
RAPPORTSUR LE PROJET DE LOI N° 899RELATIVE AU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES

(Rapporteur au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale :

M Alexandre BORDERO)

Le projet de loi relative au financement des campagnes électorales a été transmis au Conseil National le 8 mai 2012, date à laquelle il a été enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 899. Il a été déposé sur le Bureau du Conseil National et renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale lors de la présente Séance Publique. Celle-ci avait néanmoins entamé son étude bien avant cela, conformément à une méthodologie largement éprouvée.

Votre Rapporteur pourrait d'ailleurs ajouter que l'examen du texte a même précédé la transmission officielle d'un projet de loi puisque, à l'instar d'autres textes législatifs – et notamment la réforme des droits d'enregistrement exigibles sur les mutations de biens immobiliers – la concertation institutionnelle s'était faite très en amont.

Lors d'une réunion de travail du mois d'avril 2010, le Conseil National, dans toutes ses composantes, et le Gouvernement évoquaient la nécessité de lancer une réflexion sur la thématique du financement des campagnes électorales. Deux mois plus tard, les deux Institutions s'accordaient pour confier à un expert français, le professeur Jean-Marie COTTERET, une mission d'étude sur le financement public des campagnes électorales. Cet

accord allait être formalisé par un courrier du Président du Conseil National en date du 28 juin 2010.

Par courrier du 8 juillet 2010, S.E. Monsieur le Ministre d'Etat informait le Conseil National qu'en égard à la compétence particulière du professeur COTTERET en ce domaine – ce dernier ayant été membre du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel français –, il avait été décidé de compléter subsidiairement l'étude sur le financement des campagnes électorales par une réflexion sur les temps de parole des listes engagées lors des élections nationales et communales. Il est évident que ces réflexions devaient tenir pleinement compte des spécificités monégasques et de son système électoral.

Le rapport du professeur COTTERET a été remis au Ministre d'Etat le 16 février 2011 et transmis par la suite au Conseil National le 28 mars 2011. Sans entrer pour l'heure dans le détail des préconisations de ce rapport, votre Rapporteur peut valablement dire que celles-ci ont permis de poser les bases d'une réflexion commune sur ce que devait contenir une future loi sur le financement des campagnes électorales. Votre Rapporteur fera d'ailleurs remarquer que l'ensemble des Elus, quelle que soit leur sensibilité politique, a réservé un accueil globalement favorable aux propositions du rapport COTTERET, sous réserve d'ajustements nécessaires à la bonne applicabilité du futur dispositif de contrôle du financement des campagnes électorales, ou encore, sur la nature et la proportionnalité des sanctions qui en résulteraient.

Afin d'accélérer le processus de rédaction d'un projet de loi dont l'application pratique allait être imminente, Gouvernement et Conseil National ont constitué un groupe de travail. A l'instar de la méthodologie de travail retenue depuis 2003, ce groupe de travail était mixte et pluraliste, de sorte que chaque tendance politique y était représentée. Une réunion de ce groupe de travail mixte a eu lieu au Ministère d'Etat le 15 juillet 2011 et a été l'occasion d'échanger sur les points principaux du rapport COTTERET :

- l'allongement de la durée de la campagne électorale ;

- la détermination d'un plafond des dépenses de campagne et, corrélativement, du montant de leur remboursement ;
- l'instauration d'un processus de vérification des comptes de campagne au travers, notamment, de la création d'un organe indépendant qui en assumerait la fonction ;
- la définition et le rôle du mandataire financier ;
- l'existence de sanctions civiles et pénales, notamment l'inéligibilité, qui s'ajouteraient à une absence de remboursement des dépenses électorales.

Au vu de l'ensemble des échanges intervenus, il devenait indispensable de disposer d'une base textuelle sur laquelle les propositions pourraient se faire à la fois plus précises et plus concrètes. C'est ainsi qu'un avant-projet de loi a été transmis au Conseil National le 18 janvier 2012, et ce, en vue de préparer la réunion suivante du groupe de travail mixte. Celle-ci s'est tenue une nouvelle fois au Ministère d'Etat le 6 mars 2012 et a été l'occasion, pour toutes les parties en présence, d'affiner leur position sur la première mouture du futur projet de loi sur le financement des campagnes électorales, tout particulièrement sur les points ci-avant évoqués.

