

E-1-12  
23 avril 2012

N° 899

CONSEIL NATIONAL

Arrivé le - 8 MAI 2012

N°

P	DG	SG	COM	SOC	JUR	S
Diff.		S.A.D.			A cl.	

## PROJET DE LOI RELATIVE AU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES

### EXPOSE DES MOTIFS

Une société démocratique n'a pas de prix mais elle a un coût, et celui-ci doit être contenu et maîtrisé. Telle est la philosophie générale qui préside au présent projet de loi relative au financement des campagnes électorales.

Dans nos sociétés contemporaines, l'argent a, en effet, pris une importance majeure dans la politique, essentiellement en raison des changements dans les moyens d'expression et de communication mais aussi du fait de la professionnalisation des campagnes électorales qui implique un recours accru à des consultants ou à des agences de relations publiques.

L'objectif de développer sans cesse leur visibilité et d'assurer une diffusion élargie de leurs idées incite les formations politiques et leurs candidats à employer toujours plus de ressources pour financer leurs opérations de fonctionnement comme leurs activités électorales.

Le phénomène est général et, dans certains cas, démesuré. L'expérience des dernières décennies, dans de grands pays, est ainsi révélatrice de ce qu'il advient lorsque, au nom de la liberté d'expression, les contrôles sont limités, qu'ils ne sont pas appliqués ou pas applicables : le support supplante le message et les candidats à l'élection peuvent alors se trouver marginalisés par des forces publicitaires et privées censées les soutenir mais poursuivant, également, leurs propres intérêts. L'argent - et ce qu'il permet d'obtenir en termes de présence dans les médias, de démarchage et d'opérations de communication - se substitue alors au véritable débat public.

Les cycles électoraux présentent, eux aussi, leur part de causalité dans l'essor de ce phénomène.

Dans de nombreux pays d'Europe, les élections se tiennent avec une telle fréquence, aux niveaux local, provincial, régional, national ou européen et, dans certains d'entre eux, à la fois pour des élections législatives et présidentielles, que les formations politiques sont amenées à faire campagne presque toute l'année.

A Monaco, cependant, les spécificités de la vie publique et du système électoral conduisent à ce que les besoins de financement de l'activité politique soient, en réalité, bien moindres que dans d'autres Etats.

Le collège électoral monégasque est, en effet, proportionné au territoire de la Principauté qui ne comporte qu'une seule circonscription.

En outre, et par application des articles 53 et 80 de la Constitution, les électeurs sont appelés à se rendre aux urnes dans le cadre de deux échéances électorales, nationale et communale, intervenant respectivement tous les cinq ans et tous les quatre ans, sans que, d'ailleurs, l'intérêt des Monégasques pour la désignation de leurs représentants n'en soit affecté, comme en atteste l'importante participation des électeurs généralement enregistrée lors de ces scrutins.

Les formations politiques monégasques ne semblent pas non plus devoir faire face aux mêmes préoccupations que leurs homologues européens contraints de maintenir d'importantes organisations disposant, au plan central, et dans nombre de circonscriptions, de grandes structures et de personnels permanents.

De fait, et comme d'aucuns ont pu l'observer, les formations politiques, dans le contexte de la Principauté, échappent ainsi, dans une certaine mesure, à la qualification de « partis politiques » proprement dite, entendus traditionnellement comme des « relais » permanents entre un large collège électoral et la représentation parlementaire.

Toutefois, lors des élections nationales de 2003 et de 2008, les budgets de campagne des candidats à ces élections ont connu une très forte augmentation, comme l'a d'ailleurs relevé un rapport d'évaluation de Monaco adopté en mars 2012 par le Groupe d'Etats contre la corruption (G.R.E.C.O.) auquel Monaco a adhéré en 2007.

Cette progression récente du coût des campagnes rappelle que la Principauté, malgré ses caractéristiques institutionnelles, n'est pas un « sanctuaire électoral », un espace où la politique serait comme définitivement séparée des questions financières s'agissant de l'accès, par l'intermédiaire du suffrage universel, aux fonctions électives.

Or, les effets néfastes d'un poids grandissant de l'argent dans l'organisation des campagnes sont bien connus : remise en cause du principe d'égalité des candidats, dégradation qualitative du débat public, amplification des risques d'influence indue et de corruption, altération de la confiance des électeurs dans leur système politique.

Conscients de ces effets et des menaces potentielles qu'ils font courir au processus démocratique, le Gouvernement Princier et les représentants des formations politiques sont convenus, courant 2010, de la nécessité de réformer les règles relatives au financement des campagnes électorales lesquelles se limitent, aujourd'hui, à prévoir l'attribution par l'Etat d'une indemnité de remboursement des frais de campagne sur production de justificatifs.

La réflexion qui s'est alors engagée a conduit le Gouvernement Princier à confier au Professeur Jean-Marie COTTERET, universitaire français de renom et spécialiste de ces questions, la mission d'effectuer, dans le souci constant de « *préserver les spécificités monégasques* », des propositions de réforme.

Contenues dans un rapport, remis aux autorités monégasques au mois de février 2011, ces propositions ont été très largement discutées par un groupe de travail mixte, créé à l'été 2011, composé d'élus et de représentants de l'Administration dans la perspective d'une révision en conséquence du cadre juridique existant.

Cette discussion a abouti à la formalisation du présent projet de loi qui, déposé sur le bureau de l'Assemblée moins d'un an après le lancement de ce processus d'élaboration, témoigne non seulement de l'esprit de consensus ayant animé les travaux législatifs mais aussi de la volonté politique commune de rendre effectif le nouveau dispositif pour les prochaines élections nationales de février 2013.

S'il est de la nature des choses de ne pouvoir totalement séparer les élections démocratiques des questions financières alors que les contributions financières peuvent se présenter souvent comme une forme légitime de participation politique, il importe cependant de bien veiller à ce que la puissance financière de certains individus ou organismes ne les autorise à exercer une influence disproportionnée ou dominante sur l'élection des candidats ou, comme cela a pu être relevé, qu'elle ne leur « [serve] à *acheter l'accès au pouvoir de décision* » (Walter SCHWIMMER, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe).

Aussi, l'objectif poursuivi par le projet de loi repose-t-il sur la conviction profonde que le principe d'une restriction générale des dépenses pendant les campagnes électorales est légitime et nécessaire afin de garantir aux électeurs le droit fondamental de choisir leurs représentants dans des conditions d'égalité, de régularité, d'honnêteté et de transparence qui stimulent la concurrence politique, comme le prévoient de grands instruments juridiques internationaux tel le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (art. 25), rendu exécutoire à Monaco par l'Ordonnance Souveraine n° 13.330 du 12 février 1998 et inspiré de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 (art. 21).

Dans cette optique, le projet de législation adopte une série de mesures qui, s'appuyant sur les préconisations du rapport du Professeur COTTERET et tenant compte des recommandations du G.R.E.C.O. relatives au financement des campagnes électorales, renouvellent radicalement le cadre juridique applicable en cette matière.

L'ambition est clairement énoncée et peut se résumer ainsi : il s'agit de soumettre tout candidat à une élection nationale ou communale, pour ce qui concerne le financement de sa campagne, à des règles d'organisation et à des dispositions limitant quantitativement et qualitativement les sommes en jeu et dont le respect, sous l'autorité d'organes de contrôle, conditionnera le remboursement ultérieur d'une fraction des dépenses électorales ainsi que, le cas échéant, la validité de l'élection.

