

709^{ème} Séance

Séance Publique
du lundi 28 juin 2010

DÉBATS

DU

CONSEIL NATIONAL

ANNEXE AU JOURNAL DE MONACO
DU 24 DECEMBRE 2010 (N° 7.996)

Compte rendu intégral des séances publiques du Conseil National

SOMMAIRE

- I. ANNONCE DES PROJETS DE LOI RETIRES PAR LE GOUVERNEMENT (p. 5.969).
- II. ANNONCE DE LA PROPOSITION DE LOI DEPOSEE SUR LE BUREAU DU CONSEIL NATIONAL ET RENVOI DEVANT LA COMMISSION (p. 5.974).
- III. DISCUSSION DE TROIS PROJETS DE LOI :
 - 1. Projet de loi, n° 837, portant modification des dispositions du Code civil relative à l'enregistrement du gage (p. 5.975).
 - 2. Projet de loi, n° 873, relative à la responsabilité civile des enseignants (p. 5.979).
 - 3. Projet de loi, n° 733, modifiant la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations (p. 5.985).

**PREMIERE SESSION ORDINAIRE
DE L'ANNEE 2010**

—
**Séance publique
du lundi 28 juin 2010**
—

Sont présents : M. Jean-François ROBILLON, Président du Conseil National ; M. Fabrice NOTARI, Vice-Président ; M. Gérard BERTRAND, Mme Brigitte BOCCONE-PAGES, MM. Alexandre BORDERO, Marc BURINI, Philippe CLERISSI, Mme Michèle DITLOT, MM. Jean-Charles GARDETTO, Eric GUAZZONNE, Mme Sophie LAVAGNA, M. Pierre LORENZI, Mme Nicole MANZONE-SAQUET, MM. Bernard MARQUET, Roland MARQUET, Laurent NOUVION, Mme Anne POYARD-VATRICAN, MM. Guillaume ROSE et Christophe STEINER, Conseillers Nationaux.

—
Sont absents excusés : M. Claude CELLARIO, Mme Catherine FAUTRIER, MM. Christophe SPILLOTIS-SAQUET et Pierre SVARA, Conseillers Nationaux. M. Franck BIANCHERI, Conseiller de Gouvernement pour les Relations Extérieures et pour les Affaires Economiques et Financières Internationales.

—
Assistent à la séance : S.E. M. Michel ROGER, Ministre d'Etat ; M. Gilles TONELLI, Conseiller de Gouvernement pour l'Equipement, l'Environnement et l'Urbanisme ; M. Paul MASSERON, Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur ; Mme Sophie THEVENOUX, Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie ; M. Stéphane VALERI, Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé ; M. Robert COLLE, Secrétaire Général du Ministère d'Etat ; M. Laurent ANSELMI, Délégué aux Affaires Juridiques.

—
Assurent le Secrétariat : M. Jean-Sébastien FIORUCCI, Chef de Cabinet du Président ; Mme Valérie VIORA-PUYO, Secrétaire Générale du Conseil National ; Mme Laurence GUAZZONNE-MILLIASSEAU, Chargée de Mission pour les Affaires Sociales ; M. Sébastien SICCARDI, Chargé de Mission

pour les Affaires Juridiques ; Mlle Jessica ALESSANDRI, Administrateur ; Mme Marie-Laure BOVINI, Secrétaire Principale ; Mme Marie-Pauline ARAGO, Secrétaire-Sténodactylographe.

—
La séance est ouverte, à 18 heures, sous la présidence de M. Jean-François ROBILLON, Président du Conseil National.

—
M. le Président.- Monsieur le Ministre, Madame et Messieurs les Conseillers de Gouvernement, chers Collègues, Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, la séance est ouverte.

Je tiens tout d'abord à excuser l'absence de nos Collègues Mme Catherine FAUTRIER, MM. Claude CELLARIO, Christophe SPILLOTIS-SAQUET et Pierre SVARA, ainsi que celle de M. Franck BIANCHERI.

Par ailleurs, MM. Paul MASSERON et Stéphane VALERI m'ont informé de leur retard ce soir, dans la mesure où ils accompagnaient aujourd'hui S.A.S. le Prince Souverain pour la visite de l'Institut Pasteur à Paris. Ils nous rejoindront dès que possible en cours de séance, mais, *a priori*, ce sera en fin de séance voire après la séance.

Tout d'abord, je voudrais profiter de l'occasion qui m'est donnée ce soir de renouveler mes félicitations pour les fiançailles de S.A.S. le Prince Souverain.

Je ne saurais commencer cette séance sans me faire l'interprète de l'ensemble de mes Collègues, du public ici présent ce soir, ainsi que de tous les Monégasques et Résidents pour nous réjouir de l'annonce faite, ces jours derniers, par le Palais Princier, des fiançailles de S.A.S. le Prince Albert II avec Melle Charlène WITTSTOCK.

Au-delà de l'impact médiatique évident, au-delà de tous les commentaires que cette nouvelle n'a pas manqué de provoquer de par le monde, chacun a pu constater l'allégresse sincère de toute la population monégasque, rassemblée autour de son Souverain et de Sa Famille. En cette période d'incertitudes, cette nouvelle nous met du baume au cœur et crée les conditions d'un retour de la confiance sur l'avenir de Monaco.

Au nom de tous, je tiens à renouveler le message de félicitations que le Conseil National a déjà formulé et, surtout, tous nos vœux de bonheur aux futurs époux.

I.**ANNONCE DES PROJETS DE LOI RETIRES
PAR LE GOUVERNEMENT**

Nous en venons maintenant à l'ordre du jour de notre séance de ce soir avec l'annonce des projets de loi retirés par le Gouvernement.

1) *Projet de loi, n° 823, modifiant le Code de procédure pénale*

Monsieur le Ministre d'Etat, par lettre en date du 15 juin 2010, vous m'avez fait part de la décision du Gouvernement Princier de retirer le projet de loi, n° 823, modifiant le Code de procédure pénale.

Souhaitez-vous nous apporter quelques précisions à ce sujet ?

M. le Ministre d'Etat.- Monsieur le Président, j'avais évoqué ce projet de loi avec vous, ainsi qu'avec la Présidente de la Commission de Législation et, dans la mesure où le pays voisin ne semble pas entrer dans une phase active de la réforme amenant à la suppression du juge d'instruction, que par ailleurs l'autre pays voisin réfléchit à la réintroduction du juge d'instruction dans sa législation et compte tenu du fait que nous sommes un pays ouvert sur les pays voisins, en particulier évidemment, du point de vue de la délinquance, que les délinquants qui commettent des infractions ici, peuvent en commettre aussi dans le pays voisin et réciproquement, il est plus sage que le système de procédure pénale soit, quand même, en harmonie avec le système du pays voisin.

Autrement dit, il nous a paru de meilleure politique de retirer cette réforme du juge d'instruction. Ceci dit, un certain nombre d'éléments de ce texte peuvent faire l'objet d'un texte immédiat et, sous le contrôle de M. ANSEMI, je pense que nous pouvons donc reprendre un certain nombre de dispositions autres que la réforme du juge d'instruction, pour les faire passer dans un calendrier rapproché.

Monsieur ANSEMI, voulez-vous compléter ?

Le Délégué aux Affaires Juridiques.- Oui, tout à fait. L'option qui a été prise et qui a été exposée au Conseil National, notamment, lors du Comité de pilotage des procédures législatives, tend à avoir dans l'immédiat un projet moins ambitieux et donc à procéder chapitre par chapitre. Nous travaillons déjà au dépôt d'un nouveau projet, étant d'ailleurs précisé

que manquait, dans le texte que nous avons retiré, un certain nombre de dispositions qui sont exigibles au sens des standards internationaux et des engagements souscrits par la Principauté.

M. le Président.- Merci, Messieurs.

Madame Sophie LAVAGNA, vous souhaitez intervenir en votre qualité de Présidente de la Commission de Législation.

Mme Sophie LAVAGNA.- Merci, Monsieur le Président.

En tant que Présidente de la Commission de Législation, mais surtout en ma qualité de juriste praticienne, cette décision de retrait, que vous avez annoncée très récemment, me laisse pour le moins, interrogative si ce n'est inquiète. Aussi, je souhaiterais porter à votre attention un certain nombre de remarques qui, je l'espère, sauront exprimer mon sentiment de la manière la plus claire et la plus nuancée possible.

Par courrier en date du 15 juin 2010, dont vous venez aujourd'hui de nous rappeler la teneur, le Gouvernement a fait mention de sa volonté de procéder par modifications successives et non exhaustives des points de la procédure pénale qui seraient considérés comme immédiatement nécessaires, sous-entendu des points dont l'insertion ne saurait souffrir d'aucun retard en droit monégasque.

Sans faire une exégèse outrancière, cet argument semble renvoyer au caractère fondamental de certains projets, en particulier, qui seraient insérés par des lois diverses et variées.

J'avoue éprouver quelques difficultés à cerner de manière efficiente la portée de ces arguments.

Sur le fond, la procédure pénale est une matière dont l'importance ne saurait, à mon sens, être fractionnée ou partialisée. En effet, la procédure pénale est le reflet des garanties fondamentales qu'un Etat de droit offre à ses justiciables.

M. le Président.- ... Excusez-moi un instant : quelqu'un doit avoir un portable branché... faites attention parce que ce bruit est vraiment désagréable. Merci.

Mme Sophie LAVAGNA.- Je disais donc que, sur le fond, la procédure pénale est une matière dont l'importance ne saurait, à mon sens, être fractionnée

ou partialisée. En effet, c'est le reflet des garanties fondamentales qu'un Etat de droit offre à ses justiciables. Et Dieu sait, comme le disent de nombreux membres de la doctrine que, si le droit pénal est celui des délinquants, celui du Code de procédure pénale est celui des honnêtes gens et, grâce à Dieu, ils sont plus nombreux à Monaco, il faut donc leur rendre cette justice et leur faire un Code qui respecte leurs droits fondamentaux, qui soit bien adapté.

Alors, les exemples abondent. Je ne vais pas alourdir le débat mais tout de même, le respect de la présomption d'innocence, l'effectivité de recours en matière correctionnelle et criminelle, le double degré de juridiction en matière pénale, l'impartialité des magistrats, l'aménagement des prérogatives de la police judiciaire ou encore le respect des droits de la défense à chaque étape de la procédure judiciaire, la liste est longue, je ne vais pas vous l'infliger ce soir. Mais, pourquoi est-elle si longue ? Pour une raison simple, parce que la procédure pénale assure le lien entre l'action et la sanction. Elle sacralise l'effectivité de la réponse pénale et, en cela, la réactivité de nos juridictions, elle en assure la justesse et si j'ose dire, la justice. Elle ne peut donc se contenter, à mon avis, de modifications sporadiques et doit être traitée par une vue d'ensemble.

Vous le concéderez sans difficulté, ces arguments n'ont rien de théorique bien au contraire, ce texte est primordial pour tous les acteurs de la justice et pour tous ceux qui la vivent, je dirais tout d'abord les justiciables, mais aussi les avocats, les magistrats, les auxiliaires de justice. Il est d'ailleurs tout autant primordial dans l'intérêt de l'Etat et dans l'intérêt de Monaco, sur lequel pèse un risque d'une condamnation par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, en ne se pliant pas aux exigences élémentaires.

Sur la forme, là aussi, je me permets d'émettre les plus expresses réserves. La réforme par retouches successives, bien que pouvant se justifier par des impératifs de célérité, ou éventuellement de pragmatisme, ne me semble guère appropriée au vu de l'importance de la matière. La multiplication des textes ne permettra pas d'offrir à la réforme des procédures pénales, la visibilité qu'elle mérite. Pire, elle risque de nuire à la bonne étude du futur projet de Code en ce qu'il faudra veiller, avec une attention particulière, à la bonne concordance et à l'exacte compatibilité des dispositions des textes épars. D'ailleurs, il en avait déjà été ainsi lors de l'étude de la loi, n° 1.343, portant modification de certaines dispositions de Code de procédure pénale. D'autant

plus, qu'à la multiplicité pourraient bien s'adjoindre des impératifs de célérité, liés à l'apposition du sceau de l'urgence. Or, comme le faisait très justement remarquer ARISTOTE, dans Ethique à Nicomaque, vous verrez que je n'ai rien inventé, « une mauvaise loi est celle qui a été faite à la hâte ». On ne saurait mieux dire, surtout en parlant de codes, qui sont, comme leur nom l'indique, ceux qui sont le plus à la portée des auxiliaires de justice et, surtout, des justiciables. De surcroît, cette méthode met à mal l'effort de codification qui avait été amorcé en droit monégasque. Ne se trouve-t-on pas aux antipodes des bienfaits accordés par une codification de la matière ? La codification n'est-elle pas, selon les mots d'Emile BOUTMY, « la philosophie de la volonté créatrice et du plan réfléchi, se substituant à la philosophie de l'évolution par modifications partielles et successives » ? N'est-elle pas le moyen de rassembler de manière cohérente, l'ensemble des dispositions de droit se rapportant à un même domaine ? Ne permet-elle pas de rendre le droit plus lisible et accessible ? N'est-elle pas le corollaire indubitable du principe selon lequel, nul n'est censé ignorer la loi ? De plus, le Gouvernement, lui-même, avait reconnu le mérite de la codification ; à ce titre, je ne fais que citer l'exposé des motifs du Code de procédure pénale qui édictait, je le cite : « cette vingt-deuxième modification du Code de procédure pénale s'inscrit dans la continuité d'une démarche poursuivie depuis 1963 dans le sens d'une évolution, d'une adaptation permanente aux mutations de la criminalité ; pour autant, celle-ci ne constitue ni un produit de modification formelle et parcellaire adjointe à des textes principaux inchangés ni une somme « d'aggiornamenti » ponctuelle : elle est le produit d'une refonte générale et d'ampleur sans précédent dans l'évolution juridique et historique du Code de procédure pénale », je ne fais que citer le Gouvernement. Je ne peux donc, vous le comprendrez, qu'être particulièrement surpris par un tel changement de cap, d'autant que nous savons la particulière importance qu'attache le Gouvernement Princier à la qualité des normes monégasques.

Ce code, par ailleurs, avait été le fruit d'une profonde réflexion sur la matière, de choix opérés à un instant donné. Je citerais une nouvelle fois pour vous montrer que je n'invente rien, Emile BOUTMY qui a exprimé que « la codification est une sorte de mise en disponibilité de l'histoire et des historiens ; la codification est un acte tranchant du législateur qui coupe, en quelque sorte, le droit de ses origines, le fonde en entier sur la raison, la justice, l'intérêt public, l'accord et la dépendance mutuelle des différents articles et les dispense de chercher des précédents ou des titres en dehors d'un instrument authentique au-

delà du jour de la promulgation ». Il est alors particulièrement singulier de se voir opposer par le Gouvernement le dépassement des mesures d'un code qui n'a pourtant été déposé qu'en mai 2006.

Je cesse là, toutefois, l'exposé de mes regrets et de mes réflexions pour évoquer, maintenant, le futur de la procédure pénale monégasque. Nous espérons que le temps d'ores et déjà passé, sera pris en considération et qu'un dialogue constructif s'ouvrira entre le Conseil National et le Gouvernement. Ce dialogue est plus que jamais une nécessité et je souhaite d'ailleurs, à cet égard, rappeler le profond attachement, tant du Conseil National que de la Commission de Législation en particulier, aux propositions d'amendements ainsi qu'aux orientations générales qui avaient été transmises au Gouvernement et qui avaient d'ailleurs été approuvées par ce dernier, puisqu'elles avaient été l'objet d'intégration expresse dans nos futures mesures législatives.

Je vous remercie de votre attention.

M. le Président.- Merci beaucoup, Madame LAVAGNA.

Monsieur le Ministre souhaite répondre.