A ce titre, votre Rapporteur constatera que, sur un très grand nombre de ces points, les discussions se sont avérées pour le moins consensuelles. Tel est le cas, par exemple, de la détermination du plafond des dépenses électorales à 450 000 euros, ou encore de la nécessité de trouver un juste délai quant à la durée de la campagne électorale. D'autres points en revanche ont été bien plus problématiques, puisque certains persistaient dans l'idée qu'un projet de loi sur le financement des campagnes électorales devait en réalité comprendre un strict encadrement de l'accès aux médias et de la communication institutionnelle du Parlement.

Outre le fait que ces questions soient traitées dans des textes distincts par les pays qui disposent d'une législation sur le financement des campagnes électorales, cette proposition témoignait d'une confusion manifeste entre la communication institutionnelle d'un Parlement

et la communication électorale ou politicienne des groupements politiques. Alors que la communication institutionnelle est le corollaire du devoir et de la responsabilité qui incombent au Conseil National, en sa qualité d'Institution représentative, et qui ne vise qu'à informer les compatriotes du travail de tous leurs représentants, la communication électorale vise, comme son nom l'indique, l'obtention des suffrages des électeurs, ce qui, tout le monde en conviendra, est très différent. Lors d'une Commission Plénière d'Etude du 20 avril 2012, il a finalement été décidé, à l'unanimité, que les questions de la médiatisation de la vie politique et de la représentativité du pluralisme politique feraient l'objet d'un projet de loi autonome.

Un autre point sur lequel des divergences se sont fait sentir : la question du niveau des sanctions. Après débats en groupe de travail mixte, il faut se féliciter que le projet de loi ait finalement maintenu des sanctions civiles, administratives et pénales, notamment l'inéligibilité.

A la suite de la réunion du groupe de travail mixte, le Conseil National s'est à nouveau réuni en Commission Plénière d'Etude le 20 avril, afin d'adopter une position commune sur l'avant-projet de loi dans la perspective d'un rapide dépôt du futur projet de loi. Outre la nécessité de clairement distinguer le financement de l'accessibilité aux médias dans deux projets de loi distincts, cette Commission Plénière d'Etude a été l'occasion de proposer au Gouvernement un certain nombre d'ajustements.

Tout d'abord, sur la durée de la campagne électorale, les propositions des différents groupes politiques allaient de 120 jours à 150 jours. Aussi un délai de 130 jours est-il apparu comme raisonnable.

Ensuite sur la nécessité de trouver un juste milieu entre le plafond proposé par le Gouvernement qui, de 450 000 euros avec un remboursement fixé au tiers, oscillait désormais entre 280 000 et 360 000 euros avec un remboursement qui demeurerait au tiers. En effet, s'il est catégoriquement exclu qu'un montant trop élevé du plafond de dépenses et de

remboursement soit fixé, ce dernier ne saurait non plus être dérisoire, à l'instar de celui actuellement en vigueur qui, rappelons-le, est compris entre 25 000 et 27 500 euros, pour les élections nationales, et entre 22 000 et 26 000 euros pour les élections communales. La raison en est très simple. Comme le rappelle très justement l'exposé des motifs, le coût des campagnes électorales a sensiblement augmenté ces dix dernières années par l'effet combiné de l'utilisation de nouvelles technologies ou modes de communication, comme par la professionnalisation croissante qui, bien qu'embryonnaire, n'en est pas moins réelle, de la vie politique monégasque. Il faut savoir que ce coût est quasi exclusivement supporté par les candidats, ce qui représente une somme significative.

Ainsi, tant le plafond que le montant du remboursement constituent des exigences nécessaires à la vie démocratique. Il permet d'éviter, selon une formule un peu familière, que des candidats « s'offrent » le résultat d'une élection, tout en évitant l'écueil d'un impact trop important sur les finances publiques. De la même manière, cela fait obstacle à l'établissement d'un système censitaire où seuls les plus fortunés pourraient s'investir dans la vie politique de leur pays. Le droit pour chaque citoyen de participer à la vie démocratique est à ce prix.

Enfin, le Conseil National a évoqué la question du mandataire financier mais votre Rapporteur y reviendra au titre des amendements.

A la suite de ces observations, le Gouvernement a transmis au Conseil National, le 8 mai dernier, le projet de loi, n° 899, relative au financement des campagnes électorales. Votre Rapporteur peut d'ailleurs souligner que celui-ci ne diffère pas substantiellement de l'avant-projet qui avait été étudié par le Conseil National. En définitive, votre Rapporteur peut dire, sans exagération, que ce projet de loi est le fruit de plus d'une année de travail, de réflexions et d'échanges entre le Gouvernement et le Conseil National, année orientée vers le renforcement de la transparence et de l'éthique de la vie politique monégasque.