Ainsi, les lignes directrices du dispositif projeté s'articulent, plus précisément, autour de six principes fondamentaux :

Premier principe : un plafonnement légal des dépenses de campagne, exprimé sous la forme d'un montant global maximal par candidat ou par liste de candidats, dont la fixation ressortira au règlement ;

Deuxième principe : la réorganisation de la campagne électorale fondée sur un allongement de la durée de la campagne « *officielle* » et de la campagne « *préalable* » (jusqu'ici appelée pré-campagne), gage d'efficacité d'une limitation légale des dépenses ;

Troisième principe : la désignation, par le candidat, d'un mandataire financier qui devra être obligatoirement déclaré lors du dépôt de la candidature pour la recevabilité de celle-ci ;

Quatrième principe : la tenue, par ce mandataire, d'un compte de campagne qui, remplaçant l'actuel « *bordereau récapitulatif des dépenses* », devra retracer, de manière détaillée et journalière, l'ensemble des dépenses imputables à la campagne électorale ; ce compte, certifié exact par le candidat et visé par un expert-comptable ou un comptable agréé, sera transmis, aux fins de contrôle à la Commission de vérification des comptes de campagne ;

Cinquième principe : la création d'une autorité consultative autonome de contrôle du financement des campagnes électorales, chargée de constater un éventuel dépassement des dépenses électorales ou de relever d'autres irrégularités énoncées non limitativement par la loi, les règles entourant son fonctionnement et sa composition étant conçues de manière à ce qu'elle puisse s'acquitter de sa mission sans ingérence politique et en disposant d'une capacité appropriée de mise en évidence des manquements aux règles sur le financement des campagnes ;

Sixième principe : l'existence et l'imposition effective de sanctions concrètes et significatives particulièrement à l'encontre des candidats qui méconnaîtraient les règles ainsi posées par le nouveau dispositif ; conçues tant pour prévenir que pour punir les entorses à la loi, ces sanctions, proportionnelles à la gravité des manquements, pourront consister en des sanctions administratives (non-remboursement total ou partiel des frais de campagne), des sanctions pénales (emprisonnement, amende, peine complémentaire d'inéligibilité) ou des sanctions électorales (annulation totale ou partielle de l'élection).

De fait, l'ampleur des apports résultant ainsi du projet a conduit à ce que les aspects juridiques du financement des campagnes électorales ne soient pas intégrés dans la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales mais prennent plutôt place au sein d'une loi distincte, spécifique au financement des élections, et dont les dispositions seront mises en œuvre en cohérence avec la loi électorale.

Dans un domaine qui, à bien des égards, constitue un élément clé de l'exercice de la démocratie, l'affirmation de ce nouveau droit monégasque du financement des campagnes électorales, qui s'efforce de préserver un équilibre entre rigueur et réalisme, est, assurément, à mettre à l'actif du Gouvernement Princier et des élus du Conseil National.

Le financement de la vie politique monégasque devrait gagner en transparence et la compétition électorale en équité.

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

----

Le dispositif comprend trente-trois articles qui peuvent être présentés de la manière suivante :

- les quatre premiers concernent la définition, en droit électoral monégasque, des notions de « *liste de candidats* », de « *campagne électorale* » et de « *dépenses électorales* » (chapitre premier) ;
- les articles 5 à 8 traitent du plafonnement des dépenses électorales (chapitre II) ;
- les articles 9 à 13 intéressent, quant à eux, le rôle du mandataire financier (chapitre III) ;
- les articles 14 et 15 posent les règles de fonctionnement du compte de campagne (chapitre IV) ;
- les articles 16 à 21 instituent la Commission de vérification des comptes de campagne (chapitre V) ;
- les articles 22 et 23 comportent des dispositions relatives au remboursement des dépenses électorales qui ont vocation à se substituer à celles, actuellement en vigueur, figurant aux deux derniers alinéas de l'article 33 de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, modifiée (chapitre VI) ;
- les articles 24 à 29 concernent les sanctions administratives, électorales et pénales auxquelles s'exposeront, en particulier les candidats, en cas de méconnaissance des futures dispositions législatives sur le financement des campagnes électorales (chapitre VII) ;

➤ les articles 30 à 33 modifient diverses dispositions de la loi n° 839 du 23 février 1968 précitée, devenues incompatibles avec celles de la nouvelle législation (chapitre VIII).

L'article premier du projet de loi donne, pour la première fois en droit monégasque, une définition légale de la notion de « *liste* ».

En effet, si la vie politique monégasque s'organise essentiellement autour d'associations à caractère politique, qui regroupent des personnes partageant les mêmes valeurs, le rôle de ces associations s'estompe, lors des élections, pour laisser place aux « *listes de candidats* » qui en sont l'émanation et lesquelles ont alors pour but de recueillir directement le suffrage des électeurs.

Or, bien que la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections emploie, à plusieurs reprises, les termes de « *listes* », de « *listes d'appartenance* » ou de « *liste de candidats* », le législateur ne s'était jamais encore véritablement penché sur la question de la définition d'un des acteurs pourtant essentiels de la vie politique.

Le projet de loi apporte donc, à cet égard, un complément important au droit électoral en qualifiant désormais de « *liste de candidats* » : « *l'union de personnes physiques non dotée de la personnalité juridique et constituée exclusivement de candidats se présentant à une élection nationale ou communale* ».

Quant à l'article 2, celui-ci inscrit, dans la loi, la spécificité principale de ces listes telle qu'elle résulte du système actuel, à savoir qu'elles peuvent obtenir, dans des conditions déterminées, un remboursement de leurs frais de campagne alors qu'elles ne sont pas dotées de la personnalité juridique.

Une autre notion fondamentale du dispositif projeté a trait à la notion de « *campagne électorale* ».

En effet, dès lors qu'est mis en oeuvre un encadrement juridique du financement des campagnes électorales, il apparaît indispensable de définir, avec précision, la période de référence au cours de laquelle les dépenses des candidats seront considérées comme des dépenses « *électorales* » et, partant, relèveront du contrôle administratif et financier nouvellement instauré.

A ce titre, les dispositions de l'article 3 proposent, tout en s'appuyant sur les éléments de définition déjà contenus dans la loi n° 839 du 23 février 1968 s'agissant de la période de campagne officielle et de celle au cours laquelle les candidats sont appelés à déposer leur candidature, un nouveau découpage de la campagne électorale en trois périodes distinctes successives.

Ainsi, et en débutant par la période la plus proche par rapport au jour du scrutin jusqu'à celle qui en est la plus éloignée, le projet de loi distingue : la période de « *campagne officielle* », la période de « *déclaration des candidatures* » et la période de « *campagne préalable* » (al. 1<sup>er</sup>).

Poursuivant l'objectif général d'allongement de la durée de campagne, le texte étend d'une semaine celle de la « *campagne officielle* », en la portant de huit jours à quinze jours.

Pour ce faire, il avance son point de départ au 14<sup>ème</sup> jour précédant la date du scrutin d'une part, et, d'autre part, il en diffère la fin du vendredi au samedi précédant le jour du scrutin ce qui permettra, de ce fait, de soumettre au contrôle institué par le futur dispositif les dépenses électorales qui seraient effectuées la veille du scrutin.

On rappellera, en effet, que la loi n° 839 permet aux candidats de procéder à des affichages jusqu'au samedi minuit précédant le jour du scrutin.

Si le projet de loi pouvait envisager de supprimer cette possibilité offerte par la loi n° 839, il est apparu, à la réflexion, plus efficace de ne pas la modifier à cet égard mais d'allonger d'une journée la période de campagne électorale, afin d'y inclure spécialement les dépenses qui seraient effectuées lors de cette dernière journée.

En outre, et en correspondance avec le mode de scrutin propre aux élections communales, figure, au sein de la définition légale, la mention de la prolongation de la campagne officielle du mardi suivant le jour du scrutin du 1<sup>er</sup> tour jusqu'à zéro heure le jour du scrutin du 2<sup>ème</sup> tour.

La deuxième période de la campagne électorale, telle que définie par le projet de loi, est la période « *de déclaration des candidatures* ».

Prévue à l'article 25 de la loi n° 839, cette période permet à chaque candidat potentiel d'officialiser sa candidature par le dépôt d'une déclaration de candidature qui comporte, à peine d'irrecevabilité, certaines mentions et notamment le nom de la liste d'appartenance.

En conséquence de l'allongement d'une semaine de la durée de la campagne officielle, le projet de loi fait alors débiter la période de déclaration des candidatures une semaine plus tôt par rapport à la situation actuelle, fixant ainsi son point de départ au 22<sup>ème</sup> jour précédant la date du scrutin. Quant à sa terminaison, celle-ci est, de manière calendaire, fixée la veille du jour auquel débute la période de campagne officielle (al. 3)

La troisième et dernière période de la campagne électorale est la période de « *campagne préalable* ».

Non prévue dans la loi n° 839, son existence actuelle résulte des dispositions réglementaires (arrêtés ministériels) relatives aux modalités de remboursement aux listes de candidats de leurs frais de campagne.