M. le Ministre d'Etat.- Oui, merci. Je ne veux pas allonger le débat, mais évidemment, Madame LAVAGNA, l'ancien professeur de droit pénal et de procédure pénale que je suis, partage entièrement vos réflexions ; mais ce que vous dites sur la codification et sur la nécessité d'avoir une réforme globale de la procédure pénale peut aussi, me semble-t-il, se retourner si on exclut de cette réforme globale, l'instruction. Comment pourrait-on adopter un Code de procédure pénale avec une incertitude sur ce qui est quand même, en grande partie, le cœur du procès pénal, qui est l'instruction ? Ça, c'était une première remarque que je voulais faire.

Ma deuxième remarque c'est qu'évidemment, l'ambition de codification n'est pas abandonnée.

Et troisième remarque, s'agissant des retouches dont parlait M. ANSELMINI tout à l'heure, le dialogue le plus ouvert interviendra pour déterminer l'ensemble des retouches qu'il faudra faire.

M. le Président.- Merci beaucoup. Monsieur GARDETTO souhaite à présent intervenir. Nous vous écoutons.

M. Jean-Charles GARDETTO.- Merci, Monsieur le Président.

Monsieur le Président, je souhaite quand même vous faire part de quelques réflexions parce que c'est une matière qui m'inspire, puisque c'est celle que je pratique professionnellement en ma qualité d'avocat.

D'une part, déjà, la réforme du Code de procédure pénale dont nous étions saisis, n'avait absolument pas pour objet l'instruction, il faut le dire. La réforme française du juge d'instruction est intervenue alors que nous étions déjà saisis de ce projet de Code de procédure pénale et c'est à ce moment qu'un grand doute a saisi le Gouvernement – c'était l'ancien Gouvernement – et que nous avons estimé devoir tout arrêter.

Quelques précisions. Le Code de procédure pénale, ce sont les règles qui permettent de préserver les droits de l'homme, c'est le droit qui garantit les droits de la défense, c'est donc un rempart essentiel dans un système juridique pour protéger contre l'arbitraire et, très justement, notre Assemblée était saisie d'un projet modernisant les règles du Code de procédure pénale. Alors, le doute survenant, dû à la réforme du juge d'instruction en France, on décide de retirer ce projet. Aujourd'hui, je m'interroge parce que plusieurs amendements ont été faits dans le cadre des travaux de la Commission de Législation, des amendements importants qui ont amélioré le texte. Je m'interroge parce que eu égard à l'interruption de l'examen de ce texte, à la demande du Gouvernement, suite à la réforme qui est en phase d'attente en France, puisque le Président de la République française a décidé de mettre un stop à l'avancée de ces travaux, à Monaco, doit-on vraiment supprimer le juge d'instruction ? Moi je ne suis pas convaincu qu'on doive le supprimer. Il faut garder à l'esprit, qu'en France, la démarche tendant à supprimer le juge d'instruction a été une démarche politique. Une démarche politique qui vise à confier les enquêtes au Parquet et donc à contrôler politiquement les enquêtes qui sortiront ou pas, en contrôlant le Parquet, parce qu'en France, le Parquet n'est pas indépendant. Où est la nécessité de bouleverser les choses en Principauté de Monaco ? Je ne pense pas qu'on veuille faire une démarche politique en Principauté de Monaco en supprimant le juge d'instruction pour éviter que des enquêtes soient faites, en les confiant seulement au Procureur et en contrôlant ledit Procureur pour être sûr qu'il fasse les bonnes et pas les mauvaises enquêtes. Cela serait un sujet de très grande inquiétude si c'est dans cette voie-là qu'on devait se diriger. Si c'est la raison pour laquelle on suspend les travaux de notre Parlement, je

rappellerai que nos travaux sur ce sujet étaient déjà bien avancés. Alors, à partir de là, si ce n'est pas l'objectif poursuivi, pourquoi suspendre les travaux du Parlement sur la procédure pénale, si ce n'est pas pour réformer l'instruction dans le sens qui est le sens dans lequel vont les français ? Cela ne se justifie pas, d'autant que le juge d'instruction n'était absolument pas modifié, ni dans ses attributions, ni dans ses compétences dans le projet qui nous était soumis. Personnellement, je le réaffirme, je ne suis pas favorable à la suppression du juge d'instruction qui présente beaucoup de garanties pour le justiciable, que ne présenterait pas un Parquet qui serait à ce moment-là le seul maître de l'enquête, sauf, bien sûr, à établir un Parquet indépendant. Attention, j'ai prononcé un mot tabou, le mot « indépendant », c'est un mot tabou pour le pouvoir politique.

Faut-il attendre, effectivement, qu'on se dirige vers cette voie ? J'espère que non, j'espère pouvoir reprendre l'examen de la réforme du Code de procédure pénale, sans tarder, parce que nous en étions déjà saisis avant que ne vienne dans la tête de certaines personnes l'idée d'imiter la France dans ses mauvais côtés, car il n'y a pas toujours des côtés positifs dans les réformes françaises. Je pense que le système que nous connaissons actuellement à Monaco est un système qui est satisfaisant. En revanche, il est perfectible au niveau des autres matières du Code de procédure pénale, parce que nous ne sommes pas en phase avec les standards européens et donc, d'ores et déjà, le travail de la Commission avait eu pour vertu d'améliorer le texte en introduisant des amendements importants. Aujourd'hui, on nous dit : « arrêtez tout, on retire ». Moi je vous dis ce soir vraiment ma perplexité et j'espère que nous allons être ressaisis très rapidement d'un texte qui tienne compte des amendements qui ont été faits en Commission de Législation et surtout qui se tienne à l'écart de grands mouvements qui ont cours dans le pays voisin, mais qui sont faits pour des motivations bien particulières et bien politiciennes. Voilà, j'ai terminé.

M. le Président.- Madame LAVAGNA, voulez-vous rajouter quelque chose ?

Mme Sophie LAVAGNA.- Un petit mot, je ne vais pas m'éterniser, mais simplement pour dire que je suis tout à fait sur la même longueur d'onde que mon confrère Jean-Charles GARDETTO, pour dire que le juge d'instruction, à mon avis, est nécessaire, parce qu'un Parquet indépendant cela n'existe pas et ça ne doit pas exister. D'ailleurs, à cet égard, je ne sais pas si certains d'entre vous ont eu l'occasion d'y assister

mais il y a eu une conférence donnée par le Professeur PRADEL, qui était d'ailleurs de cet avis, qui est un grand spécialiste du droit pénal et il avait dit cela, il avait estimé que le maintien du juge d'instruction était nécessaire. Enfin, une autre raison, je tiens à ce que l'on soit un pays souverain et il me semblait que c'est ce qu'on était. Alors, si on veut imiter la France, qu'on l'imite pour ses bons côtés, pour son respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme, notamment dans certaines dispositions du Code de procédure pénale, mais pourquoi aller copier les erreurs qu'elle pourrait commettre ? Cela n'emporterait pas mon adhésion. C'est ce que j'avais à dire.

M. le Président.- Merci beaucoup.

Monsieur le Ministre.

M. le Ministre d'Etat.- C'est un sujet que j'aime bien et on pourrait discuter du juge d'instruction et de la comparaison des avantages comparatifs de la procédure accusatoire et de la procédure inquisitoire, mais je veux simplement vous dire que le Gouvernement vous ressaisira rapidement d'un texte.

M. le Président.- Merci beaucoup.

Y a-t-il d'autres interventions ? Non. Donc, ce projet de loi est retiré.

(Retiré).

2) *Projet de loi, n° 817, sur le commerce et la preuve électroniques.*

3) *Projet de loi, n° 818, concernant les délits relatifs aux systèmes d'information.*

Monsieur le Ministre d'Etat, par courrier en date du 21 juin 2010, vous m'avez également fait part de la décision du Gouvernement Princier de retirer le projet de loi, n° 817, sur le commerce et la preuve électroniques, ainsi que le projet de loi, n° 818, concernant les délits relatifs aux systèmes d'information.

Monsieur le Ministre, je vous donne la parole afin que vous nous apportiez quelques précisions sur les raisons de ces retraits.

M. le Ministre d'Etat.- Le Gouvernement avait souhaité faire une loi un peu *a minima*, sur ces questions. L'examen par votre Commission a conduit

le Conseil National à souhaiter faire une loi plus ambitieuse pour embrasser de très nombreux sujets liés au développement de la société de l'information. Lorsque je suis arrivé, je crois que la situation était dans cet état et donc, je vous ai proposé que le Gouvernement retire ces textes, pour faire avec vous, sur la base ou avec l'aide de l'expert que le Conseil National s'était adjoint pour sa réflexion, de faire un texte plus ambitieux, englobant le maximum de sujet sur ces questions.

Donc, voilà pourquoi, techniquement, le Gouvernement retire ces textes. Une Commission mixte sera mise en place, vous avez désigné les membres de votre côté, nous allons désigner les membres du côté du Gouvernement. La Commission pourra entendre l'expert qui avait déjà aidé à la réflexion du Conseil National et nous allons pouvoir comme cela préparer un texte plus conforme à vos souhaits.

M. le Président.- Je vous remercie, Monsieur le Ministre.

Monsieur BORDERO et ensuite M. MARQUET.

M. Alexandre BORDERO.- Merci, Monsieur le Président.

Il est toujours désagréable, lorsqu'une Commission a travaillé pendant plusieurs mois, lorsque des amendements et un rapport ont été rédigés, de voir les textes retirés. En la matière, il est vrai que les textes qui avaient été présentés par le Gouvernement, étaient des textes *a minima*, comme vous venez de le dire, et finalement, on se trouve dans le schéma inverse du Code de procédure pénale. On va compiler des textes dispersés pour en faire un texte général sur l'économie numérique, plus actuel et sans doute mieux adapté à notre économie et à son évolution.

Nous avons accepté, bien sûr, le principe du groupe de travail, il est vrai que cela va retarder le vote du texte sur l'économie numérique qui était pratiquement prêt, et que nous aurions pu voter durant cette session parlementaire, s'il n'y avait pas eu certaines oppositions de principe que je réprouve.

J'ai noté quelques points positifs dans vos courriers. Tout d'abord, un texte plus élaboré et plus ambitieux, c'est une bonne chose. Ensuite, vous allez reprendre dans le texte que, sans doute, vous allez proposer au groupe de travail, un certain nombre d'éléments de la réflexion qui avait été menée par la Commission du Conseil National et par l'expert que nous nous étions adjoint. J'espère que le groupe de travail pourra

travailler aussi vite et aussi bien, que celui qui avait été désigné pour le contrat Habitation/Capitalisation.

M. le Ministre d'Etat.- Je vous rappelle, Monsieur BORDERO, que cette décision est quand même un hommage au travail de la Commission.

M. le Président.- Monsieur Bernard MARQUET.

M. Bernard MARQUET.- Merci, Monsieur le Président.

Monsieur le Ministre d'Etat, moi je ne suis pas du tout juriste, mais je vis dans un monde et je suis en 2010, donc j'utilise le numérique pour mes paiements, pour commander mes billets d'avion...

Au moment où nous sommes en train de réfléchir sur l'attractivité de Monaco, je trouve dommage ce qui vient de se passer, car il y avait des gens qui, dans ce pays, avaient des projets et qui attendaient ces lois pour pouvoir travailler, enrichir le pays et rentrer des recettes...

Je pense que nous avons apprécié l'humour du Gouvernement qui nous disait qu'on pouvait sortir un texte en proposition de loi mais ce n'est pas notre rôle. Franchement, on voit avec le texte précédent, tout le travail qui a été fait et je pense qu'il faudrait peut-être revoir certaines méthodes de travail, parce que nous perdons tous du temps. Notre pays perd du temps car si des investisseurs veulent venir investir dans notre pays, ils ont déjà du mal à trouver des locaux et si en plus, ils ont des lois inadaptées, je pense qu'ils iront investir ailleurs.

M. le Président.- Monsieur le Ministre, je vous en prie.

M. le Ministre d'Etat.- Monsieur MARQUET, c'est parce que je partage votre analyse que j'ai souhaité qu'on aboutisse à cette solution. C'est parce que, justement, je pense qu'il fallait une loi d'envergure sur ce sujet, que j'ai proposé ce système qui ne devrait pas entraîner trop de retard. Il n'y a aucune raison surtout que le Gouvernement a accepté que ce soit l'expert du Conseil National qui travaille avec la Commission mixte ; alors je ne vois pas pourquoi cela prendrait du retard, c'est un texte qui peut être prêt très vite et donc répondre à votre préoccupation, que le Gouvernement partage entièrement, en particulier sur le plan de l'attractivité.

M. le Président.- Monsieur GARDETTO.

M. Jean-Charles GARDETTO.- Merci, Monsieur le Président.

Je souhaite intervenir sur ce texte, puisque j'en suis le Rapporteur. D'une part, je suis satisfait de voir le Ministre d'Etat, dans sa grande science juridique et dans sa grande sagesse, tenir compte des améliorations qu'avait apportées la Commission des Finances et de l'Economie Nationale du Conseil National, à un texte qui aurait dû être mieux rédigé dès le départ ; je regrette, en revanche, le temps perdu. Il aurait été opportun, effectivement, que ce texte soit plus complet dès le départ et qu'on ne soit pas contraint, grâce au Conseil National et aux améliorations qu'il a apportées, de devoir le retirer pour en présenter un plus complet.

C'est une observation que je souhaitais faire parce que nous avons perdu du temps et c'est dommage.

Le deuxième point est un point de satisfaction, puisque Monsieur le Ministre d'Etat nous dit qu'il va prendre en compte nos souhaits de voir ce texte beaucoup plus étendu, de manière à aussi être mieux adapté à l'économie monégasque qui a besoin de règles pour pouvoir se développer dans le domaine des hautes technologies.

M. le Ministre d'Etat.- ... Notre nouveau texte...

M. Jean-Charles GARDETTO.- Je mentionnerai en particulier la nécessité d'inclure dans le nouveau texte la réglementation de la dématérialisation des factures, de l'archivage électronique, la protection du logiciel, la protection des bases de données en tant que création intellectuelle et bien sûr, des dispositions pénales pour protéger les opérateurs des intrusions dans les systèmes d'information, du piratage et de tous les délits qui peuvent s'attacher aussi bien aux systèmes informatiques qu'à l'internet.

Voilà quelques suggestions que je complèterai par un souhait, celui que le Gouvernement nous informe très rapidement des dates auxquelles nous pourrions nous réunir pour travailler avec le juriste spécialisé sur le contenu de ce texte dont nous souhaitons qu'il soit déposé au Conseil National rapidement, pour justement satisfaire les opérateurs économiques qui sont actifs dans le domaine des hautes technologies en Principauté de Monaco. Je vous remercie.

M. le Président.- Monsieur le Ministre d'Etat.

M. le Ministre d'Etat.- Première réunion avant la fin du mois de juillet.

M. le Président.- Bien. S'il n'y a plus d'intervention, ces projets de loi sont donc par conséquent retirés.

(Retirés).

II.

ANNONCE DE LA PROPOSITION DE LOI DEPOSEE SUR LE BUREAU DU CONSEIL NATIONAL ET RENVOI DEVANT LA COMMISSION

L'ordre du jour appelle maintenant, en vertu de l'article 70 du Règlement intérieur du Conseil National, l'annonce du récent dépôt sur le Bureau du Conseil National d'une proposition de loi.

Il s'agit de la proposition de loi, n° 198, de M. Jean-Charles GARDETTO, relative à la protection contre la discrimination et le harcèlement, et en faveur de l'égalité entre les hommes et femmes.

Elle a été déposée sur le Bureau du Conseil National le 17 juin 2010 et je propose qu'elle soit renvoyée devant la Commission de Législation.