Comme le mentionne l'exposé des motifs du projet de loi, les modifications apportées par rapport au droit actuel sont de taille. Le dispositif du projet de loi repose en effet sur une logique qui se décline en trois temps : encadrer, contrôler et sanctionner.

Cet encadrement va concerner le montant des dépenses électorales. Il est à la base de toute législation sur le financement des campagnes électorales et doit être considéré comme un frein à une augmentation déraisonnable de leur coût. Ce faisant, il est un instrument destiné à favoriser l'égalité entre les formations politiques et à « *contrôler le rôle perturbateur que l'argent peut avoir dans la politique*¹ ».

L'encadrement va également porter sur la durée de la campagne électorale, tant il est évident qu'une durée trop courte réduit à néant tout encadrement des dépenses de campagne, puisque le risque serait alors d'anticiper tous les postes de dépenses. Néanmoins, cet argument n'est que partiellement exact dans la mesure où la notion de dépenses électorales permet d'éviter certaines dérives ou contournements. A cet égard, le projet de loi en adopte une conception plutôt satisfaisante, dans la mesure où la dépense électorale n'est pas la dépense faite pendant la campagne, mais la dépense engagée ou le coût évalué pour une prestation réalisée pendant la campagne. Ainsi, l'antériorité d'un paiement n'exclura pas le caractère électoral de la dépense. De la même manière, la dépense n'est pas celle effectuée par le candidat mais celle effectuée pour son compte. Il appartiendra donc aux candidats de faire preuve de vigilance.

De manière générale, il ne saurait être fait grief au projet de loi, ou à d'éventuelles dispositions réglementaires, de ne pas dresser une liste exhaustive des dépenses électorales. Cette notion est par essence fluctuante et suppose que son application soit faite en vue de chaque situation concrète. Ce rôle incombera aux juridictions ainsi qu'à la Commission de vérification des comptes de campagne.

¹ Ingrid VAN BIEZEN, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*.

En effet, elle aura la lourde tâche d'assurer le contrôle du compte de campagne qui devra lui être remis par le mandataire financier de la liste de candidats après les élections. Compte de campagne et Commission de vérification sont les deux piliers nouveaux des campagnes électorales monégasques. Le compte de campagne se présente clairement comme l'outil retraçant avec fidélité les dépenses de campagne. Il devra comprendre, notamment, les factures, les bénéficiaires des paiements, ceux qui les ont effectués ou encore les montants déboursés ainsi que l'évaluation des services et prestations utilisés pendant la campagne : il devra permettre de retracer la liste des dépenses avec sincérité. Il est donc le premier instrument de la transparence financière des campagnes électorales. Ce compte devra être examiné par la Commission de vérification des comptes qui en étudiera l'exactitude et rédigera un rapport. Ce rapport sera publié par extrait et accessible à tout électeur qui en fera la demande : cette exigence de publicité étant une nouvelle manifestation de la logique de transparence prônée par la réforme.

Plus encore, par la publication de ce rapport, la Commission de vérification des comptes de campagne est érigée en organe-pivot, permettant aux sanctions de relayer la fonction de contrôle.

Ces sanctions sont à la fois administratives, civiles et pénales. Votre Rapporteur commencera par évoquer le non-remboursement des dépenses électorales dans la limite du plafond fixé par arrêté ministériel. La décision reviendra au Ministre d'Etat, après avis du Contrôleur Général des Dépenses, dès lors que le rapport de la Commission de vérification des comptes de campagne constatera, soit un dépassement de plafond légal des dépenses, soit des irrégularités autres soulevées par le rapport (par exemple : une minoration du coût réel d'une dépense). Bien que le dépassement ne soit pas accompagné d'un qualificatif du type « significatif » ou « manifeste », il ne faut pas négliger la marge d'appréciation dont disposera l'autorité administrative et qui trouve une transposition dans le caractère partiel ou total du refus de remboursement.

