, du dépôt prochain d'un projet de loi relative à la corruption et au trafic d'influence qui procèdera à ces aménagements dans notre Code Pénal.

En ce qui concerne la création de nouvelles incriminations, la Commission tient à préciser, concernant le blanchiment du produit des délits de la corruption tel que défini à l'article 13 de la Convention, que ce délit a d'ores et déjà été introduit dans le cadre des nouvelles dispositions de l'article 218-3 du Code Pénal par la loi portant modification des articles 218-1 à 218-3 du Code Pénal adoptée par le Conseil National dans sa séance publique du 26 octobre 2006.

La responsabilité des personnes morales visée à l'article 18 de la Convention, fait quant à elle l'objet du projet de loi n° 782 modifiant le Livre I^{er} du Code Pénal déposé sur le bureau du Conseil National et dont l'étude devrait débiter très prochainement.

Enfin, en ce qui concerne les aménagements législatifs auxquels il devra être procédé en vue de se conformer aux règles procédurales fixées par les articles 22 et 23 de la Convention, la Commission prend acte que ceux-ci portant notamment sur la protection des témoins ou la collecte des preuves, découleront du vote du projet de loi n° 823 portant Code de Procédure Pénale, dont a été récemment saisi le Conseil National.

La Commission des Relations Extérieures souhaite réitérer tout l'intérêt qu'elle porte à la ratification de cette Convention Pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe.

Cette Convention répond aux préoccupations de notre Pays visant à ce que Monaco continue de fonctionner en harmonie avec l'ensemble des organismes financiers et internationaux et que les bonnes pratiques soient respectées dans le contrôle des flux financiers par les principales autorités monégasques.

La Commission des Relations Extérieures conclut avec satisfaction que les modifications législatives issues de la Convention Pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, permettront un élargissement significatif de l'ensemble des comportements infractionnels constitutifs de corruption et une actualisation de l'arsenal juridique et réglementaire monégasque.

Au vu des observations qui précèdent, et compte tenu de l'intérêt de ce présent projet de loi pour la Principauté de Monaco, désireuse de poursuivre la mise en adéquation de son dispositif national avec les référentiels internationaux et européens, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi.

* *
 *
 *