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

Cette proposition de loi est renvoyée devant cette Commission.

(Renvoyé).

III.

DISCUSSION DE TROIS PROJETS DE LOI

Notre ordre du jour appelle à présent l'examen de trois projets de loi.

Monsieur le Ministre, nous devons commencer avec le projet de loi, n° 873, relative à la responsabilité civile des enseignants, mais compte tenu du retard de M. MASSERON, je vous propose, si vous en êtes d'accord – même s'il y a peu de chance que M. MASSERON arrive – de débiter notre séance avec l'examen du projet de loi, n° 837, portant modification des dispositions du Code civil relative à l'enregistrement du gage, qui ne concerne pas le Département de l'Intérieur.

1. *Projet de loi, n° 837, portant modification des dispositions du Code civil relative à l'enregistrement du gage*

Madame la Secrétaire Générale, je vous remercie de nous donner lecture de l'exposé des motifs.

Mme la Secrétaire Générale.-

EXPOSE DES MOTIFS

L'article 1910 du Code civil modifié exige, lors de la constitution du gage, la rédaction d'un acte écrit, authentique ou sous seing privé, dûment enregistré, dès lors qu'il porte sur des biens dont la valeur excède 760 euros.

L'acte doit contenir « la déclaration de la somme due ainsi que l'espèce et la nature des choses remises en gage, ou un état annexé de leurs qualités, poids et mesures ».

Ce formalisme est issu, historiquement, de la volonté d'assurer la protection du débiteur contre l'usure et, par la suite, de la nécessité de prévenir toute fraude consistant à établir un gage fictif de façon à soustraire des biens aux créanciers. Il convient en effet de rappeler l'importance des incidences de cette sûreté qui, aux termes de l'article 1909 du Code civil, confère au créancier le droit de se faire payer sur la chose qui en est l'objet par privilège et préférence aux autres créanciers, le créancier gagiste disposant, en vertu du premier alinéa de l'article 1918 du même code, d'un droit de rétention sur le bien gagé.

Le droit français tout en continuant d'imposer la forme écrite de l'acte n'exige plus l'enregistrement du gage depuis qu'une ordonnance du 23 mars 2006 relative aux sûretés lui a substitué la publicité par une inscription sur un registre spécial ou la simple dépossession entre les mains du créancier ou d'un tiers convenu du bien qui fait l'objet du gage.

Toutefois, lorsqu'elle existait dans le pays voisin, l'obligation tenant à la forme écrite de l'acte revêtait moins de force qu'en droit monégasque.

En effet, l'écrit et son enregistrement n'étaient pas requis, dans la législation française, *ad validitatem*. Le gage n'étant pas un contrat solennel, il produisait donc ses effets entre les parties en l'absence de telles formalités, lesquelles étaient seulement exigées comme mode de preuve, et surtout comme condition d'opposabilité aux tiers. Ainsi en attestait la rédaction de l'article 2074 du Code civil français : « Ce privilège n'a lieu à l'égard des tiers qu'autant qu'il y a un acte authentique ou sous seing privé, dûment enregistré (...) ».

A l'inverse, la rédaction du premier alinéa de l'article 1910 du Code civil monégasque, par ailleurs identique à celle de l'article 2074 précité, ne comporte pas le membre de phrase « à l'égard des tiers ». Il s'ensuit que l'écrit et son enregistrement sont requis *ad validitatem* et qu'à défaut d'accomplissement de telles formalités, le gage ne pouvant produire d'effets valides *inter partes*, les parties sont fondées à le contester.

Par ailleurs, il peut être relevé que si l'enregistrement de l'acte présente l'intérêt majeur de conférer à ce dernier date certaine, la jurisprudence française avait assoupli l'exigence d'une telle formalité en admettant un écrit ayant acquis date certaine par un autre moyen que l'enregistrement.

Les opérations de prêt sur gage mobilier sont réservées en vertu de l'Ordonnance Souveraine n° 6136 du 23 septembre 1977 à la

personne physique ou morale à laquelle aura été concédée l'autorisation de s'y livrer. L'Etat a accordé cette autorisation à la seule Société Anonyme de Prêts et Avances, devenue en 1996 le Crédit Mobilier de Monaco, par une convention de concession signée le 23 novembre 1977 et approuvée par l'Ordonnance Souveraine n° 6173 du 26 décembre de la même année.

En pratique, la formalité de l'enregistrement systématique des gages imposée par l'article 1910 du Code civil s'avère particulièrement contraignante pour le Crédit Mobilier de Monaco, représentant une charge administrative considérable, génératrice de surcroît d'un coût trop important à l'égard de ses clients.

Par ailleurs dans le cadre de saisies pratiquées sur des biens dont le gage a été convenu par écrit à son profit, et qui se trouvent par conséquent en sa possession, le Crédit Mobilier se voit, à défaut d'enregistrement dudit gage, refuser le privilège et le droit de rétention du créancier gagiste, d'où en ce cas de lourdes pertes financières au détriment de cette société.

En France les établissements de prêt sur gage autorisés, et notamment les caisses de crédit municipal qui exercent une activité similaire à celle du Crédit Mobilier de Monaco, bénéficient d'une plus grande protection.

En effet, lorsque l'enregistrement était obligatoire, l'ancien article 2084 du Code civil français les dispensait de l'ensemble des dispositions dudit Code applicables au gage, au même titre que « *les matières de commerce* ». En ce qui concerne ces dernières, l'article dont s'agit était d'ailleurs le pendant de l'ancien article 1920 du Code civil monégasque.

Désormais, la dérogation plus timide figurant dans le nouvel article 2354 du Code civil français, et aux termes de laquelle « les dispositions [relatives au gage] ne font pas obstacle à l'application des règles particulières prévues (...) en faveur des établissements de prêt sur gage autorisés » ne présente aucun intérêt en ce qui concerne l'enregistrement dès lors que celui-ci n'est plus obligatoire en droit français.

Eu égard au caractère social de la mission exercée par le Crédit Mobilier de Monaco, lequel comme tous les Monts-de-Piété contribue de nos jours principalement à lutter contre l'exclusion économique et financière, il a semblé légitime de s'inspirer de l'ancien régime français afin d'exempter cette société de l'obligation de faire enregistrer le gage, sans pour autant reprendre complètement les anciennes dispositions françaises et évincer le Crédit Mobilier du champ d'application des dispositions du Chapitre premier du Titre VII du Livre III du Code civil, et notamment de la rédaction impérative de l'acte par écrit.

Aussi, le régime dérogatoire réservé par la loi projetée au Crédit Mobilier concernant uniquement l'enregistrement de l'acte, la structure d'accueil de ses dispositions est l'article 1910 *in fine* du Code civil et non l'article 1920, dont la rédaction confère un caractère global aux exclusions qu'il édicte à l'application du Chapitre premier.

De même, la portée de cette dérogation doit être strictement limitée aux activités de prêt sur gage autorisées ; en effet, elle ne saurait s'étendre aux autres activités exercées, le cas échéant, par le concessionnaire.

Sous le bénéfice de ces considérations d'ordre général, le présent projet appelle les commentaires ci-après.

La loi projetée comprend un article unique visant à compléter l'article 1910 du Code civil par un troisième alinéa dispensant expressément, pour les raisons qui viennent d'être évoquées, les gages conclus par le Crédit Mobilier de Monaco de la formalité de l'enregistrement.

L'entorse faite aux droits des tiers du fait de cette modification mérite d'être relativisée dès lors que la formalité de l'enregistrement tend, comme on l'a souligné en introduction, à conférer à l'acte une date certaine, laquelle, par ailleurs, ne revêt pas une importance primordiale dans le cadre d'un gage avec dépossession qui évite par hypothèse le concours entre plusieurs créanciers gagistes auxquels le débiteur aurait consenti le même gage. Il ne s'agit donc pas d'une modalité d'information, laquelle aurait pris la forme, comme c'est le cas dans le pays voisin, d'une mesure de publicité.

La certitude de la date résultera désormais de l'acte sous seing privé conclu entre le Crédit Mobilier de Monaco et le propriétaire du bien gagé.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

M. le Président.- Je vous remercie Madame la Secrétaire Générale.

Je passe maintenant la parole à Monsieur Philippe CLERISSI, Rapporteur au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, pour la lecture du rapport qu'il a établi au nom de cette Commission.

M. Philippe CLERISSI.- Merci, Monsieur le Président, mais je n'ai pas de pupitre... Je dois me débrouiller comme cela ?

M. le Président.- Nous allons remédier à cela, nous ne l'avions pas prévu... Vous pouvez peut-être commencer et nous allons vous installer le pupitre, si cela ne vous dérange pas ?

M. Philippe CLERISSI.- Le projet de loi, n° 837, portant modification des dispositions du Code civil relatives à l'enregistrement du gage a été transmis au Conseil National, le 20 février 2007.

Il a été déposé à l'occasion de la Séance Publique du 3 avril 2007 et renvoyé le même jour pour examen devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

Le prêt sur gage constitue une réponse simple et rapide pour tous ceux qui doivent faire face à un nécessaire et rapide besoin de trésorerie. Contre le dépôt d'un objet, un prêt est immédiatement accordé pour un montant généralement estimé en fonction d'un marché d'enchères publiques.

Il peut ainsi être considéré que ce mécanisme contractuel remplit une mission à caractère social permettant de lutter contre l'exclusion économique et financière notamment des plus modestes. En effet, la mise en gage d'un bien peut constituer une « bouée de sauvetage » évitant par voie de conséquence à certains un recours parfois délicat, voire impossible, aux crédits à la consommation...

M. le Président.- Monsieur CLERISSI, nous vous installons le pupitre. Merci.

M. Philippe CLERISSI.-

... De plus, ce système permet au constituant de demeurer propriétaire de ses objets tout au long de la durée du prêt et de retrouver à l'échéance, après remboursement du créancier gagiste, la pleine possession de ses biens.

En Principauté, la constitution du gage répond aux exigences d'un contrat réel, c'est-à-dire qui nécessite la remise effective d'une chose pour être formé, et solennel, c'est-à-dire établi sous la forme écrite. En effet, selon l'article 1907 du Code civil, le principe de la dépossession du bien gagé demeure une condition de formation du gage. De plus, l'article 1910 de ce même Code exige la rédaction d'un acte écrit, authentique ou sous seing privé, ainsi que l'enregistrement dudit gage pour toute opération excédant une valeur fixée actuellement à 760 Euros.

Aussi, afin de conforter le Crédit Mobilier de Monaco dans cette mission, le projet de loi étudié ce soir entendrait-il simplifier pour son unique bénéficiaire la procédure de constitution du gage, sans pour autant remettre en cause la structure générale de celle-ci. L'objet principal du présent projet de loi consisterait donc en la suppression de l'enregistrement exigé par l'article 1910 du Code civil aux fins de validité du contrat de gage.

Au sein de l'exposé des motifs, cette suppression est justifiée par l'argumentation suivante : « en pratique, la formalité de l'enregistrement systématique des gages imposée par l'article 1910 du Code civil s'avère particulièrement contraignante pour le Crédit Mobilier de Monaco, représentant une charge administrative considérable, génératrice de surcroît d'un coût trop important à l'égard de ses clients ».

Or, après vérification auprès des principaux opérateurs concernés, la Commission a constaté que cette justification ne correspondait nullement à la pratique. En effet, le Crédit Mobilier de Monaco ne procède en aucune manière à l'enregistrement requis à l'article 1910 du Code civil, pas plus qu'il ne perçoit les montants du droit d'enregistrement y afférent fixés à 10 Euros par les dispositions de l'article 2 de la loi, n° 580, du 29 juillet 1953.

En conséquence, la Commission observe avec étonnement que la pratique sciemment suivie par le Crédit Mobilier de Monaco ne se conforme pas à l'une des dispositions légales, dès lors que l'enregistrement du gage est prescrit, comme précédemment indiqué,

ad validitatem. Le non accomplissement de cette formalité constituerait une cause de nullité du contrat de gage qui entraînerait la perte du droit réel accessoire grevant le bien mobilier corporel remis en gage. Aussi, en cas de non remboursement du prêt octroyé par le Crédit Mobilier de Monaco, celui-ci serait dans l'incapacité de faire valoir son privilège dans l'éventualité d'une mise en vente aux enchères publiques du bien gagé, ce qui pourrait générer d'importantes conséquences financières pour cet établissement. Comment alors ne pas s'interroger sur le comportement fort peu diligent d'un organisme reconnu comme le Crédit Mobilier de Monaco qui préfère risquer la perte de son privilège plutôt que de considérer une formalité dont le respect et le coût sont marginaux.

Si la mission de service social que le Crédit Mobilier de Monaco exerce conformément à la prescription de l'Ordonnance Souveraine, n° 6.136, du 23 septembre 1977, ne saurait être remise en cause par la Commission, celle-ci éprouve quelques difficultés à comprendre pourquoi le Gouvernement n'a pas exigé, *ab initio*, que cet établissement se conforme à la loi avant d'envisager une éventuelle exception à celle-ci.

Dès lors, la Commission s'émeut de découvrir que, non seulement le concessionnaire, à titre exclusif, de l'autorisation de se livrer aux opérations de prêt sur gage n'applique pas la loi en toutes ses dispositions, mais qu'il est également envisagé d'y remédier par le dépôt d'un projet de loi présentant une argumentation erronée en son exposé des motifs. Ainsi, il résulte des éléments susmentionnés que le présent projet de loi vise purement et simplement à demander au Conseil National de supprimer les risques induits par une pratique non respectueuse des dispositions légales.

Si la Commission peut comprendre qu'il eut été délicat de faire mention d'une telle problématique dans l'exposé des motifs, elle souligne que le Gouvernement aurait dû en informer l'Assemblée par le biais d'un courrier d'accompagnement joint au projet de loi expliquant la réalité de la pratique. Elle regrette avec force cette méthode qui, outre son manque d'efficacité puisqu'elle a contraint le Conseil National à réaliser des recherches afin de découvrir le véritable objet du texte étudié ce soir, vise à induire en erreur l'Assemblée sur les réelles motivations d'un projet de loi.

Néanmoins, au-delà des remarques qui précèdent, la Commission, dans un esprit constructif, considérant avec grand intérêt la délégation de service public octroyée au Crédit Mobilier de Monaco, a étudié avec bienveillance l'exception au droit d'enregistrement en faveur de celui-ci prescrite par le présent projet de loi.

D'une part, il convient d'observer qu'en droit français, l'un des plus moderne en matière de sûretés, la formalité de l'enregistrement du gage de droit commun s'est muée d'une condition de validité en une condition d'opposabilité, suite à une construction jurisprudentielle (Cour de Cassation, 1^{ère} chambre civile, 25 mai 1976) reprise par la loi, n° 80-525, du 12 juillet 1980, avant d'être supprimée lors de l'avènement du gage sans dépossession, par l'ordonnance, n° 2006-346, du 23 mars 2006. A l'enregistrement, s'est alors substituée une formalité de publicité inhérente à la création de ce nouveau type de gage dématérialisé pour d'évidents motifs de sécurité juridique envers les tiers.

Toutefois, au titre du gage avec dépossession, celle-ci permet aux tiers d'avoir connaissance dudit gage et de ne pas se méprendre sur l'étendue des droits du créancier gagiste, aussi longtemps qu'elle est en pratique suffisamment apparente. Or, le gage avec dépossession demeure toujours la règle en droit monégasque.

D'autre part, la Commission s'est interrogée sur les effets qu'aurait l'adoption d'une telle loi sur les contrats en cours. En effet, une nouvelle loi civile ne saurait être rétroactive, sauf énonciation contraire expressément édictée en son dispositif. Aussi, les conditions de validité des contrats de gage et les effets de leur nullité sont régis par la loi en vigueur au jour où ils sont établis, la nouvelle loi ne régissant que les gages constitués postérieurement à sa future promulgation.