Autre sanction, la nullité totale ou partielle des élections qui relèvera de la compétence du tribunal de première instance. Cette nullité sera possible dans deux grandes hypothèses. La première est l'existence d'un dépassement du plafond légal qui aura eu pour objet ou pour effet de rompre l'égalité entre les candidats et de porter atteinte à la sincérité du scrutin. Ces critères sont cumulatifs et sont utilisés par la jurisprudence du pays voisin, notamment par le Conseil Constitutionnel français. La seconde correspond à l'absence de dépôt du compte de campagne dans le but de faire obstacle au contrôle de la Commission de vérification des comptes de campagne. A l'élément matériel de l'absence de dépôt s'ajoutera donc un élément intentionnel qui est surtout présent pour éviter que ne soient sanctionnées les simples maladresses ou négligences. Dans les deux cas envisagés, rappelons que la bonne foi est toujours présumée et qu'il appartiendra aux magistrats de caractériser avec précision les éléments de qualification prévus par la loi. En revanche, une fois ces éléments réunis, cette nullité, totale ou partielle, sera de droit et le juge ne pourra refuser de la prononcer.

S'agissant des sanctions pénales, le texte combine les peines traditionnellement applicables en la matière (emprisonnement et amende) et ajoute une peine complémentaire spécifique : l'inéligibilité. Au niveau des infractions pénales, le texte en crée principalement trois.

L'une s'apparente à une forme de falsification du compte de campagne, soit pour que le montant des dépenses n'excède pas le plafond légal, soit pour obtenir le remboursement indu de certaines prestations. Il s'agit bien évidemment d'une infraction volontaire et intentionnelle. Précision d'importance : seule la réalisation de cette infraction peut donner lieu au prononcé de l'inéligibilité du candidat pour une durée qui, en fonction de l'appréciation du juge, pourra varier de une à six années. En toute hypothèse, seule la personne reconnue coupable de l'infraction pourra se voir appliquer la peine complémentaire d'inéligibilité. En d'autres termes, ce n'est pas la liste de candidats qui est inéligible. Au demeurant, cela n'aurait pas de sens sur le terrain juridique au vu de l'absence de personnalité juridique de cette dernière et de l'absence de responsabilité pénale du fait d'autrui.

Une autre infraction créée par le projet de loi est l'accomplissement d'une dépense électorale pour un candidat ou une liste de candidats sans avoir recueilli leur accord ou reçu de demande en ce sens. Cela se comprend aisément. Il ne faudrait pas qu'une liste ou un candidat puisse se voir imputer des dépenses non sollicitées ou dont ils n'avaient pas connaissance. Ce mécanisme dissuasif permettra de s'assurer de l'absence de manœuvres déloyales ou frauduleuses dont l'unique but serait de pénaliser une ou plusieurs listes.

La dernière infraction est sans doute la plus particulière dans la mesure où elle s'apparente à une forme de complicité spécifique au mandataire financier. Il est en effet prévu que le mandataire sera pénalement responsable lorsqu'il a « *concouru* » à la réalisation des infractions prévues par la loi. Or, ce terme correspond bien à une forme de participation avec d'autres, en l'espèce, ceux qui ont commis l'infraction à titre principal. Il s'agit donc d'une infraction spécifique qui viendrait s'ajouter aux deux autres, sachant que le texte n'exclut nullement que le mandataire financier soit l'auteur premier de ces autres infractions.

Sous le bénéfice de ces quelques observations visant à expliciter l'esprit général du texte, votre Rapporteur va désormais s'attacher à l'énoncé des amendements proposés par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.



Ainsi que le rappelait votre Rapporteur, de longues discussions ont précédé le dépôt de ce projet de loi et plusieurs divergences entre le Conseil National et le Gouvernement ont été mises en exergue. Des positions consensuelles ont pu être trouvées sur la plupart d'entre elles, à l'exception d'une seule qui subsistait en tant que point de blocage lors du dépôt du projet de loi et qui avait trait à la qualité de mandataire financier.

Il faut bien avoir à l'esprit que le rôle central que ce mandataire financier est appelé à jouer se traduit par l'existence de nombreuses obligations. Pour illustrer le propos, votre Rapporteur peut mentionner les éléments suivants :

- tenir la comptabilité de toutes les dépenses électorales, qu'elles soient engagées par le candidat ou seulement pour son compte, et, en conséquence, avoir la charge du compte de campagne ;
- déterminer si certaines dépenses revêtent un caractère électoral ;
- ouvrir un compte bancaire au nom du candidat ;
- s'acquitter des dépenses électorales pour le compte du candidat ;
- adresser le compte de campagne en bonne et due forme à la Commission de vérification des comptes de campagne ;
- déférer aux demandes de vérification et de contrôle que lui adressera la Commission de vérification des comptes de campagne.