Le projet de loi entend ainsi officialiser, à un niveau législatif, cette « séquence » électorale pendant laquelle les candidats qui ne se seraient pas encore officiellement déclarés conformément à la loi électorale pourraient néanmoins effectuer, par eux-mêmes ou dans le cadre de leurs formations politiques, des actions de propagande électorale.

Surtout, et poursuivant encore cet objectif global d'allonger la durée de la campagne électorale, le texte envisage d'avancer le début de la campagne préalable d'environ six semaines, soit, du 90<sup>ème</sup> jour précédant le jour du scrutin, comme prévu actuellement par voie réglementaire, au 130<sup>ème</sup> jour avant la date du scrutin, la fin de la période étant fixée, normalement, au 23<sup>ème</sup> jour précédant celui du scrutin.

Par ailleurs, la réflexion menée autour de la redéfinition de la durée des différentes « séquences » composant la campagne électorale a conduit à prévoir des dispositions spécifiques destinées à déterminer le début de la campagne en cas de circonstances politiques exceptionnelles, c'est-à-dire en cas d'élections nationales ou communales consécutives :

- a) à une dissolution du Conseil National (article 74 de la Constitution) ;
- b) à une quatrième vacance au sein du Conseil National (article 23-1 de la loi n° 839 du 23 février 1968) ;
- c) à une dissolution du Conseil Communal (article 84 de la Constitution) ;
- d) à une troisième vacance au sein du Conseil Communal (article 23 de la loi n° 839 du 23 février 1968) ;

e) à une annulation partielle ou totale des élections prononcée par voie judiciaire (article 58 de la loi n° 839 du 23 février 1968).

Effectivement, dans tous ces cas de figure, la durée de la campagne électorale de « droit commun » telle qu'elle résulte des nouvelles dispositions, à savoir 130 jours, se révèle incompatible avec les principes de la loi de 1968 conduisant à ce que de nouvelles élections ou des élections complémentaires se tiennent dans le délai de trois mois.

Ainsi, le dispositif projeté, comblant à cette occasion une carence actuelle du droit électoral, fait débiter la période de campagne préalable, selon les cas, le lendemain : de la publication de l'ordonnance souveraine prévue à l'article 74 de la Constitution, de celle de l'arrêté ministériel prévu à l'article 84 de la Constitution, du jugement ou de l'arrêt définitif prévu à l'article 58 de la loi n° 839 ou de l'une des dernières vacances prévues par les articles 23 et 23-1 de la loi précitée.

L'absence de délai pour faire commencer la campagne préalable est, en effet, apparue comme une condition nécessaire à la réalisation de l'objectif d'éviter que des dépenses ne soient engagées avant le début de la campagne en vue de les soustraire au calcul du plafond légal des dépenses électorales.

En tout état de cause, la campagne préalable, en de pareilles circonstances, s'achèvera, comme dans le cas général, le 23<sup>ème</sup> jour précédant le jour du scrutin, laissant ainsi les règles de droit commun s'appliquer sans changement (une semaine pour la déclaration des candidatures et deux semaines pour la campagne officielle).

Après avoir défini les notions de « *liste de candidats* » et de « *campagne électorale* », le projet de loi, par son article 4, s'est attaché à donner une qualification juridique des « *dépenses électorales* » afin d'établir, dans un souci de sécurité juridique, une distinction nette entre les dépenses de campagne et les autres dépenses.

Ainsi, selon ce texte, sont considérées comme des dépenses électorales « *les dépenses engagées par chaque candidat ou chaque liste de candidats, ou par des tiers pour leur compte, en vue d'une élection nationale ou communale, et qui ont trait à des prestations ou services réalisés durant la campagne* » (al. 1<sup>er</sup>).

Cette formulation appelle quelques compléments d'explication.

En premier lieu, en retenant comme critère les effets de la dépense et non pas seulement le moment de son engagement ou de son paiement, le texte rend possible un contrôle des dépenses qui auraient été engagées ou réglées soit antérieurement au début de la campagne électorale, soit postérieurement à la fin de celle-ci dès lors que « *les prestations ou services* » qu'elles auraient permis de financer se seraient, en réalité, produits pendant la campagne électorale.

En second lieu, la formulation retenue permet d'intégrer, dans le calcul du plafond des dépenses, celles qui seraient acquittées non pas directement par le candidat mais par des tiers, c'est-à-dire par des personnes physiques ou morales de droit privé souhaitant apporter de la sorte leur soutien à un candidat ou à une liste de candidats.

Enfin, et toujours dans le sens d'une clarté terminologique, le projet de loi énumère les dépenses qui, pour des motifs divers, devront échapper à la qualification légale de « *dépenses électorales* ».

Il s'agit, en l'occurrence, des dépenses non directement liées à la campagne électorale (non exposées en vue de l'obtention du suffrage des électeurs), des dépenses de communication prises en charge par l'Etat ou la Commune (fourniture de listes électorales et de jeux d'étiquettes) et des dépenses relatives à l'acquisition de biens d'équipement étant précisé que, pour ces dernières, le texte prévoit que la valeur d'usage de ces biens durant la période de campagne électorale pourra néanmoins figurer au compte de campagne, en fonction des règles comptables d'amortissement classiquement admises en la matière (al.2).

Ainsi, et à titre d'exemple, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, en France, applique une durée moyenne d'amortissement de 5 ans pour un ordinateur de bureau, de 3 ans pour un ordinateur portable, de 1 an pour un téléphone portable ou de 5 ans pour du mobilier.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 4 détermine les conséquences attachées à l'absence de caractère électoral de la dépense : elle n'ouvrira pas droit à remboursement ; elle n'entrera pas non plus dans le calcul du plafond légal des dépenses électorales, annonçant ainsi l'objet du Chapitre II.

Effectivement, l'article 5, qui constitue assurément l'une des plus importantes dispositions du projet de législation, instaure le principe d'un plafond légal des dépenses électorales que les candidats ou les listes de candidats aux élections nationales et communales ne devront pas dépasser.

Pour des considérations de bonne légistique, le texte de la loi renvoie au règlement le soin de fixer le montant exact des plafonds qui seront applicables dans le cadre du financement des campagnes électorales pour les élections nationales et communales.

A cet égard, l'arrêté ministériel à prévoir pourra retenir des plafonds différents entre les élections nationales et les élections communales, ces dernières ayant été considérées comme génératrices de moindres coûts.

Les articles 6 et 7 tendent, de leur côté, à répondre à certaines circonstances particulières dans lesquelles la prise en compte des dépenses électorales, pour le calcul du plafond légal, pourra s'avérer difficile.

En effet, au cours de la campagne préalable, les listes dont la composition n'a pas encore été figée par l'intervention de l'arrêté du Maire, peuvent être sujettes à 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.

Ainsi, il est proposé que toutes les dépenses engagées par des candidats ayant agi séparément ou de manière groupée avant de figurer officiellement sur une même liste soient totalisées et décomptées comme faites au profit de cette liste (art. 6 al. 1<sup>er</sup>).

Une autre source de difficulté peut provenir de l'attitude du candidat lui-même qui, par exemple, déciderait de ne pas aller au terme de sa candidature.

A cet égard, deux hypothèses semblent devoir être distinguées : soit le candidat décide de ne pas déposer officiellement sa déclaration de candidature, soit, après s'être déclaré, il décide de se retirer ou de se désister dans le délai légal prévu par la loi n° 839.

Dans le premier cas, c'est-à-dire 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 dépenses doivent être décomptées, ou non, au profit de cette liste (art. 6 al.2)

Dans le second cas, c'est-à-dire 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, le projet de loi énonce clairement que les dépenses engagées à son profit seront considérées comme ayant été faites pour le compte de cette liste (art. 7).

Par ailleurs, et dans la mesure où il est admis que des tiers puissent payer des dépenses électorales au profit du candidat, il est apparu nécessaire de protéger celui-ci contre des personnes malveillantes qui profiteraient de cette faculté offerte par la loi pour effectuer des dépenses dans l'intention d'exposer le candidat à un dépassement du plafond légal des dépenses électorales.