En conséquence, les risques afférents aux contrats de gage en cours n'ayant pas donné lieu à enregistrement, résident dans le maintien d'un droit de rétention dans les cas où la nullité du contrat de gage sera demandée par un tiers.

En cas de nullité du contrat, celle-ci, par le jeu de la rétroactivité, impose des restitutions en vue de revenir au *statu quo ex ante*, le débiteur devant alors rembourser intégralement le créancier. Il serait donc possible, au travers du support matériel du contrat, de relater l'existence d'une créance de restitution certaine, liquide et exigible permettant de considérer l'existence d'un lien de connexité entre la créance et la rétention et la légitimant par la même occasion.

A l'appui de cette démonstration peut être cité l'arrêt de la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation du 26 avril 1900 soulignant que quelle que soit la nullité pour incapacité, le créancier disposera d'un droit de rétention dès lors qu'elle trouve sa source dans une convention ou un quasi-contrat.

Aussi, sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur du présent projet de loi.

D'une manière plus générale, votre Rapporteur tient à préciser que la Commission s'est interrogée sur l'évolution du droit monégasque des sûretés à l'aune de la récente réforme française intervenue via l'ordonnance du 23 mars 2006 consacrant, notamment, le gage sans dépossession. Elle porte ainsi à l'attention du Gouvernement l'opportunité de consolider le dynamisme de ce droit par sa refonte dans le but de moderniser les sûretés afin de les rendre efficaces aussi bien pour les citoyens que pour les acteurs économiques, dès lors qu'il constitue un élément indispensable au fonctionnement optimal des activités bancaires et participe donc activement de l'attractivité de la place financière monégasque.

Je vous remercie.

M. le Président.- Je vous remercie Monsieur CLERISSI.

Monsieur le Ministre, souhaitez-vous intervenir après la lecture de ce rapport ?

M. le Ministre d'Etat.- Madame THEVENOUX va intervenir au nom du Gouvernement.

Mme Sophie THEVENOUX.- *Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie.-*

Monsieur le Président,

Monsieur le Rapporteur,

Mesdames, Messieurs les Conseillers Nationaux,

Je remercie M. Philippe CLERISSI et les membres de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale pour avoir élaboré le rapport relatif à l'examen de ce projet de loi, qui, bien que ne comportant qu'un seul article modificatif de l'article 1910 de notre Code civil, revêt néanmoins un intérêt de premier plan, puisqu'il relève, en cette période de crise économique, d'un intérêt social qui n'échappe à personne.

Je tiens à souligner le travail de la Commission, dont on doit effectivement relever l'esprit constructif. En acceptant la proposition gouvernementale de modifier cette matière complexe du droit des sûretés, elle a exactement pris en compte la mesure du projet au regard de l'importance particulière de la mission de service public du Crédit Mobilier de Monaco. Cette mission doit être d'autant plus considérée qu'elle

contribue, à son échelle, en cette période de difficultés économiques mondiales, à lutter contre l'exclusion économique et financière des plus démunis et des plus faibles, ici comme ailleurs.

C'est avant tout cette particularité, parfaitement mise en avant par votre Rapporteur, qui a présidé au souhait du Gouvernement de soumettre ce texte à votre examen et à votre vote.

Ce projet n'est, en revanche, en aucune façon le fruit d'une quelconque « manœuvre ».

En effet, le seul et unique but du texte est clair : permettre au Crédit Mobilier de remplir au mieux sa mission d'intérêt public, en dispensant la constitution du gage de la formalité d'enregistrement, lourde à gérer pour l'institution et coûteuse pour les clients en situation difficile. Et ceci, sans pour autant priver le créancier du privilège traditionnellement attaché au gage avec dépossession.

Quant aux conséquences actuelles du défaut d'enregistrement, il est légitime de s'en préoccuper et les développements exposés dans votre rapport présentent une piste de réflexion intéressante qu'il reviendra au juge de trancher, le cas échéant.

Au plan de l'effectivité réelle du projet et de ses conséquences concrètes, il est exact que l'avancée juridique proposée n'est pas tant de supprimer l'obligation d'enregistrement, qui ne semble plus avoir aujourd'hui de réalité pratique pour le Crédit Mobilier, que de pallier le risque d'insécurité juridique dans lequel se place cet organisme en ne remplissant pas la formalité d'enregistrement prescrite par la loi en vigueur.

Pour autant, supprimer l'obligation d'enregistrement du gage aujourd'hui à la charge du Crédit Mobilier ne consiste pas à faire valider *a posteriori* une pratique non conforme aux dispositions en vigueur, ce qui de toute façon ne pourrait être, comme l'indique avec justesse votre rapport, la loi ne pouvant valoir que pour l'avenir. Cette modification vise à maintenir le privilège du créancier gagiste traditionnellement lié au droit de rétention du gage. Il est donc proposé à cet effet de simplifier les formalités en supprimant l'obligation d'enregistrement pour ce seul organisme

En l'état, cette disposition ne bouleverse pas l'édifice du droit des sûretés pour lequel j'ai bien noté l'intérêt que vous exprimez de voir engager une réforme plus approfondie à l'instar de la récente modernisation du droit français des sûretés, mais sans doute cela devrait-il faire l'objet d'autres débats.

Je vous remercie.

M. le Président.- Je vous remercie, Madame le Conseiller. Je vous propose maintenant d'ouvrir le débat. Qui souhaite s'exprimer ?

Si personne ne souhaite s'exprimer sur ce texte, j'invite Madame la Secrétaire Générale à donner lecture de l'article unique de ce projet de loi, qui ne comporte aucun amendement.

Mme la Secrétaire Générale.-

ARTICLE UNIQUE

Il est ajouté à l'article 1910 du Code civil un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux précédents alinéas, les actes garantissant les prêts octroyés par la personne physique ou morale à laquelle est concédée l'autorisation de se livrer à des opérations de prêt sur gage ne sont pas soumis à enregistrement ».

M. le Président.- Je mets cet article unique aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

Cet article unique et par conséquent la loi sont adoptés à l'unanimité.

(Adopté).

Nous passons au deuxième texte qui est le :

2. Projet de loi, n° 873, relative à la responsabilité civile des enseignants

Madame la Secrétaire Générale, je vous remercie de nous donner lecture de l'exposé des motifs.

Mme la Secrétaire Générale.-

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'enseignement constitue à Monaco une priorité de longue date.

Le Constituant lui-même en a fait sa préoccupation au travers de l'article 27 de la Constitution qui consacre le droit à l'instruction gratuite, primaire et secondaire. Quant au législateur, il s'en est également emparé avec l'ancienne loi n° 826 du 14 août 1967 sur l'enseignement, récemment refondue par la loi n° 1.334 du 12 juillet 2007 laquelle a doté le secteur de l'éducation, si essentiel pour l'avenir du pays, d'un régime moderne répondant aux exigences de notre temps dans le cadre spécifique de la Principauté.

Il est toutefois apparu que ce texte laissait une question en suspens, savoir plus précisément celle de la responsabilité des enseignants.

En effet, l'actuel régime de responsabilité civile des enseignants trouve directement son origine dans le Code civil français de 1804 qui instaurait à l'encontre de l'instituteur une présomption de faute, la même que celle pesant sur les parents et les artisans à l'égard, respectivement, de leurs enfants et apprentis. Cette identité n'était

pas anodine puisque le régime de faute présumée se justifiait par la mission de l'instituteur de parfaire l'éducation de ses élèves, tout comme l'artisan pour ses apprentis, ceux-ci constituant naturellement le prolongement des parents.

Ce régime perdurera en France jusqu'à ce que la responsabilité de l'État soit substituée à celle des membres de l'enseignement public par la loi du 20 juillet 1899 et que le régime de faute présumée soit remplacé, tant pour les instituteurs du secteur public que du privé, par le régime de faute prouvée instauré par la loi du 5 avril 1937.

Cette double évolution est l'objet du présent projet de loi dès lors qu'il s'avère nécessaire, dans l'intérêt tant des professionnels de l'éducation que des élèves, de leurs parents ainsi que d'une bonne administration de la justice, de soumettre tous les enseignants à un régime pour faute prouvée et de substituer à leur responsabilité personnelle, celle de l'État ou de leur employeur. A cette fin, le recours à la loi s'impose, d'une part, pour les enseignants du secteur public, du fait de l'article 51 de la Constitution qui donne compétence au législateur pour fixer la responsabilité des fonctionnaires, et, d'autre part, par la nécessité de modifier le Code civil en ses dispositions précitées.

De plus, en raison du contrat d'association pouvant lier certains établissements d'enseignement privés avec l'État, dans le cadre désormais fixé par la loi n° 1.334 du 12 juillet 2007, le Gouvernement Princier a estimé qu'il était dans l'esprit de ce contrat, dans le sillon de la solution dégagée par la jurisprudence française, de substituer à la responsabilité de l'enseignant exerçant au sein de l'un de ces établissements sous contrat, celle de l'État et non celle de cet établissement.

Du point de vue de la technique législative, la loi n° 1.334 du 12 juillet 2007 sur l'éducation est apparue être le texte idoine pour receler les dispositions projetées.

Une telle option permet effectivement d'assurer tout d'abord l'accessibilité des dispositions projetées, dès lors que cette loi comporte un chapitre consacré aux personnels de l'éducation comprenant une section ayant spécifiquement pour objet les enseignants.

Mais elle permet également leur application à tous les enseignants, que ceux-ci relèvent d'un établissement d'enseignement public ou privé sous contrat ou non, ce que n'aurait pas permis, par exemple, une localisation des dites dispositions dans la loi n° 983 du 26 mai 1976 sur la responsabilité civile des agents publics.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, le présent projet de loi appelle les commentaires particuliers ci-après.

Le projet de loi commence par poser le principe de la responsabilité civile de tout enseignant, qu'il relève du public ou du privé. Sa responsabilité pour faute est engagée chaque fois que, durant le temps où il est placé sous sa surveillance dans le cadre de ses fonctions, un élève cause un dommage à autrui, y compris à un autre élève ou enseignant, ou subit un dommage causé par un tiers, voire par lui-même. Il en est de même lorsque l'enseignant cause directement un dommage à l'élève.

Ainsi, tout dommage résultant d'un défaut fautif de surveillance d'un enseignant entraîne sa responsabilité, sous réserve de l'existence d'un lien entre ce dommage et l'activité d'enseignement, y compris les activités sportives et ludiques, même lorsqu'elles se déroulent en dehors de l'établissement scolaire, qu'il s'agisse, par exemple, d'un voyage scolaire ou d'une sortie éducative.

Cependant, il est prévu que la responsabilité de l'État ou de l'établissement privé hors contrat se substitue à celle de l'enseignant qui ne peut civilement jamais être mis en cause devant une

quelconque juridiction, seule sa responsabilité pénale pouvant être engagée.

Par conséquent, la victime peut se constituer partie civile contre l'enseignant qui aurait commis une faute pénale, mais seulement en vue de faire établir sa responsabilité pénale, non pour demander la réparation du dommage subi, ce qui ne fait évidemment pas obstacle à l'exercice d'une action parallèlement dirigée, devant le juge compétent, contre l'État ou l'établissement privé hors contrat substitué à l'enseignant.

Pour le reste, la solution retenue par le législateur français selon laquelle l'enseignant ne peut pas être entendu comme témoin n'a pas été reprise car il a paru au Gouvernement Princier que, dans l'intérêt de toutes les parties au litige, cette possibilité devait rester ouverte, prenant ainsi également en considération l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit à un procès équitable.

Bien entendu, l'enseignant qui exerce pour son propre compte, tel celui donnant des cours particuliers, assume seul sa responsabilité sur le fondement de ce texte dès lors que les parents de son élève lui ont confié le devoir de surveillance.

Hormis ce cas particulier, la victime a pour seul défendeur à son action l'État si l'enseignant exerce au sein d'un établissement d'enseignement public ou privé sous contrat, ou l'établissement privé hors contrat s'il exerce au sein de ce dernier, alors même qu'elle doit démontrer – et n'a à démontrer – que la responsabilité pour faute de l'enseignant. Le projet de loi instaure ce faisant un régime de responsabilité pour faute de l'enseignant avec substitution de l'État ou de l'établissement privé hors contrat comme débiteur au titre d'une responsabilité pour fait d'autrui.

La substitution a lieu quelle que soit la faute de l'enseignant, qu'elle soit de nature pénale ou non.

Ainsi, peu importe que cette faute soit une faute de service – expression empruntée au droit administratif mais entendue dans son sens générique – résultant essentiellement d'une faute de surveillance qui s'entend de tout manquement à un quelconque devoir de vigilance ou de prudence, ou une faute personnelle détachable de la fonction, telles des violences volontaires sur l'élève.

En toute hypothèse, la responsabilité de l'Etat ou de l'établissement privé hors contrat est engagée dès lors que la faute de l'enseignant est prouvée par la victime qui doit également démontrer, en plus de son dommage, un lien de causalité entre ce dommage et cette faute.

En revanche, si le dommage subi est indépendant du fait personnel de l'enseignant, le droit commun de la responsabilité de l'État ou de l'établissement privé retrouve son emprise. En conséquence, est exclu du champ d'application du présent projet de loi tout dommage résultant, par exemple, d'un défaut d'organisation du service public de l'enseignement ou d'un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public.

La responsabilité par substitution de l'État ou de l'établissement privé hors contrat ne peut donc être recherchée lorsque le dommage n'est pas imputable à un enseignant déterminé. Mais dans le cas contraire, elle est reconnue de plein droit si la faute de l'enseignant est commise dans l'exercice de ses fonctions, peu important la nature de cette faute, si ce n'est que celle personnelle détachable de la fonction permettra la mise en œuvre de l'action récursoire.

Par ailleurs, le projet de loi précise que la victime doit ester devant le tribunal de première instance, celui-ci statuant en matière civile ou administrative selon que l'action est intentée à l'encontre de l'établissement privé hors contrat ou de l'État.

Cette disposition est apparue nécessaire pour préciser clairement que, malgré le socle commun, la responsabilité de l'État s'inscrit dans le droit public et celle de l'établissement privé hors contrat dans le droit privé, justifiant ainsi cette répartition classique des compétences entre les juges civil et administratif en application de l'article 21 du Code de procédure civile et des articles 10 et 12 de la loi n° 783 du 15 juillet 1965 portant organisation judiciaire.

C'est d'ailleurs la spécificité de l'organisation du système juridictionnel monégasque qui fait du tribunal de première instance le juge de droit commun de la responsabilité de l'État, rendant inopérante la solution jurisprudentielle française qui permet à la victime de faire juger par les juridictions pénales son action civile à l'encontre de l'État (art. premier).

Enfin, le Code civil est modifié afin de supprimer l'ancien régime de responsabilité des instituteurs (art. 2 et 3).

Tel est l'objet du présent projet de loi.

M. le Président.- Je vous remercie Madame la Secrétaire Générale.

Je passe la parole à Monsieur Gérard BERTRAND, Président de la Commission du Logement, pour la lecture du rapport qu'il a établi au nom de la Commission de l'Education et de la Jeunesse.

M. Gérard BERTRAND.- Merci, Monsieur le Président.

Monsieur le Ministre,

Madame, Messieurs les Conseillers de Gouvernement,

Chers Collègues,

Le projet de loi, n° 873, relative à la responsabilité civile des enseignants a été transmis au Conseil National le 11 mars 2010. Il a été déposé en Séance Publique et renvoyé pour examen devant la Commission de l'Education et de la Jeunesse le 7 avril 2010.

Près de sept années se sont écoulées entre les demandes répétées du Conseil National, tendant à introduire des dispositions juridiques encadrant enfin la responsabilité civile des enseignants des établissements scolaires de la Principauté de Monaco et le dépôt dudit texte....