L'effectivité de ces obligations impliquent corrélativement de pouvoir engager la responsabilité du mandataire financier. Sa responsabilité civile sera celle du droit commun si celui-ci manque à l'exécution de ses obligations et des sanctions pénales spécifiques lui sont applicables comme cela a été indiqué précédemment.

Somme toute, le mandataire financier devra être au plus près de la campagne et des candidats, de manière à assurer un suivi quotidien des dépenses. Pour ce faire, il devra avoir accès à toutes les informations pertinentes dans les meilleures conditions. Il est en outre évident qu'il devra disposer des solides connaissances en comptabilité et faire preuve de professionnalisme. Il faut donc convenir que la mission du mandataire financier ne sera pas de tout repos.

Reste le point le plus difficile : l'application concrète de ce dispositif. En l'état de la rédaction de l'article, ce mandataire financier doit être une personne physique majeure monégasque jouissant de ses droits civils et politiques et ne s'étant pas déclarée candidate à l'élection. Votre Rapporteur ne vous le cachera pas, cette incompatibilité entre les qualités de mandataire financier et de candidat, si elle se comprend aisément d'un point de vue théorique, risque d'entraîner de sérieuses difficultés pratiques. En d'autres termes, il faudra trouver en-dehors des candidats potentiels, une personne suffisamment engagée et compétente dans l'entourage d'une liste mais qui ne souhaiterait pas se présenter, tout en risquant de devoir comparaître devant les juridictions de la Principauté. Votre Rapporteur le dira sans détour, cette exigence lui paraît délicate à remplir concrètement.

Dès les premiers échanges avec le Gouvernement, les Elus de la majorité avaient fait valoir la question de l'applicabilité du dispositif ainsi que la difficulté qu'il y aurait dans le cas d'un candidat unique pour les élections communales. Cependant, le Gouvernement avait pris une position contraire, qu'il a d'ailleurs explicitée dans l'exposé des motifs, en se fondant avant tout sur la transparence et une délimitation claire des rôles. Prenant acte de cette argumentation, une autre position avait été avancée par la majorité du Conseil National (UDM/UNAM ainsi que les Elus indépendants Messieurs Philippe CLERISSI et Pierre SVARA) visant à pousser la logique de transparence précitée jusqu'à son terme, en confiant la mission de mandataire financier à un expert-comptable ou à un comptable agréé. Ceci aurait permis de s'assurer du professionnalisme, de l'indépendance et de l'impartialité du mandataire financier dans l'exécution de sa mission. La dépense aurait été prise en charge par l'Etat et le fonctionnement même aurait conduit tout naturellement à ne pas avoir recours au visa d'un expert-comptable ou à d'un comptable agréé préalablement à l'envoi du rapport de campagne.

Cette nouvelle solution a également été rejetée par le Gouvernement au prétexte du coût supplémentaire qu'elle aurait entraîné. Pourtant, il était difficile de parfaire davantage l'exigence de transparence car, non seulement l'expert-comptable était extérieur à la liste, mais il ne dépendait pas financièrement de celle-ci pour l'accomplissement de sa mission. En outre, cette solution pragmatique aurait permis de concilier la position de toutes les parties en

présence. Visiblement, pour le Gouvernement, la première phrase de l'exposé des motifs s'agissant du coût contenu et maîtrisé d'une société démocratique est d'interprétation stricte...

Pour autant, on ne saurait maintenir la rédaction de l'article 10 en l'état, dans la mesure où elle recèle de nombreuses difficultés d'application. La Commission prend donc le parti de revenir sur l'incompatibilité entre les qualités de candidat et de mandataire financier. Elle considère que cela n'altère pas l'exigence de transparence dans la mesure où ce mandataire remplira ses fonctions avec diligence et sera pénalement responsable, le cas échéant. La Commission a donc communiqué sa position au Gouvernement par courrier du 23 mai 2012, courrier auquel ce dernier a répondu par un courrier du 13 juin au sein duquel il indiquait ne pas faire obstacle à cette modification.