Ainsi, et indépendamment des sanctions pénales auxquelles s'exposeront ces personnes, l'article 8 pose, dans une perspective comptable, la règle selon laquelle la dépense engagée par un tiers au profit d'un candidat est réputée faite avec son accord dès lors que celui-ci ne l'a pas déniée au plus tard dans les cinq jours après qu'il en a eu connaissance, étant observé que le candidat disposera de la possibilité d'apporter la preuve de sa dénégation par tout moyen.

En cas de doute sur la réalité du consentement du candidat à une dépense, les faits à l'origine du litige pourront, en tout état de cause, être soumis à l'appréciation de la Commission de vérification des comptes de campagne dans le cadre de son contrôle.

Le Chapitre III du projet de loi comporte les dispositions principales concernant le mandataire financier.

Ainsi, et de manière préliminaire, l'article 9 impose une nouvelle obligation à la charge de chaque candidat à une élection, nationale ou communale, d'avoir et de déclarer un mandataire financier dont la mission sera de tenir une comptabilité précise des dépenses de campagne du candidat (al.1<sup>er</sup>).

A ce titre, il est précisé que le candidat devra déclarer l'identité de son mandataire financier ainsi que la date à laquelle il l'aura désigné en cette qualité, au moment du dépôt officiel de sa candidature, ce qui en fait une nouvelle mention obligatoire dont l'absence constituera une cause d'irrecevabilité de celle-ci, en application de l'article 27 de la loi n° 839 (al.2)

Quant aux personnes susceptibles de prétendre au rôle de mandataire, l'article 10 du projet de loi autorise la désignation, en cette qualité, de toute personne majeure de nationalité monégasque jouissant de ses droits civils et politiques et ne s'étant pas déclarée candidate à l'élection.

Si l'incompatibilité entre la qualité de mandataire et celle de candidat a pu, un temps, être discutée par crainte des difficultés pratiques à trouver une personne acceptant cette mission, il est apparu, en définitive, important d'en maintenir le principe et ce, notamment par souci de cohérence avec l'idée de transparence du financement des campagnes électorales qui implique une délimitation claire des rôles entre les acteurs de la campagne : candidats à l'élection d'un côté, responsables de la comptabilité électorale, de l'autre.

En effet, qu'il s'agisse du candidat isolé qui serait son propre mandataire ou d'une liste de candidats dont les colistiers pourraient être mandataires les uns des autres, il y aurait là, sans doute, un risque en soi de fragilisation, voire de discrédit, de la fonction de mandataire financier et, par ricochet, d'atteinte à l'efficacité du nouveau dispositif, un risque que le projet de loi, compte tenu de son ambition affichée, n'entend naturellement pas courir.

Mais l'efficacité ne saurait, en revanche, conduire à des solutions trop rigides ou inappropriées à la réalité des situations ou à certaines spécificités comme celles du scrutin de liste ; et c'est pourquoi l'article 10 permet, par exemple, qu'un mandataire financier puisse être commun à plusieurs candidats.

En d'autres termes, les candidats qui appartiennent à une même liste pourront, au moment du dépôt officiel de leur déclaration de candidature, avoir et déclarer le même mandataire financier.

Cela étant, et parce que l'article 13 impose à la liste, lors du dépôt de son compte de campagne, de ne déclarer qu'un seul mandataire, le projet de loi envisage le cas où celui-ci ne serait pas le mandataire de tous les candidats de la liste.

En pareille hypothèse, il est alors fait obligation au mandataire qui aura été désigné par la liste pour déposer le compte de campagne auprès de l'organisme de contrôle de recueillir, préalablement, des autres mandataires financiers les éléments de comptabilité devant être intégrés au compte des dépenses électorales de la liste.

L'article 12 du projet de loi fournit un autre exemple de la recherche de solutions équilibrées entre un impératif d'efficacité et une exigence de souplesse.

En effet, si le premier alinéa affirme le principe selon lequel un candidat ne saurait avoir qu'un seul mandataire financier, le second alinéa ajoute qu'il se trouve toutefois libre de procéder à son remplacement et que, dans ce cas, les comptes établis par le mandataire remplacé devront être transmis au mandataire qui prendra la succession de la gestion du compte de campagne.

L'article 11 du projet décrit, quant à lui, le rôle du mandataire financier.

A cet égard, le cœur de sa mission consiste à tenir, dès sa désignation par le candidat, la comptabilité de toutes les dépenses électorales engagées par celui-ci, ou pour son compte par des tiers, depuis le début de la campagne préalable (al. 1<sup>er</sup>).

Dans l'hypothèse où cette désignation serait intervenue après le début de la campagne, le texte impose au mandataire de conduire une activité de recherche, d'identification et de comptabilisation de toutes les dépenses engagées antérieurement à sa désignation (al. 2).

En outre, et afin de lui faciliter son rôle d'intermédiaire financier entre le candidat et les tiers ou les divers prestataires auxquels il est fait appel durant la campagne, le projet de loi prévoit que le mandataire ouvre un compte bancaire au nom du candidat, en vue notamment de s'acquitter lui-même des dépenses électorales pour le compte de celui-ci (al.3).

Les dispositions du Chapitre IV du projet de loi traitent du compte de campagne.

Par rapport au simple « *bordereau récapitulatif des dépenses* » actuellement prévu par la réglementation sur les modalités de remboursement des frais de campagne, l'obligation d'établir un compte de campagne constitue assurément une autre grande nouveauté de la réforme législative.

Selon l'article 14 du projet, les dépenses électorales engagées par chaque candidat ou par des tiers à son profit devront, désormais, être retracées dans un document écrit unique : le compte de campagne.

En effet, le texte prévoit que ce compte contiendra un état détaillé de toutes les dépenses électorales effectuées au profit du candidat ou de la liste, en distinguant selon l'auteur de la dépense : le candidat, le mandataire ou un tiers.

Plus précisément, et en vue de guider le mandataire dans sa mission, le projet de loi s'efforce de décrire, aussi minutieusement que possible, ses obligations.

A ce titre, il est chargé de tenir une main courante destinée à retracer toutes les dépenses électorales engagées ou payées, au jour le jour, durant la campagne électorale, identifiées par le numéro des factures et les références des moyens de paiement, les bénéficiaires des règlements, les dates, les montants réglés, l'auteur des paiements.

De même, le mandataire devra annexer au compte de campagne toutes les pièces justificatives des dépenses comme les factures, les devis, les attestations ou les bons de commande par exemple.

C'est également au mandataire financier que reviendra la responsabilité d'adresser, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, au Président de l'autorité de contrôle, le compte de campagne et de s'assurer, dans ce cadre, de l'accomplissement des modalités du dépôt du compte telles qu'elles figurent à l'article 15 du projet.

En particulier, il devra vérifier que le compte est accompagné de ses annexes, qu'il est daté, signé et certifié exact par le candidat ou tous les candidats de la liste et qu'il est, en outre, visé par un expert-comptable ou un comptable agréé (n'ayant pas la qualité de mandataire financier de la liste ou de candidat).

Enfin, le mandataire devra déposer le compte de campagne dans le délai de deux mois à compter de la publication des résultats définitifs de l'élection, la date figurant sur le cachet du service postal faisant, bien évidemment, foi en cas de litige.

Le Chapitre V, consacré à la Commission de vérification des comptes de campagne, comporte six articles qui, pour l'essentiel, traitent de sa composition et de l'organisation de son contrôle.

Pour ce qui concerne la composition, les choix retenus par l'article 16 tendent à répondre, d'une part, à une exigence d'autonomie de l'organisme et, d'autre part, à un impératif de compétence dans le domaine comptable et financier.

Dans ces conditions, le projet de loi s'est orienté, prioritairement, vers les ressources de la Commission Supérieure des Comptes, la Haute Institution chargée du contrôle de la gestion financière de l'Etat et consacrée par la Constitution (art. 42), disposant effectivement d'une expertise avérée dont il est apparu opportun de pouvoir faire bénéficier, dès l'origine, la nouvelle instance de contrôle.

Aussi, le projet de loi confie-t-il, tout d'abord, la présidence de la Commission de vérification des comptes de campagne au président de la Commission supérieure des comptes.