—
(Arrivée de MM. Paul MASSERON et
Stéphane VALERI)
—

M. Gérard BERTRAND.- ... Cela tombe bien, vous arrivez à temps, Monsieur le Conseiller.

M. le Président.- Nous sommes juste dans les temps.

M. Gérard BERTRAND.- ... Sept années durant lesquelles ce sujet a fait l'objet de nombreuses discussions et de longues séries d'allers-retours entre notre Assemblée et le Gouvernement.

Sans entrer dans un exposé trop détaillé de l'historique de ce texte, longuement attendu aussi bien par les Conseillers Nationaux, que par le personnel enseignant, cela va sans dire, votre Rapporteur vous propose néanmoins de revenir succinctement sur les principales étapes :

- En 2003, à la suite du dépôt sur le Bureau du Conseil National du projet de loi, n° 765, sur l'Education, la Commission de l'Education et de la Jeunesse amendait le texte, en y insérant, notamment, le thème de la responsabilité des enseignants, lequel avait été alors totalement écarté par le Gouvernement.

- A l'occasion de la première session ordinaire, en 2004, la Commission de l'Education et de la Jeunesse, après un travail de 9 mois, voyait ses propositions d'amendements rejetées du fait de la déclaration de retrait de ce projet de loi par le Gouvernement.

- En raison de la nécessité de moderniser le cadre juridique de notre système éducatif, et afin de ne pas voir son travail ainsi réduit à néant, la Commission de l'Education et de la Jeunesse déposait alors la proposition de loi, n° 173, relative à l'Education, dont un article prévoyait le régime de responsabilité auquel seraient soumis les enseignants. Cependant, le Gouvernement annonçait, à l'occasion de la Séance Publique du 20 décembre 2004, sa décision d'interrompre le processus législatif. Devant les nombreuses questions posées à ce sujet par les Membres de la Commission de l'Education et de la Jeunesse, il s'engageait à déposer un projet de loi sur l'Education dans le courant du premier semestre 2005.

- En août 2006, le Gouvernement déposait finalement le projet de loi, n° 822, sur l'Education tant attendu et maintes fois réclamé par les Membres de la Commission de l'Education et de la Jeunesse.

Lors de l'étude des dispositions de ce texte, les Conseillers Nationaux ont eu alors la surprise de constater qu'aucun article ne s'attachait à encadrer le régime de responsabilité des enseignants ! S'étonnant de cette carence, la Commission, au sein d'une liste de questions adressées au Gouvernement, demandait les raisons de la suppression d'une disposition qui apparaissait pourtant capitale.

- En mai 2007, lors d'une réunion en présence de Représentants du Gouvernement, ces derniers informaient les Elus qu'un texte spécifique était apparemment en cours d'élaboration auprès de la

Direction des Affaires Juridiques et ferait l'objet d'un dépôt ultérieur : il n'était donc pas nécessaire, selon eux, d'amender le projet de loi, n° 822.

Prenant acte de l'engagement du Gouvernement, les Conseillers Nationaux votaient alors le projet de loi, dans l'attente d'un texte relatif à la responsabilité des enseignants.

- Un an après, c'est-à-dire en avril 2008, n'ayant toujours eu aucune nouvelle concernant le dépôt du texte, la Commission de l'Education et de la Jeunesse adressait un courrier à S.E. M. le Ministre d'Etat. En réponse, ce dernier confirmait au Conseil National que les Services concernés avaient été saisis de cette question dès le mois de décembre 2006, et qu'un texte spécifique sur la responsabilité des enseignants était à l'étude.

- A compter de cette date, Mme Brigitte BOCCONE-PAGES, alors Présidente de la Commission de l'Education et de la Jeunesse et M. Jean-François ROBILLON, en tant que membre de ladite Commission, n'ont eu de cesse de relancer le Gouvernement, à l'occasion de la première séance publique de chaque session et lors des différentes séances budgétaires durant lesquelles le budget de la Direction des Affaires Juridiques était évoqué.

- Le 11 mars 2010, ce texte tant attendu, est – enfin ! – déposé sur le Bureau du Conseil National sous la forme du projet de loi, n° 873, relative à la responsabilité des enseignants, modifiant la loi, n° 1.334, sur l'Education ! Il aura donc fallu près de sept années, après de nombreux échanges entre le Conseil National et le Gouvernement, pour que celui-ci se range finalement du côté de la Haute Assemblée en reconnaissant, de façon implicite, le choix opéré par la Commission de l'Education et de la Jeunesse en 2003 qui préconisait, à l'époque, d'intégrer la question de la responsabilité des enseignants à la loi plus générale portant sur l'Education.

Votre Rapporteur tient à souligner, qu'à son avis, un délai plus court aurait été à l'évidence plus raisonnable compte tenu de la solution finalement retenue.

Il souhaite, qu'à l'avenir, le Gouvernement prête une oreille plus attentive aux recommandations émises par le Conseil National.

Remarquons au passage la célérité dont a fait preuve la Commission de l'Education et de la Jeunesse, dans la mesure où il ne lui aura fallu que trois mois pour étudier ledit texte, confirmant ainsi le caractère essentiel de ce texte pour notre Institution ainsi que pour la grande majorité des Monégasques.

Après ces quelques considérations d'ordre général, votre Rapporteur va s'attacher à rappeler les commentaires exprimés par la Commission lors de l'examen de ce projet de loi.

L'article premier du projet de loi vise à introduire, à la suite de l'article 61 de la loi, n° 1.334, du 12 juillet 2007 sur l'éducation, les articles 61-1 et 61-2 relatifs à la responsabilité des enseignants.

Si la Commission s'est félicitée de l'insertion de ces dispositions, elle s'est toutefois interrogée sur la place qui leur avait été réservée. A ce titre, la Commission était parfaitement consciente de la nécessité de ne pas perturber la structure interne d'un texte de loi, ce qui justifiait, en pareille hypothèse, l'emploi de la sur numérotation.

Cela étant, il est apparu à la Commission que l'article 61 relatif aux conditions d'exercice de la profession d'enseignant se prêtait mal à une adjonction relative à leur responsabilité civile. Certes, il est question de la responsabilité de l'enseignant dans l'exercice de ses fonctions, mais cette responsabilité civile reposait davantage sur le critère juridique de la surveillance que sur celui de l'enseignement proprement dit. La Commission trouvait, en conséquence, qu'une telle insertion pouvait conduire à un affaiblissement de la cohérence interne de la loi, n° 1.334.

La création d'un chapitre distinct consacré à la responsabilité civile aurait peut-être été une solution préférable car, sans bouleverser la structure interne de la loi, elle en aurait renforcé la cohérence. En outre, cela aurait permis d'aller au-delà du domaine d'application *ratione personae* retenu par le présent projet de loi.

En effet, la Commission s'est interrogée sur la question de savoir si ce champ d'application devait être étendu aux personnels présents dans un établissement scolaire, sans se limiter aux seuls enseignants.

Trois possibilités étaient concevables en la matière quant à la détermination des personnes susceptibles d'être visées par ce nouveau régime de responsabilité. Tout d'abord, une première hypothèse, plutôt *a minima*, était de ne réserver la modification qu'aux seuls enseignants. Ensuite, une deuxième hypothèse concevable était l'élargissement de ce nouveau régime à l'ensemble du personnel éducatif, mettant l'accent sur la surveillance dans le contexte particulier de la mission d'enseignement. Enfin, la dernière hypothèse possible préconisait l'extension du régime de responsabilité à l'ensemble de la « communauté éducative », intégrant ainsi l'équipe pédagogique, les

infirmières ou encore les conseillers d'éducation. Cette dernière hypothèse présentait, pour la Commission, une attractivité supérieure aux autres.

Pour ce faire, il fallait passer par la création d'un chapitre distinct qui seul aurait pu permettre, d'une part, l'homogénéisation de la responsabilité de l'ensemble du personnel d'un établissement scolaire exerçant une mission de surveillance, et, d'autre part, de dépasser le seul cadre des enseignants *stricto sensu*.

En dépit des remarques faites en ce sens au Gouvernement, ce dernier a néanmoins informé la Commission que sa volonté avait été de réserver l'application de ce régime spécial de responsabilité aux seuls enseignants et non aux autres personnes appelées à exercer une mission de surveillance dans l'exercice de leur fonction. Ce choix justifiait, au final, la place réservée à ces dispositions par le présent projet de loi.

La Commission a bien pris acte de la justification proposée par le Gouvernement s'agissant de la place des dispositions au sein de la loi. Pour autant, elle estime que cela ne condamnait pas nécessairement une uniformisation du régime de responsabilité, fondé non pas sur le critère subjectif de la personne des enseignants, mais sur le critère objectif de la surveillance.

Après s'être interrogée sur le champ d'application, la Commission a, dans un deuxième temps, centré sa réflexion sur la nature du régime ainsi instauré. A ce titre, elle a relevé que le régime de responsabilité des enseignants, reposant désormais sur la faute prouvée et non plus présumée, serait moins favorable aux victimes, eu égard au renversement de la charge de la preuve. La Commission a donc interrogé le Gouvernement afin de savoir quelles seraient les modalités d'indemnisation de la victime applicables en l'absence de toute faute commise par l'enseignant. Cette question avait pour objectif de cerner les régimes de responsabilité ou d'indemnisation offerts à la victime si cette dernière ne parvenait pas à engager la responsabilité du ou des enseignants.

Pour le Gouvernement, l'inversion de la charge probatoire n'entraîne aucun changement quant aux conséquences pouvant résulter de l'absence de toute faute de l'enseignant. Il convient de noter que, dit de la sorte, cette assertion s'avère exacte : au final, l'absence de faute empêche la mise en cause de la responsabilité de l'enseignant. Cela étant, ce raisonnement semble tout de même faire abstraction d'un élément très important en pratique qui est la gestion du risque probatoire.

En effet, la principale difficulté en matière de responsabilité pour faute tient précisément à la démonstration d'une telle faute. C'est pourquoi le Législateur et la jurisprudence ont instauré des présomptions légales ou prétoriennes de faute, créant ainsi des régimes de responsabilité pour faute présumée. Il s'agit bien évidemment d'une faveur faite aux victimes puisqu'il appartient à la partie adverse de démontrer son absence de faute, preuve négative très délicate en pratique et qui profite ainsi aux victimes.

La Commission souhaite donc rappeler au Gouvernement que le renversement de la charge de la preuve entraîne inéluctablement d'importantes difficultés pour la victime : c'est elle qui devra désormais prouver l'existence d'une faute. Les victimes devront donc compter sur la bienveillance des magistrats dans l'interprétation des circonstances de fait.

Votre Rapporteur pense qu'une autre solution plus idoine aurait pu être concevable : maintenir la responsabilité pour faute présumée tout en assurant la substitution de l'Etat ou de l'établissement scolaire. La situation de la victime se trouvait ainsi facilitée. Quant à l'enseignant, celui-ci aurait continué à bénéficier de la protection créée par le présent projet de loi puisque l'exercice d'une action récursoire par l'Etat ou l'établissement scolaire n'aurait pu se faire que dans les conditions du droit commun, et donc par la démonstration d'une faute à son encontre. Cette dissociation entre les relations victime/enseignant et enseignant/Etat-établissement scolaire aurait ainsi pu aboutir à un juste équilibre quant aux intérêts en présence.

Toutefois, votre Rapporteur tient à souligner que les remarques ainsi formulées par la Commission ne doivent pas être comprises comme faisant obstacle à l'adoption de ce projet de loi. Pas plus d'ailleurs qu'elles ne doivent être considérées comme occultant les principales avancées que permet ledit projet.

En effet, ce texte répond à une réalité sociale : la crainte, pour les enseignants, d'une responsabilité systématique. La mise en cause de la responsabilité est un processus parfois lourd de contraintes, non seulement matérielles, mais surtout morales. De véritables situations de détresse psychologique peuvent voir le jour.

Ce projet de loi dispose, en conséquence, de nombreux atouts et permet d'apporter des garanties essentielles pour le milieu enseignant, permettant à celui-ci d'exercer sa mission éducative en toute sérénité.

Les enseignants ne pourront plus être mis en cause devant les juridictions au titre de leur responsabilité civile : l'Etat et l'établissement scolaire joueront le rôle de garant, par le biais d'une substitution pure et simple. Celle-ci jouera tant au niveau de la procédure que des éventuelles conséquences financières liées à la condamnation. De plus, cette garantie leur sera accordée tant à l'intérieur de l'établissement qu'à l'extérieur, tenant ainsi compte de l'extrême diversité des activités pédagogiques dont bénéficient les élèves.

Votre Rapporteur ne peut qu'approuver l'insertion d'un tel mécanisme : il répond aux attentes du corps enseignant, très demandeur sur la question, et concrétise les demandes incessantes adressées par le Conseil National depuis près de sept années.

En conclusion, votre Rapporteur ne peut que vous inviter à adopter ce soir le présent projet de loi.

M. le Président.- Je vous remercie Monsieur Gérard BERTRAND.

Monsieur le Ministre, souhaitez-vous intervenir après la lecture de ce rapport ?

M. le Ministre d'Etat.- Je vais dire un mot pour remercier Monsieur BERTRAND, avant de passer la parole à M. MASSERON. Merci, Monsieur le Rapporteur pour votre rapport très complet et précis.

J'ai bien entendu la remarque sur le délai et je vous réponds que j'espère que nous éviterons, à l'avenir, de tels délais pour un sujet, certes important, mais qui aurait sans doute pu se régler avant. A titre de boutade, je me permettrai de rappeler que, dans le pays voisin, la loi n° 37 a été votée après une procédure législative très rapide, liée au changement de majorité de 1936, mais que le corps enseignant s'est battu pendant des décennies – pas sept ans, Monsieur BERTRAND – des décennies, pour obtenir ce texte et donc sortir du système de faute présumée.

Donc, c'est un sujet difficile, et, je me réjouis que la législation monégasque fasse un pas important avec ce texte.

Je vais maintenant laisser Monsieur MASSERON répondre au nom du Gouvernement.

M. le Président.- Monsieur MASSERON, nous vous écoutons.

M. Paul MASSERON.- *Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur.* - Merci.

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux,

Je voudrais tout d'abord vous demander de bien vouloir m'excuser de mon absence au début de votre réunion et au début d'ailleurs, Monsieur le Rapporteur, de la lecture de votre rapport. Comme vous le savez, avec mon Collègue Stéphane VALERI, nous faisons partie de la délégation qui accompagnait S.A.S. le Prince Albert II, qui visitait aujourd'hui, l'Institut Pasteur à Paris, ensuite, nous avons eu quelques problèmes d'intendance au niveau de l'avion de retour. Voilà.

Alors, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux, je voudrais, au nom du Gouvernement, comme vient de le faire d'ailleurs Monsieur le Ministre d'Etat, remercier les membres de la Commission de la l'Education et de la Jeunesse pour l'examen approfondi et de grande qualité qui a été mené par cette dernière et saluer la diligence apportée au traitement de cette affaire.

En effet, et vous l'avez rappelé, Monsieur le Rapporteur, saisie du projet de loi coté E-10 déposé le 11 mars 2010 sur le bureau de la Haute Assemblée, la Commission de l'Education et de la Jeunesse a engagé sans délai son travail d'analyse et les premières questions ont été communiquées aux services gouvernementaux dès le 27 avril dernier.

Les éléments de réponse apportés par le Gouvernement au Conseil National, le 25 mai 2010, ont permis à la Commission de poursuivre son travail d'analyse par la production de son rapport du 15 juin 2010, dont vous avez donné lecture tout à l'heure, invitant les membres de la Haute Assemblée à adopter, ce soir, le texte proposé sans y apporter d'amendement.