Néanmoins, ce courrier a permis de mettre en exergue une autre divergence d'interprétation sur ce texte et qui était relative à l'article 9. En effet, le Gouvernement considère que l'amendement de la Commission conduira nécessairement à l'existence d'au moins deux mandataires financiers, dans la mesure où il estime qu'un candidat ne peut être son propre mandataire financier en raison des dispositions de l'article 9. Votre Rapporteur pense que cette analyse ne va pas de soi. Elle se comprenait dans l'hypothèse où les qualités de candidat et de mandataire financier s'excluaient mutuellement. Cependant, la suppression de cette incompatibilité modifie le raisonnement qu'il faut adopter et votre Rapporteur fera remarquer qu'aucune des dispositions de l'article 9 ne vient expressément interdire à un candidat d'être son propre mandataire financier. Au demeurant, l'amendement proposé n'aurait alors pas eu de sens dans la mesure où la Commission avait bien à l'esprit l'idée d'un mandataire unique.

Afin d'éviter la survenance de difficultés d'application, la Commission a considéré qu'il était plus prudent de l'inscrire au sein même du texte de loi.

Le premier alinéa de l'article 10 du projet de loi n° 899 est donc amendé comme suit :

Article 10

(Texte amendé)

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 candidat peut être son propre mandataire financier.**

L'amendement ainsi proposé, non seulement ne fera pas obstacle à la bonne tenue du compte de campagne électorale, mais sera du reste parfaitement adapté aux spécificités monégasques, notamment quant à la taille relativement faible de son corps électoral, au caractère non professionnel des associations à but politique et à l'exigence de moyens financiers très contenus.



L'article 11 du projet de loi crée à la charge du mandataire l'obligation principale de tenir la comptabilité de toutes les dépenses électorales engagées par le candidat ou pour son compte. Pour ce faire, il lui faudra notamment ouvrir un compte bancaire au nom du candidat.

La Commission considère que cette formulation, retenant le singulier « *du candidat* » est sujette à interprétations. En effet, le singulier est-il employé pour retenir l'hypothèse du candidat unique aux élections communales ou cela signifie-t-il, dans le cas contraire, que le mandataire financier ait l'obligation d'ouvrir autant de comptes qu'il y a de candidats ? Dans l'hypothèse où cette dernière interprétation prévaudrait, il faudrait donc ouvrir vingt-quatre comptes bancaires différents, à charge bien évidemment pour le mandataire financier de

suivre les entrées et sorties de ces comptes au titre de sa mission principale. On ne peut pas dire que la tâche soit particulièrement aisée pour le mandataire. La Commission avoue avoir du mal à visualiser les conséquences pratiques du principe « un compte, un candidat ». D'autant plus que, contrairement aux dispositions de l'article L 52-6 du Code électoral français, le droit monégasque n'octroie aucun droit au compte susceptible d'être invoqué à l'égard d'un établissement bancaire qui refuserait une telle ouverture.

Le maintien d'une telle disposition paraissant irréaliste pour la Commission, elle a décidé de modifier le dernier alinéa de l'article 11 du projet de loi. De cette manière, les candidats pourront disposer d'un ou de plusieurs comptes communs, ce qui permettra de faciliter la mise en pratique de cet article.

Article 11
(Texte amendé)

(...)

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

✂

En tant que document retraçant les dépenses de campagne, le compte de campagne obéit à certaines règles de forme détaillées par l'article 15 du projet de loi. Cet article prévoit, par exemple, que le compte de campagne doit être signé par tous les candidats, ou encore qu'il doit avoir été visé par un expert-comptable ou un comptable agréé n'ayant pas la qualité de mandataire financier. Sur cette question, la Commission a considéré que l'article s'avérait imprécis dans la mesure où l'expression « *n'ayant pas la qualité de mandataire financier* » pouvait laisser penser que cet expert-comptable ou ce comptable agréé pouvait l'avoir eue

précédemment et que l'exigence de l'article se trouvait remplie du moment qu'il ne possédait plus cette qualité au moment de la délivrance du visa. La Commission a, en conséquence, voulu compléter l'exigence d'impartialité de l'expert-comptable ou du comptable agréé en précisant qu'il ne devait pas avoir eu la qualité de mandataire financier.

Autre point abordé par la Commission : celui relatif aux modalités d'envoi du compte de campagne. Il est en effet prévu que cet envoi se fasse par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal au Président de la Commission de vérification des comptes de campagne. Compte tenu du caractère potentiellement volumineux de ce compte de campagne, notamment en raison de ses annexes, la Commission a souhaité que ce rapport puisse être remis en main propre contre récépissé, ce qui permettra de donner « date certaine » au dépôt. Cette formalité est classique mais encore fallait-il le préciser. Ce dépôt en main propre se fera au secrétariat de la Commission de vérification des comptes de campagne, c'est-à-dire auprès du secrétariat général de la Commission Supérieure des Comptes.