Puis, il adjoint deux autres membres, également issus de la Haute Institution et désignés par son président, pour siéger au sein de la Commission de vérification des comptes de campagne qui comprend, au total, sept membres.

Enfin, et sur le plan de la logistique, le projet de loi fait appel aux ressources humaines et techniques dont dispose le secrétariat général de la Commission Supérieure des Comptes pour assurer le fonctionnement pratique de la Commission nouvellement créée.

Quant aux quatre autres membres composant le futur organe de contrôle, leurs fonctions respectives et leur mode de désignation témoignent d'une volonté de renforcer son assise institutionnelle et sa légitimité.

Tel est le sens qu'il convient de donner à la présence, au sein de la nouvelle instance, du conseiller d'Etat désigné par le président du Conseil d'Etat, du conseiller à la Cour d'Appel, désigné par le président de cette Cour, et des deux autres personnalités choisies respectivement par le Conseil de la Couronne, hors de son sein, et par le Ministre d'Etat, hors du Conseil de Gouvernement.

Au titre des caractéristiques fondamentales de l'organisme, le projet de loi opte de surcroît en faveur de son caractère non permanent, c'est-à-dire siégeant après chaque élection nationale ou communale pour le temps nécessaire à l'accomplissement de sa mission telle que prévue par la loi.

Cette option s'est imposée d'elle-même dès lors que le nombre et la fréquence des élections à Monaco ne justifient pas l'instauration d'une institution permanente.

Au surplus, et dans une période de maîtrise des dépenses publiques, la solution apparaît également de nature à éviter que l'érection du nouvel organisme n'entraîne des charges financières excessives pour le budget de l'Etat.

L'article 17 expose, quant à lui, le rôle de la Commission de vérification des comptes de campagne.

L'idée ayant présidé aux dispositions déterminant l'étendue du contrôle effectué par la Commission ainsi que la nature de son intervention a consisté à privilégier l'instauration d'un organe consultatif.

En effet, si dans d'autres pays, la formule de « *l'autorité administrative indépendante* », dotée d'un pouvoir réglementaire de décision ou d'un pouvoir de sanction, a parfois été retenue, celle-ci s'avère juridiquement impossible à Monaco, pour des raisons constitutionnelles à défaut d'ancrage au sein d'un acte conventionnel international exécutoire en la matière.

En outre, il a également été jugé que la future entité de contrôle ne devait pas non plus constituer un organe appelé à rendre des décisions de caractère juridictionnel.

C'est donc à la lumière de l'ensemble de ces considérations qu'il a paru, en définitive, pertinent de retenir la formule d'un organe de contrôle consultatif qui, de fait, respecterait le schéma institutionnel traditionnel selon lequel un organe collégial consultatif rend des avis, ensuite transmis à l'autorité compétente qui statue et prend la décision.

Dans ces conditions, le projet de loi confie à la future Commission de vérification la charge d'établir un « *rapport* » sur le compte de campagne du candidat ou de la liste de candidats (art. 17, al. 1<sup>er</sup>) dont l'objet est de constater un éventuel dépassement du plafond des dépenses électorales ou de relever d'autres irrégularités (art. 17, al. 2).

A ce titre, le texte énonce, sous la forme d'une liste non exhaustive, les principales causes d'irrégularité telles que : l'absence de dépôt du compte de campagne dans le délai ou dans les formes légalement prescrites, une omission de déclaration de dépenses, l'absence ou l'insuffisance de pièces justificatives des dépenses électorales, la présence dans le compte de campagne de dépenses n'ayant pas le caractère de dépenses électorales ou l'existence de faits susceptibles de caractériser des infractions pénales.

Quant à la nature juridique des rapports établis par la Commission, ceux-ci ne constitueront, au sens de la future législation, ni des décisions administratives, ni des jugements.

Par conséquent, ils ne sauraient faire l'objet d'une quelconque voie de recours spécifique, et il appartiendra au candidat ou à la liste de candidats qui en critiqueraient les conclusions de contester, conformément aux règles qui leur seraient applicables, les décisions subséquentes du Ministre d'Etat ou des juridictions compétentes prises sur le fondement de ces conclusions.

En effet, et conformément au schéma institutionnel évoqué *supra*, le projet de loi confie au Ministre d'Etat et, le cas échéant, au Procureur Général, la responsabilité de déterminer les suites qu'ils jugeront appropriées de donner aux conclusions des rapports.

Dès lors, l'article 21 du projet de loi organise deux types de transmission des rapports, dans leur version intégrale, par le Président de la Commission de vérification des comptes de campagne aux deux autorités précitées, investies du pouvoir de décision : une transmission, dans tous les cas, au Ministre d'Etat lequel pourra décider d'accorder ou de refuser le remboursement des frais de campagne ; une transmission, lorsque sont mis en évidence des faits de nature à caractériser des infractions pénales, au Procureur général lequel pourra alors décider d'engager des poursuites.

Par ailleurs, si le projet n'a pas souhaité reconnaître aux rapports de la Commission un caractère décisif, administratif ou juridictionnel, mais consultatif renvoyant ainsi à d'autres autorités le soin de statuer à partir de leurs conclusions, il a tenu, en revanche, à en consacrer le caractère « public » puisque, selon l'article 20, le rapport définitif sur le compte de campagne d'un candidat ou d'une liste de candidats devra être publié par extrait au Journal de Monaco.

Cette publication est loin d'être anodine puisque qu'elle ouvrira un délai de quinze jours durant lequel tout électeur pourra obtenir, à ses frais, une copie de la version intégrale du rapport (art. 20, 2<sup>ème</sup> alinéa), assurant ainsi l'objectif légitime de transparence.

Reste la question de la procédure suivie par la Commission pour mener à bien son examen du compte de campagne du candidat ou de la liste de candidats et des moyens d'investigations dont elle dispose à cet effet.

A cet égard, les règles retenues par l'article 18 visant à assurer l'efficacité du contrôle, sans pour autant sacrifier les garanties procédurales tenant au respect du principe du contradictoire, inscrivent l'instruction du compte de campagne par la Commission dans un délai de deux mois à compter de son dépôt par le mandataire financier et ce, afin d'éviter que les conclusions du rapport ne soient rendues de manière trop différée au regard de la proclamation des résultats de l'élection.

Telle que conçue par le texte, la procédure se déroulera ainsi en trois phases successives.

La première phase consistera à ce que la Commission établisse, dans le délai d'un mois, un rapport préalable sur le compte de campagne.

La deuxième phase permettra aux candidats de prendre connaissance des éléments contenus dans le rapport préalable et d'en discuter en formulant, dans le délai de quinze jours, leurs observations.

La troisième et dernière phase ouvrira un nouveau délai de quinze jours dans lequel la Commission établira son rapport définitif.

Quant à ses moyens d'investigation pour assurer, efficacement, sa mission, l'article 19 du projet de loi met à la charge de toute personne physique ou morale ayant engagé une dépense électorale, pour son compte ou pour le compte d'autrui, une obligation générale de communiquer à la Commission, si celle-ci le demande, tous documents, informations, pièces ou renseignements utiles correspondant à cette dépense.

Cette disposition est, en effet, apparue indispensable pour conférer une base légale aux initiatives de la Commission face à certains éléments financiers ou comptables figurant au compte de campagne qui appelleraient des investigations supplémentaires, en vue d'éclairer son analyse.

Aussi, le projet de loi se déclare-t-il clairement en faveur de l'institution d'un organe de contrôle qui soit doté d'une réelle capacité autonome de mise en évidence des manquements aux futures règles sur le financement des campagnes électorales.

Les dispositions figurant au sein des articles 22 et 23 relatives au remboursement des frais de campagne reprennent, sous réserve de quelques ajustements rédactionnels, les deux derniers alinéas de l'article 33 de la loi n° 839, actuellement en vigueur, auxquels elles se substitueront.

Dès lors que les règles actuelles ne prévoient pas, explicitement, quelle autorité accorde le remboursement, il est apparu efficient, dans un souci de sécurité juridique, d'introduire, dans la loi, le principe d'une décision du Ministre d'Etat, prise sur le rapport de la Commission, consécutive à un avis du Contrôleur Général des Dépenses.