Ainsi, le Gouvernement ne peut que se réjouir des modalités de gestion de ce dossier, malgré la complexité de la matière traitée, de la qualité des échanges qui ont prévalu à son examen et remercier les Conseillers Nationaux de l'attention qu'ils y ont porté, la rapidité de leur analyse n'ayant en rien affecté la pertinence et la sagacité de celle-ci.

Ce projet de loi, je crois pouvoir le dire, apportera une avancée significative dans la protection des enseignants, d'une part en substituant le régime actuel de leur responsabilité pour faute présumée par celui d'une responsabilité pour faute prouvée, et d'autre part, en substituant la responsabilité de l'Etat ou de l'établissement d'enseignement privé hors contrat à la leur.

Cette évolution, conforme à l'un des grands principes du droit, vient utilement compléter les dispositions de la loi, n° 1.334, du 12 juillet 2007 qui a doté le secteur de l'éducation, essentiel pour l'avenir de la Principauté, d'un régime moderne répondant aux exigences de notre temps dans le cadre spécifique de notre pays.

Je vous remercie de votre attention.

M. le Président.- Je vous remercie beaucoup, Monsieur le Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur ; je pense que vous avez dû enrager à votre retour de l'Institut Pasteur...

(Rires et applaudissements).

C'était facile...

Suite à votre déclaration, je vous propose d'ouvrir le débat. Quelqu'un souhaite-t-il s'exprimer ? Pas plus que tout à l'heure. Donc, s'il n'y a pas d'intervention sur ce texte....

Monsieur NOUVION.

M. Laurent NOUVION.- Je voudrais juste dire un mot, Monsieur le Président, concernant cette réforme, elle est très importante, elle a été défendue, ça a été un des chevaux de bataille d'un de nos candidats pendant les élections, M. TCHOBANIAN, qui est un enseignant, ceci tient à cœur à Rassemblement et Enjeux, je me dois de le rappeler ce soir. Merci.

M. le Président.- Je pense que c'est une lutte de beaucoup d'enseignants, depuis toutes ces années et je crois qu'on ne peut qu'être satisfait d'arriver, enfin, à une solution.

S'il n'y a plus d'intervention sur ce texte, j'invite Madame la Secrétaire Générale à donner lecture des articles de ce projet de loi qui ne comporte pas d'amendement.

Mme la Secrétaire Générale.-

ARTICLE PREMIER

Sont insérés après l'article 61 de la loi n° 1.334 du 12 juillet 2007 sur l'éducation, au sein de la section I du chapitre IV du titre III, des articles 61-1 et 61-2 rédigés comme suit :

« Article 61-1 : Tout enseignant est responsable du dommage causé ou subi par ses élèves, du fait de sa faute, pendant le temps qu'ils sont sous sa surveillance en raison de ses fonctions.

Toutefois, lorsque l'enseignant exerce dans un établissement d'enseignement public ou privé sous contrat, la responsabilité de l'Etat est substituée à la sienne. S'il exerce dans un établissement d'enseignement privé hors contrat, la responsabilité de ce dernier

est substituée à la sienne. Dans ces deux cas, l'enseignant ne peut jamais être mis en cause devant les juridictions par la victime, ses représentants ou ses ayants droit. Il demeure néanmoins tenu de sa responsabilité pénale.

Le demandeur doit prouver la faute de l'enseignant conformément au droit commun.

L'action récursoire peut être exercée par l'Etat ou l'établissement d'enseignement privé hors contrat soit contre l'enseignant, soit contre les tiers, conformément au droit commun.

Article 61-2 : L'action en responsabilité intentée par la victime, ses représentants ou ses ayants droit contre l'Etat, représenté conformément au premier alinéa de l'article 139 du Code de procédure civile, est portée devant le tribunal de première instance statuant en matière administrative.

Celle intentée contre l'établissement d'enseignement privé hors contrat est portée devant le tribunal de première instance statuant en matière civile ».

M. le Président.- Je mets cet article premier aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article premier est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 2

Le cinquième alinéa de l'article 1231 du Code civil est modifié comme suit :

« Les artisans, du dommage causé par leurs apprentis pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance ».

M. le Président.- Je mets cet article 2 aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 2 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 3

Le sixième alinéa de l'article 1231 du Code civil est modifié comme suit

« La responsabilité ci-dessus a lieu, à moins que les père et mère, tuteur et artisans ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité ».

M. le Président.- Je mets cet article 3 aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 3 est adopté.

(Adopté).

Je mets à présent l'ensemble de la loi aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

La loi est adoptée à l'unanimité.

(Adopté).

Nous passons au troisième texte qui est le :

3. *Projet de loi, n° 733, modifiant la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations*

Madame la Secrétaire Générale, je vous remercie de nous donner lecture de l'exposé des motifs.

Mme la Secrétaire Générale.-

EXPOSÉ DES MOTIFS

Depuis la publication de la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations, toute personne capable de disposer entre vifs ou par testament peut constituer directement une fondation ou charger un ou plusieurs exécuteurs testamentaires de procéder à cette constitution.

Dans la Principauté sont actuellement domiciliées quinze fondations administrant des patrimoines importants qui s'élèvent à plusieurs centaines de milliers, voire plusieurs millions d'euros. De plus, depuis quelques années ce nombre s'accroît régulièrement. Ainsi, le Gouvernement Princier instruit, désormais, une, voire deux demandes d'autorisation de constitution par an.

Or, la législation en vigueur révèle des insuffisances en ce qui concerne, notamment, le contrôle des fonds dont les fondations ont à la fois la charge et la disposition.

Le présent projet de loi est destiné à combler ces lacunes en introduisant dans le texte de la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations, des dispositions qui permettent la mise en place de contrôles plus efficaces et rigoureux de la comptabilité et de leur activité.

Sous le bénéfice de ces considérations générales, le présent projet, concerté avec l'ordre des experts-comptables, appelle les observations particulières suivantes :

Article Premier : Afin de permettre à la commission de surveillance des fondations d'exercer plus efficacement la mission qui lui est confiée par la loi, cet article insère un article 13-1 dans la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations.

Cet article met à la charge des fondations l'obligation de transmettre chaque année, au président de la commission de surveillance des fondations, un compte rendu d'activité ainsi que les comptes approuvés de l'exercice écoulé, accompagnés des pièces justificatives nécessaires. Le premier permet de vérifier l'effectivité de l'activité déployée ainsi que la conformité de celle-ci à l'objet. Le second permet de contrôler l'usage régulier des fonds disponibles.

L'approbation des comptes ainsi que leur communication à la commission de surveillance des fondations sont assorties de délais.

En effet, il est essentiel que la commission puisse assurer sa mission de contrôle en temps utile afin de faire procéder, le cas échéant, aux régularisations nécessaires.

Cette procédure édictée dans l'intérêt général et afin d'améliorer l'information de l'Administration confère ainsi une base légale à une pratique mise en œuvre depuis de nombreuses années.

Article 2 : Il insère dans la loi n° 56 du 29 janvier 1922 un article 13-2 qui, eu égard au patrimoine très important de certaines fondations, emporte l'obligation pour les administrateurs, dès qu'un seuil fixé par arrêté ministériel est franchi, de nommer un commissaire aux comptes qui est chargé d'une mission générale et permanente de surveillance conformément au droit commun.

Cette disposition adapte ainsi le régime des fondations à leur dimension sociale et économique. En effet, si certaines fondations ne justifient pas, au regard du montant de leur patrimoine et des fonds qui sont à leur disposition, un contrôle approfondi de leurs opérations comptables, d'autres, eu égard à leur importance, nécessitent un examen rigoureux de leur comptabilité.

Toutefois, même si le seuil prévu n'est pas atteint, toute fondation peut nommer un commissaire aux comptes, dès lors que la majorité des administrateurs est favorable à cette nomination.

Article 3 : Il insère dans la loi n° 56 du 29 janvier 1922 un article 13-3 relatif aux modalités de choix du commissaire aux comptes et d'exercice de sa mission.

Les règles contenues dans cet article s'inspirent des dispositions de la loi n° 408 du 20 janvier 1945 complétant l'ordonnance sur les sociétés anonymes et en commandite par actions du 5 mars 1895, notamment en ce qui concerne la nomination, les attributions et la responsabilité des commissaires.

Ainsi, parce que le commissaire aux comptes a un rôle d'observateur privilégié de l'activité de la fondation, et afin que le contrôle qu'il exerce soit efficace, il doit être totalement indépendant de la personne morale qu'il contrôle.

En outre, afin d'assurer cette indépendance, son mandat est de trois ans et il ne peut être révoqué que pour faute grave dans l'exercice de ses fonctions. Il est renouvelable à la discrétion des administrateurs.

Article 4 : Le caractère important de la mission de contrôle conférée par la loi aux commissaires aux comptes est conforté par l'insertion dans la loi n° 56 du 29 janvier 1922 de dispositions qui prévoient la nullité de toutes délibérations prises à défaut de désignation régulière d'un commissaire aux comptes ou sur le rapport d'un commissaire touché par une incompatibilité.

Article 5 : A l'effet de rendre efficaces les nouvelles dispositions de la loi n° 56 du 29 janvier 1922, cet article y insère un article 13-5 qui permet au Ministre d'Etat, sur proposition de la commission de surveillance des fondations, de saisir le juge afin d'ordonner sous astreinte, aux administrateurs, la mise en conformité avec les prescriptions de la loi lorsqu'ils omettent de communiquer conformément aux dispositions de l'article 13-1 le compte rendu de la situation sociale et le rapport du commissaire aux comptes ou lorsque ce dernier révèle des irrégularités graves de gestion.

Article 6 : Il modifie l'article 16 en établissant le droit, pour les administrateurs d'une fondation, d'exclure un autre administrateur qui aurait commis une faute grave.

L'ancienne rédaction ne prévoyait en effet qu'une simple faculté laissée à chaque fondation de faire figurer, ou non, dans ses statuts une telle possibilité.

Le présent projet a ainsi pour objectif de mettre les organes des fondations en mesure de résoudre certaines situations de blocage qui peuvent apparaître lorsque le comportement fautif d'un administrateur est susceptible d'entraver le fonctionnement des dites fondations.

L'alinéa 2 prend en considération la modification opérée.

Par ailleurs, le respect des droits de la défense est expressément prévu aussi bien pour les cas de l'alinéa 1 que pour ceux de l'alinéa 2.

Article 7 : Il procède à une modification de l'article 20. Désormais, seul un administrateur spécialement désigné par la majorité des administrateurs peut procéder à la conversion ou au dépôt dans un établissement de crédit installé dans la Principauté des valeurs mobilières au porteur qui appartient à la fondation.

En outre, le présent projet substitue à l'autorisation de la commission de surveillance des fondations, qui s'est révélée difficile à mettre en œuvre en pratique, un contrôle rigoureux au sein même de la fondation.

Article 8 : Il modifie l'article 21 de la loi n° 56 du 29 janvier 1922 afin de prendre en compte la modification opérée à l'article 20. En effet, les opérations relatives aux valeurs déposées ne pouvant désormais être effectuées par un administrateur qu'avec l'accord d'un autre administrateur désigné à cet effet, et non plus avec l'autorisation de la commission de surveillance des fondations, il est nécessaire de modifier le premier alinéa de l'article 20, lequel renvoyait simplement à cette même autorisation de l'article 20. Dès lors, il convient désormais de faire explicitement référence, à l'article 21, à l'autorisation de la commission de surveillance.

Par ailleurs, l'article 21 est également modifié de manière à convertir en euros et à majorer le montant indiqué au chiffre 1°, par analogie avec la somme ou la valeur, visée à l'article 1.188 du Code civil, en deçà de laquelle la preuve testimoniale est admise.

Article 9 : Il ajoute à la loi n° 56 du 29 janvier 1922 un article 29 qui sanctionne de peines d'amende les administrateurs des fondations qui ne respecteraient pas les dispositions essentielles du texte.

Article 10 : Il comporte une règle transitoire relative aux fondations constituées à la date de publication de la présente loi à l'effet de leur permettre de se mettre en conformité avec les prescriptions nouvelles dans le délai octroyé.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

M. le Président.- Je vous remercie Madame la Secrétaire Générale.

Je passe la parole à Madame Brigitte BOCCONE-PAGES, Présidente de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, pour la lecture du rapport qu'elle a établi au nom de cette Commission.

Mme Brigitte BOCCONE-PAGES.- Merci, Monsieur le Président.

Le projet de loi modifiant la loi, n° 56, du 29 janvier 1922 sur les fondations a été transmis au Conseil National le 21 mars 2002 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 733. Il a été

renvoyé devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses (C.I.S.A.D.) lors de la Séance Publique du 12 octobre 2009.

Remarquons, en guise de remarque introductive, que ce projet de loi avait initialement été renvoyé devant la Commission de Législation le 28 mars 2002 avant d'être finalement renvoyé devant la C.I.S.A.D.

Compte tenu de ce double renvoi, et en raison des nombreux et divers chantiers législatifs dont la Commission de Législation et la C.I.S.A.D. avaient été saisies, l'étude de ce projet de loi avait été retardée pour, au final, constituer le texte pilote d'une nouvelle méthode de concertation entre le Conseil National et le Gouvernement Princier au travers du Comité de Pilotage Législatif instauré le 5 mars 2009.

C'est pourquoi, *in fine*, votre Rapporteur ne fut désigné par la Commission que le 18 mai 2009. Pour autant, l'étude du texte avait bien évidemment été entamée par la Commission avant cela, à l'initiative de son ancien Président, mon collègue M. Alexandre BORDERO, et de la Commission elle-même qui parvint à un accord unanime quant à la ligne de conduite à adopter pour l'étude de ce texte.

La Commission est partie d'un constat tenant au bon sens : la Principauté possède, depuis 1922, un texte permettant à des personnes de constituer des fondations et donc d'affecter une dotation spéciale à la réalisation d'un objectif respectueux de l'intérêt général. La Principauté peut d'ailleurs s'enorgueillir d'être un Etat précurseur en la matière.

A titre de comparaison avec d'autres Etats considérés comme étant « à la pointe » de l'innovation juridique, votre Rapporteur tient à faire remarquer que la législation monégasque était même antérieure à celle du Liechtenstein, qui datait de 1926, et à celle du Luxembourg qui datait de 1928.

Le point commun de toutes ces législations quelque peu « anciennes », sans que le terme ne soit ici employé à des fins péjoratives, est la propension de l'Etat à encadrer de manière plutôt stricte la constitution des fondations ainsi que les buts pour lesquels ces dernières peuvent être créées. De même, les catégories juridiques de fondation s'avéraient peu variées.

Or, depuis quelques années, un fort courant de réforme et de modernisation a irrigué le droit des fondations, mettant l'accent sur les avantages de ces dernières en tant que véhicule de placement, sans pour autant que la vocation initiale des fondations ne soit profondément bouleversée, sa fonction d'intérêt général étant maintenue, voire accrue dans certaines hypothèses. A titre d'exemple, nous pourrions citer

une fois de plus, l'exemple du Liechtenstein dont la réforme des fondations est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2009.

Parmi les réformes adoptées ou envisagées, votre Rapporteur pourrait dire qu'il en existe deux sortes, dont l'intensité est variable. Au vu de la technicité de ces différentes législations, votre Rapporteur va s'efforcer de synthétiser les principaux apports de manière schématique.

Ainsi, certains Etats comme la Suisse, le Liechtenstein, la Belgique, le Québec ou encore la France ont pris le parti de faire bénéficier les fondations susceptibles d'être créées d'une offre juridique variée.

Pour la France, il serait possible d'évoquer les fondations d'entreprise ou encore les fonds de dotation. Bien que la poursuite de l'intérêt général soit de mise, ces fondations bénéficient d'un fonctionnement plus souple. On retrouve une démarche similaire, encore que les dispositions demeurent assez contraignantes, pour les fondations privées du droit belge.