L'article 15 est alors modifié comme suit :

Article 15
(Texte amendé)

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 **ou n'ayant pas eu** 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, **ou remis en main propre au secrétariat de la Commission de vérification des comptes de campagne qui en donne récépissé.**



Le dernier amendement présenté par la Commission porte sur l'article 32 du projet de loi qui vient modifier l'article 33 de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, modifiée en substituant à la délivrance de trois jeux d'enveloppes celle de trois jeux d'étiquettes. Ceci résulterait, selon l'exposé de motifs du projet de loi, du 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* ».

Cette modification est assez surprenante et la Commission n'a pas manqué de s'en étonner. Au-delà des raisons qui peuvent la justifier, la Commission considère qu'elle est de nature à porter atteinte à l'uniformité des envois postaux qui suivent la déclaration de candidature. Si elle comprend que cela puisse engendrer une charge de travail supplémentaire, elle considère que la raison n'est guère suffisante pour ne pas maintenir la distribution de jeux d'enveloppes.

Aussi la Commission avait-elle décidé de supprimer cet article de manière à maintenir la loi n° 839 dans ses dispositions actuelles. Par courrier en date du 13 juin, le Gouvernement formulait une contre-proposition combinant la mise à disposition des enveloppes et des étiquettes pour le ou les candidats. La nouvelle rédaction proposée par le Gouvernement

présentait toutefois un inconvénient dans la mesure où les enveloppes et les étiquettes demeuraient séparées. Selon la Commission, par souci d'égalité entre les listes et entre les candidats, il est nécessaire que le nom et l'adresse des électeurs soient directement rattachés à l'enveloppe qui, elle-même, souligne le caractère électoral de l'envoi. L'article 32 du projet de loi serait alors rédigé comme suit :

Article 32
(Texte amendé)

Au premier alinéa de l'article 33 de la loi n° 839 du 23 février 1968, modifiée, **le second tiret est modifié comme suit** : ~~les termes « trois jeux d'enveloppes » sont remplacés par les termes « trois jeux d'étiquettes ».~~

« - trois jeux d'enveloppes mentionnant l'élection concernée, et la date du scrutin et portant le nom et l'adresse de chaque électeur inscrit ; ».

Le second alinéa dudit article est modifié comme suit :

« Chaque candidat ou liste de candidats restitue au maire les enveloppes et les jeux d'enveloppes inutilisés. ».

~~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 ».~~

∞ ∞

Tels sont les amendements proposés par la Commission. Chacun en conviendra, ils sont uniquement dictés par une logique de pragmatisme. La Commission considère, en

conséquence, que le projet de loi est à même d'assurer les objectifs fixés par le Conseil National et le Gouvernement : parvenir à un encadrement du financement des campagnes électorales sans aboutir à un dispositif rigoriste qui ferait obstacle à la finalité poursuivie.

Si un tel projet de loi constitue une évolution conséquente pour le droit monégasque, dans la mesure où son contenu était plus que fragmentaire, d'autres chantiers devront voir le jour, notamment quant aux liens qui unissent médias et vie politique, ou encore la création d'un statut pour les partis politiques. La réflexion doit suivre son cours et il importe de ne pas la repousser *ad vitam aeternam*. Conseil National et Gouvernement peuvent travailler vite lorsqu'ils travaillent de concert, l'exemple de ce projet de loi l'atteste. En près d'un an, nous nous sommes donné les instruments indispensables à une meilleure organisation des futures campagnes électorales. L'application de cette loi à bref délai nous donne la chance de pouvoir mesurer quasiment en temps réel le bien-fondé de ce qui n'est encore qu'un projet de loi. Des ajustements ou des correctifs seront peut-être nécessaires après coup, c'est le propre de la loi que d'être modifiée et la tâche du Législateur que de savoir le reconnaître et agir en conséquence.

Devant ces nouveautés, notre conduite sera plus que jamais décisive. Il nous appartiendra de faire preuve de responsabilités afin que la campagne soit à la hauteur de l'avenir de Monaco et des Monégasques.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à adopter le présent projet de loi tel qu'amendé par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.