Plus fondamentalement, si les nouvelles dispositions ne remettent pas en cause la condition première pour que l'Etat attribue l'indemnité de remboursement aux candidats ou aux listes, à savoir leurs résultats obtenus lors des élections, il est évident que ces dispositions doivent, désormais, être lues à la lumière du nouvel encadrement juridique des dépenses électorales lesquelles, faisant intervenir un organe de contrôle chargé de mettre en évidence d'éventuelles irrégularités lors du financement de la campagne, impliquent nécessairement, pour ces candidats ou ces listes, de respecter de nouvelles exigences, légales et procédurales, pour prétendre à un remboursement de leurs frais de campagne.

Ainsi, par exemple, le principe, présentement en vigueur, d'une demande de remboursement directement adressée, par le candidat ou le mandataire de la liste, dans un délai déterminé, aux autorités publiques empruntera dorénavant la voie d'une procédure dans laquelle ces autorités seront *ipso facto* rendues destinataires du rapport que leur transmettra la Commission de vérification des comptes de campagne sur celui du candidat ou de la liste de candidats concerné.

Par ailleurs, si les dispositions réglementaires actuelles imposent la production d'un certain nombre de justificatifs à l'appui de la demande de remboursement, les nouvelles prescriptions relatives au plafond des dépenses électorales et à la tenue du compte de campagne ainsi qu'à son dépôt rendront beaucoup plus strictes les conditions d'attribution de l'indemnité de remboursement.

En revanche, la compétence réglementaire pour fixer le montant maximal de l'indemnité de remboursement a été maintenue par le projet de loi.

Parce que l'ensemble des nouvelles dispositions relatives au financement des campagnes électorales n'aurait guère d'intérêt si celles-ci devaient être largement ignorées et si leur méconnaissance n'était pas mise en évidence et sanctionnée, il est apparu indispensable que le texte prévoie, dans un chapitre particulier, l'existence et l'imposition effective de sanctions.

Ainsi, il est revenu au Chapitre VII du texte de traiter de ces sanctions.

L'organe de vérification des comptes n'étant pas doté d'un pouvoir de sanction, il a été envisagé, en cas de manquement aux règles relatives au financement des campagnes électorales, trois types de sanctions, administratives, électorales et pénales, prononcées respectivement par le Ministre d'Etat, le tribunal de première instance compétent en matière de contentieux électoral et le tribunal correctionnel.

S'agissant des sanctions administratives prononcées par le Ministre d'Etat, l'article 24 du projet de loi énonce clairement que « *lorsque le rapport de 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, le Ministre d'Etat peut, après avis du Contrôleur Général des Dépenses, refuser d'accorder, en tout ou en partie, le remboursement demandé au titre des dépenses électorales* ».

Si le principe, applicable par le passé, d'une indemnité forfaitaire de remboursement a laissé la place à celui d'une indemnité maximale dont le montant peut, à ce titre, être réduit, le projet de loi conforte cette possibilité de modulation du montant du remboursement en fonction du nombre et de la gravité des irrégularités qui seront mises en évidence lors du contrôle du compte de campagne par la Commission.

Pour ce qui concerne les sanctions électorales, celles-ci pourront consister, aux termes de l'article 25 du projet de loi, en une annulation totale ou partielle des élections prononcée par le tribunal de première instance, statuant en matière de contentieux électoral, comme le prévoit déjà la loi n° 839.

L'article 52 de ce texte, en effet, reconnaît d'ores et déjà à tout électeur ainsi qu'au Ministre d'Etat, « *lorsque les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été observées* », le droit de contester la régularité d'une élection, nationale ou communale, devant le tribunal de première instance.

Le projet de loi entend cependant instituer une nouvelle voie de recours destinée, comme celle issue de l'article 52, à rechercher s'il y a lieu, ou non, de prononcer l'annulation des élections mais pour un motif différent, en relation directe avec la législation sur le financement des campagnes électorales.

En d'autres termes, le projet de loi crée 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.

Plus précisément, il est envisagé qu'un dépassement du plafond des dépenses électorales par un candidat ou une liste de candidats ou que l'absence du dépôt du compte auprès de l'organisme de contrôle pourront constituer un cas d'ouverture de cette nouvelle action en nullité des élections, sans que d'autres cas d'annulation ne soient ici prévus.

Pour des raisons d'unité du contentieux électoral, le projet de loi étend cependant à la nouvelle voie de recours les règles de procédure applicables devant le tribunal telles que prévues aux articles 54 à 58 de loi n° 839 (inscription du recours sur un registre spécial, notification aux conseillers nationaux intéressés, désignation du juge rapporteur, formation de jugement, audience, appel etc.).

C'est également pour ces mêmes raisons qu'est reconnu au Ministre d'Etat un droit d'agir à l'instar de celui qui lui est actuellement ouvert par le texte de 1968.

Toutefois, si le projet de loi emprunte, ainsi, diverses dispositions issues de la législation électorale en vigueur, il affirme sa spécificité et son autonomie en ce que l'action en nullité qu'il institue n'est pas ouverte au profit de « *tout électeur* » mais en faveur de « *tout candidat* » et qu'elle doit s'exercer non pas « *dans les cinq jours qui suivent le jour des élections* » mais « *dans les huit jours de la publication du rapport* » par la Commission.

En outre, et se démarquant encore du droit électoral de 1968, le projet de loi, dans la perspective de rendre ses dispositions applicables en évitant de leur conférer une rigueur par trop contraignante, voire susceptible d'en remettre en cause l'efficacité, soumet l'annulation totale ou partielle des élections au constat, par la juridiction saisie, de ce que « *le dépassement du plafond légal des dépenses électorales a eu pour objet ou pour effet de rompre l'égalité entre les candidats et de porter atteinte à la sincérité du scrutin ou que l'absence de dépôt du compte de campagne a eu pour but de faire obstacle au contrôle de la Commission de vérification des comptes de campagne* ».

Ces dispositions, loin de limiter le pouvoir d'appréciation de la juridiction, en étendent, au contraire, la portée et ce, dans le respect du principe de proportionnalité des sanctions à la gravité des manquements à la loi.

Quant au troisième et dernier type de sanctions institué par le projet de loi, celles-ci résulteront de l'engagement de poursuites pénales conduisant, le cas échéant, à des condamnations.

Ainsi, l'article 26 prévoit, par référence à l'article 103 du Code pénal, une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et une peine d'amende de 2.250 à 9.000 euros à l'encontre du candidat dont le contrôle du compte de campagne aura révélé des éléments comptables sciemment minorés ou fondés sur des faits matériellement inexacts pour que le compte n'excède pas le plafond légal des dépenses ou permette indûment un remboursement des frais de campagne.

En outre, une peine d'inéligibilité pourra, en vertu de l'article 27 du projet de loi, être prononcée par le tribunal correctionnel, à titre complémentaire, pour évincer temporairement de la vie politique ceux qui prendraient le risque de la fraude. A cet égard, la durée de la peine d'inéligibilité s'échelonnera entre un an et six ans et ce, afin de priver le candidat à une élection nationale, ainsi condamné, de la possibilité concrète de briguer un nouveau mandat aux prochaines élections.

Par ailleurs, et dès lors que le projet de loi plafonne les dépenses de campagne, il est apparu nécessaire de prévoir un dispositif de nature à interdire toute manœuvre par laquelle un tiers engagerait des dépenses sans l'accord du candidat, en vue de conduire à un dépassement du plafond légal des dépenses.

L'article 28 punit ainsi d'une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans et d'une peine d'amende de 2.250 à 9.000 euros quiconque aura, pour le compte d'un candidat ou d'une liste de candidats, sans agir sur leur demande ou sans avoir recueilli leur accord, effectué une dépense électorale.

Il appartiendra au candidat qui n'aurait pas approuvé l'engagement d'une dépense par un tiers pour son compte, de déposer plainte dès connaissance d'une telle manœuvre, sans préjudice naturellement des dispositions de l'article 8 du projet de loi s'agissant de la faculté qui lui est ouverte d'apporter la preuve de sa dénégation par tout moyen pour éviter qu'elle ne soit comptabilisée comme une dépense électorale.

Enfin, l'article 29 complète le dispositif répressif en instaurant une responsabilité pénale du mandataire laquelle pourra être engagée dès lors que celui-ci aura concouru à la réalisation des infractions visées à l'article 26 du projet.