La Suisse, quant à elle, identifie clairement les fondations dites de famille, lesquelles ne sont pas soumises, en vertu des dispositions de l'article 87 du Code civil suisse, au contrôle de la Commission de surveillance, ce qui ne signifie nullement qu'aucun contrôle n'existe par ailleurs.

Le Liechtenstein partage ce point de vue en ce qu'il résulte de la pratique juridique que de nombreuses fondations sont constituées aux fins de faire fructifier un patrimoine familial, sans pour autant que l'objectif poursuivi ne soit la satisfaction d'intérêts purement commerciaux ou économiques. A ce titre, notons une particularité de ce droit car, si l'exercice d'une activité commerciale ne peut pas être l'objet principal de la fondation, celle-ci peut poursuivre certaines activités commerciales lorsque cela s'avère nécessaire à la réalisation du but figurant dans ses statuts et approuvé par les organes de contrôle. Le Code civil du Québec a, sur ce point, une vision plutôt similaire ainsi que la lecture de son article 1256 le laisse penser, celui-ci disposant en substance que la fondation ne peut avoir pour objet « essentiel » la réalisation d'un bénéfice ou l'exploitation d'une entreprise. *A contrario*, cette réalisation semble possible de manière incidente.

Ces différentes législations ont donc pris le parti de se spécialiser, de s'assouplir, tout en maintenant des contrôles adaptés et en laissant perdurer la fonction originelle des fondations.

Un autre exemple, plus libéral, vient du droit néerlandais au travers de sa "*stichting*". Le droit

néerlandais distingue principalement trois types de fondation : les fondations de charité, les fondations de famille et les fondations “*administratiekantoor*”. Cette dernière catégorie s’avère être un instrument juridique particulièrement construit puisque permettant d’opérer une dissociation du contrôle et de la propriété des sociétés auxquelles elles sont liées. Les fondations étant d’ailleurs souvent utilisées comme outil de dissociation de prérogatives, à l’instar, notamment, de la pratique des certifications de titres. L’avantage de la “*stichting administratiekantoor*” est de permettre la poursuite de buts lucratifs, bien que la distribution des bénéfices se doive, selon les termes du rapport d’information pour le Sénat du 22 juin 2007 fait au nom de la mission commune d’information sur la notion de centre de décisions économiques et les conséquences qui s’attachent, en ce domaine, à l’attractivité du territoire national, d’avoir « un objet social ou idéologique ».

Au vu de l’ensemble de ces éléments, la Commission fut quelque peu surprise de ne trouver, au sein du présent projet de loi, que des dispositions prévoyant le renforcement du contrôle comptable des fondations. Non pas que l’insertion des commissaires aux comptes au sein des fondations de droit monégasque ne soit pas un objectif louable ou une réforme nécessaire. Néanmoins, cela ne pouvait être suffisant.

En effet, ce texte est apparu aux membres de la Commission comme manquant d’envergure en ne proposant pas, à titre de complément, une réforme du droit des fondations qui soit davantage en phase avec les solutions adoptées en droit comparé. Certes le Gouvernement a fourni une justification, mais votre Rapporteur y reviendra en temps voulu, préférant s’atteler dès maintenant à l’examen des amendements proposés par la Commission.

Bien que les amendements soient en l’espèce présentés chronologiquement, nous pourrions dire qu’ils s’inscrivent principalement dans une volonté de mise en adéquation entre la théorie et la pratique.

Les modifications apportées à l’article premier du présent projet de loi n’appellent que peu de commentaires. La Commission a simplement remarqué, suite aux différents comparatifs auxquels elle a procédé lors de l’étude du texte, que les administrateurs ou gérants de sociétés anonymes disposaient, en vertu des dispositions de l’article 6 de la loi, n° 408, du 20 janvier 1945, d’un délai de six mois à compter de la clôture de l’exercice pour réunir une assemblée générale qui procède à l’approbation des comptes.

La Commission a considéré qu’il n’y avait guère de raisons valables au maintien d’un régime plus sévère pour les administrateurs de fondations qui, par ailleurs, exercent des fonctions intimement liées à la satisfaction de l’intérêt général.

En outre, prévoir un allongement du délai d’approbation des comptes ne présente, en l’espèce, aucun risque comptable particulier, bien au contraire.

En conséquence, l’alinéa premier de l’article 13-1 tel que modifié par l’article premier du projet de loi, n° 733, est amendé comme suit :

« Article Premier (Texte amendé)

Article 13-1.- Les administrateurs procèdent à l’approbation des comptes de l’année écoulée dans les six mois qui suivent la clôture de l’exercice ».

L’article 2 du présent projet de loi constitue, pour ainsi dire, la pierre angulaire de ce texte. Nous pourrions, à cet égard, considérer qu’il exprime presque à lui seul la volonté qui animait ses auteurs : le renforcement du contrôle comptable des fondations.

A cet effet, il impose la présence d’un commissaire aux comptes (C.A.C.) dans les fondations dont le patrimoine excède un montant qui sera déterminé par arrêté ministériel, ledit montant sera fixé, selon les informations fournies par le Gouvernement, à 500.000 euros, ce qui permettra d’englober la quasi-totalité des fondations présentes sur le territoire de la Principauté. Les fondations qui se voient dispensées de cette obligation disposeront, toutefois, de la faculté de désigner un C.A.C., c’est-à-dire, un Commissaire aux Comptes.

Lors de l’examen de cet article, la Commission s’est interrogée sur la présence d’une condition de quorum uniquement dans l’hypothèse où la désignation du C.A.C. s’avérait facultative. Il est néanmoins vrai qu’en vertu des dispositions de l’article 13 de la loi, n° 56, sur les fondations, les statuts se doivent, théoriquement, de prévoir de telles conditions de majorité, étant entendu que, le plus souvent, ils se contentent de prévoir que la décision sera prise à la majorité absolue.

Cela n’ôtait toutefois rien au fait que, dans une hypothèse, une majorité était mentionnée, alors que, dans l’autre hypothèse, elle ne l’était pas. La Commission a donc suggéré d’introduire une clarification aux fins d’accroître la lisibilité des modalités de désignation d’un C.A.C.

Cela se fait en deux temps, en insistant, d’une part, sur la nécessité de prévoir de telles règles de majorité

spécifiquement dans les statuts et, d'autre part, en prévoyant le caractère supplétif de volonté de la loi par le renvoi à une désignation à la majorité simple dans l'hypothèse de l'absence de stipulations statutaires prévues à cet effet. Ce faisant, la modification ainsi apportée aligne les modalités de désignation du C.A.C., que la désignation soit imposée ou voulue.

Dans une logique de comparaison au vu du droit positif monégasque, la Commission a constaté, au travers de la combinaison des articles 25 et 35 de la loi, n° 408, précitée, que le C.A.C. disposait d'un délai de trois mois pour transmettre son rapport à l'autorité compétente. Elle a donc suggéré de modifier l'article 2 troisième alinéa pour que les délais de transmission coïncident dans les deux cas.

Les premier et troisième alinéas de l'article 13-2 tel que modifié par l'article 2 du projet de loi sont donc amendés comme suit :

« Article 2 (Texte amendé)

Article 13-2.- Les fondations dont le patrimoine excède le montant fixé par arrêté ministériel sont tenues de désigner un commissaire aux comptes qui doit être choisi parmi les experts-comptables inscrits au tableau de l'ordre institué par la loi, n° 1231, du 12 juillet 2000, relative aux professions d'expert-comptable et de comptable agréé, selon les règles de majorité et de quorum définies par les statuts de la fondation ou, à défaut, à la majorité des administrateurs. Si le patrimoine d'une fondation est inférieur à ce montant, un commissaire aux comptes peut être désigné par les administrateurs, selon les règles de majorité et de quorum ci-avant énoncées.

Le commissaire aux comptes rédige annuellement, dans les trois mois qui suivent la fin de l'exercice, un rapport dans lequel il rend compte aux administrateurs de l'exécution de sa mission. Il est tenu d'informer la commission de surveillance des fondations des irrégularités qu'il relève dans l'exercice de sa mission ».

Le C.A.C., personnage désormais central en matière de fondations, devra, pour mener à bien sa mission de contrôle, présenter toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité.

Le droit monégasque est d'ailleurs très attaché à ces différents principes à l'image des dispositions existantes dans la loi n° 408 précitée et notamment ses articles 3 et 4.

L'article 3 du présent projet de loi s'inscrit dans cette logique en édictant un certain nombre d'incompatibilités, tant subjectives, c'est-à-dire eu

égard à la personne du fondateur ou des administrateurs de la fondation, qu'objectives, en lui interdisant de devenir administrateur de la fondation pendant une durée de trois années à la suite de la cessation de ses fonctions.

Cependant, l'alinéa 3 de l'article 13-3 tel que modifié par l'article 3 du présent projet est apparu à la Commission comme un créateur potentiel de conflits d'intérêts.

Deux solutions ont alors été envisagées par la Commission : la première était de prévoir un délai de carence pendant lequel le C.A.C. ne peut exercer ses fonctions suite à l'échéance d'un mandat, à l'instar des dispositions de l'article 15 de la loi, n° 408 ; la seconde de limiter purement et simplement le nombre de mandats.

Bien que connu du droit positif et pratiqué dans d'autres droits, le délai de carence ne permettait pas, pour les membres de la Commission, d'instaurer un degré suffisant de prévention des conflits d'intérêts. Par conséquent, le choix s'est orienté vers la limitation du nombre de mandats.

Ainsi, un C.A.C. ne pourra exercer ses fonctions au sein d'une même fondation plus de six années, soit deux mandats de trois ans.

L'alinéa 3 de l'article 13-3 tel que modifié par l'article 3 du projet de loi n° 733 se trouve amendé comme suit :

« Article 3 (Texte amendé)

Article 13-3.- (...)

La durée des fonctions du commissaire aux comptes est de trois ans, renouvelable une fois ».

Votre Rapporteur soulignait, en guise d'introduction aux divers amendements, la volonté de mettre en adéquation le présent projet de loi aux réalités de la pratique. A cette fin, la Commission a eu connaissance, au cours de l'étude du présent texte, de difficultés relatives à l'applicabilité de l'article 15 alinéa premier de la loi, n° 56, sur les fondations.

Cet alinéa premier traite, en substance, de la désignation des administrateurs. A ce jour, la désignation obéit à un régime différent selon qu'elle a été le fait du fondateur de son vivant ou non. Dans le premier cas, il suffit que les deux tiers des administrateurs résident en Principauté depuis au moins une année ; dans le second cas, c'est-à-dire lorsque le fondateur est décédé et n'a pu prévoir de dispositions régissant la désignation à cause de mort, cette condition de résidence s'applique à l'ensemble des administrateurs.

Or, il s'avère que cette condition de résidence est difficile à réunir en pratique et, encore très récemment, certaines fondations se sont retrouvées dans une position délicate, ne pouvant procéder à la désignation des administrateurs nécessaires à leur bon fonctionnement.

Ainsi, dans une logique d'assouplissement des modalités de fonctionnement des fondations, la Commission a souhaité uniformiser le processus de désignation, que le fondateur ait désigné les administrateurs de son vivant ou non. L'amendement proposé devrait permettre, dans une certaine mesure, de tempérer l'effet des multiples aléas susceptibles d'entraver le bon fonctionnement des fondations, tout en s'assurant que les administrateurs demeurent des personnes présentant des liens étroits avec la Principauté.

La Commission a donc inséré un nouvel article 6 au présent projet de loi. Cette position au sein du présent texte ayant été choisie afin de conserver une présentation chronologique des articles. Il en résulte subséquemment que les articles 6 à 10 du présent projet prennent respectivement les numéros 7 à 11.

« Article 6 (Amendement d'ajout)

Le premier alinéa de l'article 15 de la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations est modifié comme suit :

Les administrateurs doivent être majeurs, jouir de leurs droits civils dans la Principauté, et, s'ils sont étrangers, dans leur pays d'origine, et résider dans la Principauté depuis une année au moins pour les deux tiers d'entre eux ».

Enfin, le dernier amendement proposé par la Commission porte sur l'article 21 de la loi, n° 56, tel que modifié par l'article 9 du présent projet de loi, anciennement article 8.

En effet, cet article 21, relatif à l'autorisation des libéralités consenties aux fondations, impose une procédure de contrôle assez lourde puisque nécessitant le recours à une ordonnance souveraine prise après avis de la commission de surveillance et délibération du Conseil d'Etat. Si ce processus se justifie eu égard à l'importante valeur pécuniaire de certaines libéralités, il est plus contestable lorsque cette valeur est faible, pour ne pas dire dérisoire.

Or, précisément, les dispositions du chiffre 1° du deuxième alinéa de l'article 21 font état de l'application de cette procédure pour des libéralités portant sur des biens meubles dont la valeur excède 1.140 euros.

La Commission constate donc que cette valeur est manifestement inadaptée en une telle matière et propose, aux fins de faciliter le fonctionnement des fondations, que la valeur ne pas excéder soit désormais fixée par arrêté ministériel.

Si le choix pouvait être fait de continuer à prévoir un plafond au sein des dispositions légales, les membres de la Commission ont émis le souhait que cette valeur soit déterminée par le Ministre d'Etat. En effet, il serait pour le moins inopportun de modifier la loi chaque fois que le montant se révélerait être en inadéquation avec la pratique. Le recours à l'arrêté ministériel présente, sur ce point, l'avantage indéniable d'être un procédé plus souple.

Par conséquent, le chiffre 1° du deuxième alinéa de l'article 21 tel que modifié par l'article 9 du présent projet de loi est amendé comme suit :

« Article 9 (Texte amendé)

Article 21.- (...)

L'acceptation doit être autorisée par ordonnance souveraine, après avis de la commission de surveillance et délibération du Conseil d'Etat :

1° - lorsque la libéralité porte sur un immeuble ou que sa valeur dépasse un montant fixé par arrêté ministériel ».

En guise de remarques conclusives, votre Rapporteur tient à revenir sur l'épineuse question de l'attractivité du droit monégasque des fondations, et, plus particulièrement, sur la "*stichting*" néerlandaise évoquée précédemment.

L'étude comparative menée par la Commission, ainsi que la limitation du contenu du présent projet de loi au seul renforcement comptable, avaient conduit les membres de la Commission à interroger le Gouvernement sur l'absence de dispositions relatives à la diversification du rôle que pouvait jouer une fondation en tant que véhicule de planification patrimoniale.

Le Gouvernement, dans les réponses fournies à la Commission, a expressément reconnu :

« Il semble que pour introduire un mécanisme de droit des affaires similaires à la "*stichting*" en droit monégasque, il faille bien plus qu'un texte portant réforme du droit des fondations.

Le présent projet de loi vise en effet à renforcer le contrôle des fondations avec l'assistance des commissaires aux comptes. Transformer les fondations à l'exemple de la "*stichting*" relève d'une réforme nettement distincte qui consisterait à la création d'une institution de droit privé nouvelle ».

Bien évidemment, votre Rapporteur ne serait pas de complète bonne foi s'il ne mentionnait pas que la Commission avait, lors de l'étude du texte, pensé à l'insertion de dispositions permettant de rapprocher les régimes des droits étranger et monégasque. Pourtant, une telle solution fut rapidement abandonnée : l'ampleur d'une telle réforme ne peut se faire uniquement par le biais d'amendements et doit relever d'un texte particulier, la Commission rejoignant, sur ce point, la position du Gouvernement.

Votre Rapporteur tient donc à insister particulièrement sur l'attachement du Conseil National à la nécessité de rénover notre droit des fondations ou, à tout le moins, de créer des institutions équivalentes au fonctionnement plus souple.