Le Chapitre VIII comporte quatre articles ayant pour objet de modifier ou d'abroger certaines dispositions de la loi n° 839 du 23 février 1968 devenues incompatibles avec celles de la future législation.

Ainsi, et en correspondance avec les nouvelles règles instituées par l'article 3 du projet relatives à la détermination de la période de déclaration des candidatures, l'article 30 remplace les termes « *huit jours au moins* » et « *quinze jours au plus* » figurant au premier alinéa de l'article 25 de la loi n° 839, respectivement, par les termes « *quinze jours au moins* » et « *vingt-deux jours au plus* ».

De même, et afin de prendre en compte la nouvelle obligation pour chaque candidat d'avoir et de déclarer un mandataire financier, l'article 30 du projet de loi insère, au premier alinéa de l'article 25 de la loi de 1968, s'agissant des mentions que doit comporter la déclaration, celles relatives à « *son mandataire financier et la date de désignation de celui-ci* ».

De plus, et compte tenu du nouveau découpage légal de la campagne électorale en trois « séquences » distinctes, il est apparu que les dispositions de la section III du Chapitre III de la loi de 1968, intitulé « *De la campagne électorale* » ne visaient, en réalité, que la période de la campagne officielle. L'article 31 du projet de loi ajoute par conséquent explicitement le terme « *officielle* » au titre de ladite section.

Par ailleurs, le projet de loi intègre un souhait formulé par l'autorité communale de ne plus fournir aux candidats, lors de leurs déclarations de candidature, des jeux d'enveloppes mais des jeux d'étiquettes personnalisées.

L'article 32 opère donc, dans les dispositions de la loi de 1968 concernées, les remplacements textuels qu'implique ce changement pratique dans l'organisation des élections.

Enfin, et en conséquence de la reprise, par le projet de loi, des dispositions de l'article 33 de la loi n° 839 concernant le principe du remboursement des frais de campagne, celles-ci sont abrogées par l'article 33 du projet.

Tel est l'objet du présent projet de loi

\* \* \* \*

## PROJET DE LOI

### CHAPITRE PREMIER

#### DEFINITIONS

##### Section 1 - Les listes de candidats

###### Article premier

Au sens de la présente loi, les « *listes de candidats* » sont des unions de personnes physiques comprenant exclusivement des candidats déclarés se présentant à une élection nationale ou communale.

###### Article 2

Bien que dépourvues de la personnalité juridique, les listes de candidats peuvent obtenir, dans les conditions prévues par la présente loi, le remboursement d'une partie de leurs dépenses électorales.

##### Section 2 - La campagne électorale

###### Article 3

Au sens de la présente loi, la campagne électorale comprend trois périodes : la période de campagne officielle, la période de déclaration des candidatures et la période de campagne préalable.

La période de campagne officielle telle que prévue aux articles 30 et suivants de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, modifiée, débute le 14<sup>ème</sup> jour précédant le scrutin et s'achève à zéro heure le jour du scrutin ; elle se prolonge du mardi jusqu'à zéro heure le jour du scrutin du 2<sup>ème</sup> tour lors d'élections communales.

La période de déclaration des candidatures telle que prévue aux articles 25 et suivants de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée, débute le 22<sup>ème</sup> jour et s'achève le 15<sup>ème</sup> jour précédant le jour du scrutin.

La période de campagne préalable débute le 130<sup>ème</sup> jour et s'achève le 23<sup>ème</sup> jour précédant le jour du scrutin sauf lorsque des élections ont lieu en application des articles 74 ou 84 de la Constitution ou en application des articles 23, 23-1 ou 58 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée. Pour ces élections, la période de campagne préalable débute, selon les cas, le lendemain :

1°) de la publication de l'ordonnance souveraine prévue à l'article 74 de la Constitution ;

2°) de la publication de l'arrêté ministériel prévu à l'article 84 de la Constitution ;

3°) du jugement ou de l'arrêt définitif prévu à l'article 58 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée ;

4°) de l'une des dernières vacances prévues par les articles 23 et 23-1 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée.

Dans tous les cas, la campagne préalable s'achève le 23<sup>ème</sup> jour précédant le jour du scrutin.

### Section 3 - Les dépenses électorales

#### Article 4

Constituent des dépenses électorales les dépenses engagées par chaque candidat ou chaque liste de candidats, ou par des tiers pour leur compte, en vue d'une élection nationale ou communale, et qui ont trait à des prestations ou services réalisés durant la campagne électorale.

Ne constituent pas des dépenses électorales, au sens de la présente loi :

1°) les dépenses qui ne sont pas directement liées à la campagne électorale ;

2°) les dépenses de communication prises en charge par l'Etat et la Commune, notamment celles exposées au titre de la fourniture aux candidats ou aux listes de candidats d'une copie de la liste électorale ou des jeux d'étiquettes personnalisées ;

3°) les dépenses concernant l'acquisition de biens d'équipement, sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 14.

Les dépenses qui ne constituent pas des dépenses électorales n'entrent pas dans le calcul du plafond des dépenses électorales fixé à l'article 5 et n'ouvrent droit à aucun remboursement.

## CHAPITRE II

### PLAFONNEMENT DES DEPENSES ELECTORALES

#### Article 5

Un plafond des dépenses électorales, pour les élections nationales est fixé par liste de candidats.

Un plafond des dépenses électorales, pour les élections communales, est fixé, par liste de candidats ou par candidat déclaré sans liste d'appartenance.

Un arrêté ministériel fixe le montant des plafonds prévus aux alinéas précédents.

#### Article 6

Les dépenses engagées durant la campagne électorale par des candidats ayant fait campagne séparément ou de manière groupée avant de se déclarer sur une même liste sont totalisées et décomptées comme faites au profit de cette liste.

Lorsque les candidats ayant fait campagne ne se déclarent pas, le mandataire financier, prévu à l'article 9, de chaque liste déclarée détermine, sous le contrôle de la Commission de vérification des comptes de campagne instituée par l'article 16, si leurs dépenses sont des dépenses électorales engagées pour le compte de la liste.

#### Article 7

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 dépenses engagées à son profit sont considérées comme ayant été faites pour le compte de cette liste.

#### Article 8

Une dépense électorale engagée par un tiers, personne physique ou morale, au profit d'un candidat est réputée faite avec l'accord du candidat si celui-ci ne l'a pas déniée au plus tard 5 jours après qu'il en a eu connaissance.

Le candidat peut apporter, par tout moyen, la preuve de sa dénégation.

### CHAPITRE III

#### DU MANDATAIRE FINANCIER

##### Article 9

Tout candidat à une élection est tenu d'avoir et de déclarer un mandataire financier.

Le candidat déclare son mandataire financier et en précise l'identité lors du dépôt de sa déclaration de candidature. Il indique également la date à laquelle il a désigné le mandataire financier en cette qualité.

##### Article 10

Peut être désignée mandataire financier toute personne majeure de nationalité monégasque jouissant de ses droits civils et politiques et ne s'étant pas déclarée candidate à l'élection.

Un mandataire financier peut être commun à plusieurs candidats.

##### Article 11

A compter de sa désignation, le mandataire financier a pour mission de tenir la comptabilité de toutes les dépenses électorales engagées par le candidat, ou pour son compte, dès le début de la campagne électorale.

S'il est désigné après le début de cette campagne, il lui appartient aussi de rechercher, d'identifier et de comptabiliser les dépenses électorales engagées par le candidat ou par des tiers antérieurement à sa désignation.

Dès qu'il est désigné, le mandataire financier ouvre un compte bancaire de campagne au nom du candidat et peut s'acquitter des dépenses électorales pour le compte de celui-ci.

##### Article 12

Durant la campagne électorale, un candidat ne peut avoir qu'un seul mandataire financier.

Celui-ci peut être cependant remplacé. En ce cas, les comptes établis par le mandataire remplacé sont par lui transmis, sous sa responsabilité, au mandataire nouvellement désigné par le candidat.

### Article 13

Lorsqu'elle dépose son compte de campagne, la liste de candidats ne déclare qu'un seul mandataire financier.

Si celui-ci n'est pas le mandataire financier de tous les candidats de la liste, il lui appartient de recueillir des autres mandataires financiers les éléments de comptabilité devant être intégrés au compte de campagne des dépenses électorales de la liste.

## CHAPITRE IV

### DU COMPTE DE CAMPAGNE

#### Article 14

Le compte de campagne contient un état détaillé de toutes les dépenses électorales engagées au profit du candidat ou de la liste et indique les modalités d'engagement de chaque dépense. Il mentionne également la valeur de l'utilisation durant la campagne électorale des biens d'équipement, calculée selon les règles comptables d'amortissement.

A cet effet, le mandataire financier tient une main courante qui retrace les dépenses payées ou engagées, au jour le jour durant la campagne électorale, identifiées par le numéro des factures et les références des moyens de paiement, les bénéficiaires des règlements, les dates, les montants réglés, l'auteur des paiements.

Le compte de campagne fait mention des dépenses qui ont été directement payées par le candidat, de celles acquittées par le mandataire financier et de celles payées par des personnes physiques ou morales apportant leur soutien au candidat ou à la liste.

Sont annexées au compte de campagne toutes les pièces justificatives des dépenses électorales.

#### Article 15

Le compte de campagne est adressé par le mandataire financier à la Commission de vérification des comptes de campagne dans les deux mois de la publication des résultats définitifs de l'élection et selon les conditions de forme suivantes :

- le compte de campagne est daté, signé et certifié exact par le candidat ou tous les candidats de la liste avant son dépôt auprès de la Commission de vérification des comptes de campagne ;
- il est visé par un expert-comptable ou un comptable agréé n'ayant pas la qualité de mandataire financier de la liste ou d'un candidat ;
- il est accompagné de ses annexes ;
- il est envoyé, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, au Président de la Commission de vérification des comptes de campagne.

## CHAPITRE V

### DE LA COMMISSION DE VERIFICATION DES COMPTES DE CAMPAGNE

#### Article 16

Il est institué, pour chaque élection nationale ou communale, un organe consultatif autonome dénommé Commission de vérification des comptes de campagne.

Cette commission, non permanente, siège après chaque élection et comprend sept membres :

- le Président de la Commission Supérieure des Comptes, président ;
- 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 premier 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.

Le secrétariat de la Commission de vérification des comptes de campagne est assuré par le secrétariat général de la Commission supérieure des comptes.

En même temps que la publication des résultats définitifs de l'élection, un avis est publié au Journal de Monaco, à l'initiative du Président de la Commission de vérification des comptes de campagne, qui donne la composition de celle-ci et rappelle les modalités du dépôt du compte de campagne par les candidats ou les listes de candidats.

### Article 17

La Commission de vérification des comptes de campagne est chargée d'établir un rapport sur le compte de campagne de chaque liste de candidats ou de chaque candidat sans liste d'appartenance.

Le rapport a pour objet de constater un éventuel dépassement du plafond des dépenses électorales ou de relever d'autres irrégularités telles notamment :

- l'absence de dépôt du compte de campagne dans le délai ou dans les formes prescrites à l'article 15 ;
- une omission de déclaration de dépenses ;
- l'absence ou l'insuffisance de pièces justificatives des dépenses électorales ;
- la présence, dans le compte de campagne, de dépenses n'ayant pas le caractère de dépenses électorales ;
- des faits de nature à caractériser des infractions pénales.

### Article 18

A compter du dépôt du compte de campagne, ou à défaut à l'expiration du délai prévu à l'article 15, la Commission de vérification des comptes de campagne établit, dans le délai d'un mois, un rapport préalable sur ce compte.

Le rapport préalable est communiqué au mandataire financier du candidat ou de la liste de candidats.

Ceux-ci adressent à la Commission de vérification des comptes de campagne leurs éventuelles observations dans le délai de quinze jours.

A l'expiration de ce délai, la Commission de vérification des comptes de campagne établit, dans le délai de quinze jours, son rapport définitif sur le compte de campagne.

### Article 19

Toute personne physique ou morale ayant engagé une dépense électorale, pour son compte ou pour le compte d'autrui, est tenue de communiquer à la Commission de vérification des comptes de campagne, lorsque celle-ci le demande, tous documents, informations, pièces ou renseignements utiles correspondant à cette dépense.

### Article 20

Le rapport définitif sur le compte de campagne du candidat ou de la liste de candidats est publié par extrait au Journal de Monaco.

A compter de cette publication, et durant un délai de 15 jours, tout électeur peut obtenir, à ses frais, une copie de la version complète du rapport.

### Article 21

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.

Dans le cas où la Commission de vérification des comptes de campagne a constaté des faits de nature à caractériser des infractions pénales, le Président transmet le rapport également au Procureur général.

## CHAPITRE VI

### DU REMBOURSEMENT DES DEPENSES ELECTORALES

#### Article 22

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, ou 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 d'une partie de ses dépenses électorales dont le montant maximal est fixé par arrêté ministériel.

La décision de remboursement est prise par le Ministre d'Etat sur le rapport de la Commission de vérification des comptes de campagne et après avis du Contrôleur Général des Dépenses.

#### Article 23

Pour les élections communales, tout candidat ou toute liste dont l'un des candidats a obtenu cinq pour cent au moins des suffrages exprimés au sens de l'article 21 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée, sur les élections nationales et communales, peut obtenir le remboursement d'une partie de ses dépenses électorales dont le montant maximal est fixé par arrêté ministériel.

Le second alinéa de l'article précédent est applicable.

## CHAPITRE VII DES SANCTIONS

### Article 24

Lorsque le rapport de 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, le Ministre d'Etat peut, après avis du Contrôleur général des dépenses, refuser d'accorder, en tout ou en partie, le remboursement demandé au titre des dépenses électorales.

### Article 25

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 ou l'absence de dépôt de leur compte de campagne, tout candidat déclaré peut, pour ces motifs, arguer de nullité l'élection de ce candidat ou des candidats de cette liste auprès du tribunal de première instance.

Le Ministre d'Etat peut, dans les mêmes conditions, déférer ces élections audit tribunal.

Les articles 54 à 58 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée, sur les élections nationales et communales, sont applicables.

L'annulation partielle ou totale des élections est prononcée par le tribunal de première instance lorsque le dépassement du plafond légal des dépenses électorales a eu pour objet ou pour effet de rompre l'égalité entre les candidats et de porter atteinte à la sincérité du scrutin ou que l'absence de dépôt du compte de campagne a eu pour but de faire obstacle au contrôle de la Commission de vérification des comptes de campagne.

### Article 26

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.

#### Article 27

Dans le cas visé à l'article précédent, l'inéligibilité du candidat pour une durée de un à six ans peut, en outre, être prononcée par le tribunal de première instance.

#### Article 28

Est puni des peines prévues à l'article 26 quiconque a, pour le compte d'un candidat ou d'une liste de candidats, sans agir sur leur demande ou sans avoir recueilli leur accord, effectué une dépense électorale.

#### Article 29

Est puni des peines prévues à l'article 26 le mandataire financier qui a concouru à la réalisation des infractions visées aux articles 26 et 28.

### CHAPITRE VIII

#### DISPOSITIONS FINALES

#### Article 30

Les termes « huit jours au moins » et « quinze jours au plus » figurant au premier alinéa de l'article 25 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée, sur les élections nationales et communales, sont remplacés respectivement par les termes « quinze jours au moins » et « vingt-deux jours au plus ».

Il est inséré au premier alinéa de l'article 25 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée, sur les élections nationales et communales, après les mots « son domicile et sa profession », les mots « son mandataire financier et la date de désignation de celui-ci ».

#### Article 31

Il est ajouté, à l'intitulé de la section III du Chapitre III de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée, « De la campagne électorale », le terme « officielle ».

#### Article 32

Au premier alinéa de l'article 33 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée, les termes « trois jeux d'enveloppes » sont remplacés par les termes « trois jeux d'étiquettes ».

Au second alinéa de cet article, les termes « *les enveloppes ou les jeux d'enveloppes inutilisés* » sont remplacés par les termes « *les étiquettes ou les jeux d'étiquettes inutilisés* ».

#### Article 33

Sont abrogés les deux derniers alinéas de l'article 33 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée.

-----