A ce titre, votre Rapporteur tient également à mentionner que la même attention préoccupe notre grand pays voisin, comme en témoigne le rapport précité d'information au nom de la mission commune d'information sur la notion de centre économique et les conséquences qui s'attachent, en ce domaine, à l'attractivité du territoire national. Ledit rapport fait état, au sujet des réformes envisageables, de la nécessité de « permettre la constitution de fondations, sur le modèle des fondations néerlandaises de type *administratiekantoor* ».

Outre l'argument comparatiste, cette réforme aurait également le mérite de s'inscrire dans « l'air du temps ». En cette période de crise économique et de difficultés budgétaires, les Etats cherchent à solidifier leur place financière : le « *offshore* » est désuet, place doit être faite au « *onshore* ».

Le Gouvernement, en collaboration avec le Conseil National et les acteurs économiques, doit doter la Principauté des instruments juridiques et économiques qui lui permettront de maintenir, voire renouveler, l'attractivité dont elle sait faire preuve.

Le Conseil National souhaite, en conséquence, que le Gouvernement envisage le dépôt d'un projet de loi permettant de faire évoluer la législation sur les fondations dans la logique qui vient d'être exposée par votre Rapporteur, sachant que cela n'est en aucun cas incompatible avec des mesures de contrôle comptable et juridique.

Sous le bénéfice de ces différents commentaires et observations, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi tel qu'amendé par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.

M. le Président.- Je vous remercie Madame Brigitte BOCCONE-PAGES.

Monsieur le Ministre, souhaitez-vous intervenir après la lecture de ce rapport ? Nous vous écoutons.

M. le Ministre d'Etat.- Merci, Monsieur le Président. Avant de laisser répondre, au nom du Gouvernement, Monsieur MASSERON, je voudrais simplement remercier, tout d'abord, Madame le Rapporteur pour son rapport très complet, précis et positif, dire également à Madame BOCCONE-PAGES et à vous, Mesdames et Messieurs les Elus, que l'attractivité de la Principauté est au centre des réflexions que le Gouvernement souhaite développer dans les mois qui viennent, pour aboutir à des propositions d'actions concrètes.

C'est pourquoi, j'ai demandé à un petit groupe de jeunes fonctionnaires, de préparer pour la fin du mois de juillet, une dizaine de propositions concrètes, dont je souhaite discuter avec notre Souverain et, ensuite, ouvrir à d'autres intervenants, afin de pouvoir engager, d'ici la fin de l'année, un certain nombre d'actions pour faire progresser l'attractivité de la Principauté, c'est-à-dire, améliorer notre capacité à augmenter les recettes.

La réflexion sur les fondations fait partie, je le pense, de cette réflexion sur l'attractivité et donc, de mon côté, du côté du Gouvernement, il n'y a aucune hostilité à ouvrir une réflexion approfondie sur ce sujet qui, cependant est fort complexe juridiquement et qui est aussi un sujet – je n'en dirai pas plus – mais qui est largement observé par les organismes internationaux qui s'intéressent à notre pays et à d'autres.

Donc, réfléchir, oui et commençons dès l'été cette réflexion.

Monsieur MASSERON.

M. Paul MASSERON.- *Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur.* - Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux, je voudrais, tout d'abord, remercier Madame le Rapporteur, pour la qualité de son rapport et, pour un certain nombre de propositions d'amendements, propositions d'amendements d'ailleurs, qui rejoignent les préoccupations du Gouvernement, aujourd'hui, sur un texte qui a été déposé il y a huit ans et, effectivement, sur certains points, on peut considérer que la réflexion a pu évoluer.

Alors, Madame le Rapporteur vient de rappeler toute la complexité du droit des fondations et les délicates réflexions qu'il réclame.

L'évocation, à cet égard, de l'historique du texte soumis ce soir au vote de votre Assemblée témoigne de cette complexité. Il en est de même de l'analyse comparative des droits des fondations dans différents pays européens, particulièrement documentée, dans le rapport de Mme BOCCONE-PAGES.

Aussi, le Gouvernement ne peut que se réjouir qu'un pragmatisme certain ait prévalu pour l'examen du projet loi et que celui-ci n'ait pas été retardé par l'ambition légitime, au demeurant, d'une réforme plus structurelle et plus profonde du droit des fondations.

Votre Rapporteur a clairement résumé les objectifs que s'était fixés le Gouvernement, en 2002, dans l'élaboration du projet de loi soumis au vote du Conseil National : renforcer le contrôle comptable des fondations tout en apportant la nécessaire souplesse que leur bon fonctionnement réclame.

Ces objectifs ont été bien compris par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses qui a, comme souligné par son Rapporteur, travaillé dans cet esprit. Aussi, les amendements proposés par celle-ci ne soulèvent pas d'objection de la part du Gouvernement.

Le Gouvernement souhaite seulement appeler l'attention des Elus sur les points suivants :

En ce qui concerne l'amendement proposé à l'article 2 du projet de loi, le Gouvernement considère comme délicat l'absence de notion de majorité qualifiée dans la désignation des Commissaires aux Comptes, du fait des risques que la majorité simple peut générer en cas de présence d'un nombre restreint d'administrateurs.

Aussi, tout en saluant le souci de la Commission de rechercher une clarification et une symétrie dans le mode de désignation du commissaire aux comptes, que celui-ci soit obligatoire ou non, le Gouvernement aurait estimé utile de prévoir la présence minimale d'un certain nombre d'administrateurs pour valider la désignation du commissaire aux comptes, dans le cas où les statuts sont muets sur les modalités de celle-ci.

Par ailleurs, tout en partageant la préoccupation de la Commission sur la nécessaire prévention des conflits d'intérêts, le Gouvernement s'interroge sur le risque de blocage que pourrait faire naître la limitation des fonctions de commissaire aux comptes à une durée, comme l'a rappelé Madame le Rapporteur, maximale de six ans, soit deux mandats de trois ans.

Le développement des fondations, nous en avons vingt aujourd'hui mais le nombre est probablement appelé à augmenter, pourrait générer une difficulté pratique liée à cette mesure par manque, tout simplement, de commissaires aux comptes.

C'est pourquoi il aurait peut-être été souhaitable de prévoir que le commissaire aux comptes puisse bénéficier d'un nouveau mandat après un délai de carence de six ans, par exemple, ou davantage, c'était la première solution que vous n'avez pas retenue.

Nonobstant ces deux observations, le Gouvernement accepte l'ensemble des amendements proposés par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, et puis, Monsieur le Ministre d'Etat vous a indiqué tout à l'heure la réponse du Gouvernement, concernant le souhait qu'il avait d'une réflexion plus large sur le droit des fondations, je n'y reviendrai pas.

Je voudrais en tout dernier lieu saluer à nouveau la qualité de l'analyse menée par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses et sa célérité dans l'examen ce dossier.

Je vous remercie de votre attention.

M. le Président.- Je vous remercie, Monsieur le Conseiller pour l'Intérieur. Madame BOCCONE-PAGES, souhaitez-vous intervenir ?

Mme Brigitte BOCCONE-PAGES.- Juste une remarque, Monsieur le Président, quant au mandat d'un commissaire aux comptes, qui ne dépassera pas six ans. Effectivement, ce point avait été relevé en Commission, nous l'avons interprété de cette manière, car la majorité des Conseillers faisant partie de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, étaient d'accord sur l'amendement proposé, ce soir, au vote de l'Assemblée. Voilà pourquoi, il nous est apparu inopportun, Monsieur le Conseiller, suite à votre remarque de vendredi dernier, d'autant plus que nous étions également, hors délai, pour réunir la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, de modifier non seulement le rapport, voire éventuellement l'article.

M. Paul MASSERON.- *Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur.-* Je confirme bien qu'il s'agissait d'une observation du Gouvernement qui retient la proposition d'amendement qui a été proposée sur ce point par votre Commission.

M. le Président.- Si je peux juste préciser une chose : je pense que ce n'était pas seulement la majorité, mais en fait l'unanimité des Elus membres de la Commission qui désirait avoir une limitation du mandat de commissaire aux comptes à deux fois trois ans.

Y a-t-il d'autres interventions ? Madame DITTLOT.

Mme Michèle DITTLOT.- Merci, Monsieur le Président. Le projet de loi que nous allons voter renforce, certes, le contrôle comptable des fondations, c'est même l'essentiel du texte. Néanmoins, et je m'associe à ma Collègue Mme BOCCONE-PAGES ainsi qu'à votre réflexion, Monsieur le Ministre d'Etat, et j'appelle à mon tour de mes vœux, un nouveau texte de loi qui, lui, moderniserait notablement notre droit sur les fondations, en s'attachant aux droits structurels de celles-ci. Cela renforcerait davantage le pouvoir d'attractivité de notre Principauté. Je pense particulièrement à un domaine qui m'est cher, c'est le domaine de la culture : il me semble que le nouveau Musée National de Monaco serait le grand bénéficiaire de la modernisation d'une telle loi.

Je vous remercie.

M. le Président.- Merci beaucoup. Y a-t-il d'autres interventions ?

Monsieur NOUVION.

M. Laurent NOUVION.- Merci. Je voulais juste dire quelques mots : vous avez retiré Monsieur le Ministre, deux textes aujourd'hui. Je me demande si finalement, ça n'aurait pas été plus utile et pratique de retirer le texte et de le représenter à la rentrée, parce que je trouve que ce sont des modifications à la marge. Vous savez comme moi, et même mieux que nous, que Jersey, Luxembourg ont produit un certain nombre de textes et ce sont nos concurrents. Nous sommes en retard là-dessus, notamment depuis que Monaco a adhéré à la convention de la Haye, qu'il y a un problème en matière de succession, en particulier pour les anglo-saxons à Monaco, par rapport au droit réservataire et à l'ordre public. Cette fois-ci, les notaires et un certain nombre de membres de la profession, ainsi que certains juristes, travaillent avec les Services de M. BIANCHERI et de Mme le Conseiller aux Finances et à l'Economie, Mme THEVENOUX. Il y a véritablement urgence en la matière parce que l'on sait que les anglo-saxons sont très friands des trusts. Monaco a été dans les années 20, assez avant-gardiste dans ce domaine. Ce ne sont pas de grosses modifications, il faut que nous restions discrets, dans la façon où nous devons les voter et en le faisant savoir aux bons interlocuteurs, mais je crois que c'est vraiment un sujet où il faut agir vite. Je parle sous le contrôle de mes Collègues et du Président, toute demande de vote d'urgence en la matière ne nous dérangera pas du tout.

M. le Président.- Je suis d'accord avec votre souhait de discrétion, mais nous sommes en Séance Publique.

(Rires).

Monsieur BORDERO.

M. Alexandre BORDERO.- Merci, Monsieur le Président.

Lorsque nous avons reçu ce texte, il a été attribué à la Commission de Législation où il était resté en sommeil vu la surcharge de travail de cette Commission et les textes urgents qui se sont enchaînés durant ces dernières années. La Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses s'est posée deux questions simples : premièrement, ce texte est-il toujours d'actualité, au bout de sept ans ? Deuxièmement, était-il opportun de profiter de l'occasion pour revoir plus en profondeur le droit des fondations ? Sur la première question, le Gouvernement nous a répondu oui, sans ambiguïté, puisque nous lui avons posé clairement la question au cours d'un comité de pilotage législatif. Nous avons donc gardé le texte à l'étude, il n'a pas été retiré. Pour répondre à la deuxième question sur l'opportunité de la réforme du droit des fondations, les services du Conseil National ont effectué une étude juridique comparée, assez importante, ce qui explique d'ailleurs la teneur du rapport. Au vu de cette étude juridique, effectivement, nous avons décidé de ne pas nous lancer dans une réforme plus importante, tout d'abord parce qu'elle était très complexe et qu'il était difficile de la mener à bien dans des périodes très surchargées et, deuxièmement parce que procéder à cette réforme par la voie d'amendements, aurait été – là, je vous l'accorde, Monsieur le Ministre – anticonstitutionnel.

Donc, effectivement, nous nous en sommes tenus à l'idée originelle du Gouvernement et nous avons amendé le texte dans le sens d'un meilleur contrôle financiers et comptables des fondations.

Bien entendu, Monsieur le Ministre, si vous nous envoyez un courrier en nous suggérant de créer un groupe de travail pour réfléchir à une réforme des droits des fondations, nous sommes preneurs, d'ailleurs dans la proposition de loi sur la fiducie, que nous allons bientôt étudier, nous avons donné la possibilité aux fondations d'avoir la qualité de fiduciaire, ce qui leur ouvrira d'autres possibilités, sans doute, sans toutefois en modifier profondément la structure juridique. Je pense qu'elles pourraient bénéficier d'une telle disposition si, bien sûr, le Gouvernement veut bien, un jour, lorsque nous aurons voté la proposition, transformer la proposition de loi sur la fiducie en projet de loi.

M. le Président.- Merci beaucoup, Monsieur BORDERO.

Y a-t-il d'autres interventions ?

S'il n'y a plus d'intervention sur ce texte, j'invite Madame la Secrétaire Générale à donner lecture du dispositif amendé de ce projet de loi, article par article.

Mme la Secrétaire Générale.-

ARTICLE PREMIER

(Texte amendé)

Il est inséré dans la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations, un article 13-1, ainsi rédigé :

« Article 13-1.- Les administrateurs procèdent à l'approbation des comptes de l'année écoulée dans les six mois qui suivent la clôture de l'exercice.

Ils font parvenir, chaque année, dans les trente jours suivant l'approbation des comptes, au président de la commission de surveillance, un compte rendu d'activité de la fondation ainsi que les comptes approuvés de l'exercice écoulé accompagnés des pièces justificatives nécessaires et du rapport du commissaire aux comptes désigné dans les conditions de l'article 13-2 ».

M. le Président.- Je mets cet article premier amendé aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article premier est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 2

(Texte amendé)

Il est inséré dans la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations, un article 13-2, ainsi rédigé :

« Article 13-2.- Les fondations dont le patrimoine excède le montant fixé par arrêté ministériel sont tenues de désigner un commissaire aux comptes qui doit être choisi parmi les experts-comptables inscrits au tableau de l'ordre institué par la loi n° 1231 du 12 juillet 2000, relative aux professions d'expert-comptable et de comptable agréé, selon les règles de majorité et de quorum définies par les statuts de la fondation ou, à défaut, à la majorité des administrateurs. Si le patrimoine d'une fondation est inférieur à ce montant, un commissaire aux comptes peut être désigné par les administrateurs, selon les règles de majorité et de quorum ci-avant énoncées.

Le commissaire aux comptes exerce une mission générale et permanente de surveillance, avec les pouvoirs les plus étendus d'investigation, portant sur la régularité des opérations et des comptes de la fondation et sur l'observation des dispositions légales et statutaires régissant son fonctionnement.

Le commissaire aux comptes rédige annuellement, dans les trois mois qui suivent la fin de l'exercice, un rapport dans lequel il rend

compte aux administrateurs de l'exécution de sa mission. Il est tenu d'informer la commission de surveillance des fondations des irrégularités qu'il relève dans l'exercice de sa mission.

Il est avisé, au plus tard en même temps que les administrateurs, de la réunion au cours de laquelle sont arrêtés les comptes de l'exercice écoulé. Il participe à cette réunion sans voix délibérative ».

M. le Président.- Je mets cet article 2 amendé aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 2 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 3

(Texte amendé)

Il est inséré dans la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations, un article 13-3 ainsi rédigé :

« Article 13-3.- Ne peuvent être choisis comme commissaires aux comptes d'une fondation, le conjoint, les parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement du fondateur ou des administrateurs.

Si l'une des causes d'incompatibilité visée à l'alinéa précédent survient au cours du mandat du commissaire, celui-ci doit immédiatement cesser d'exercer ses fonctions et en informer les administrateurs au plus tard dans les quinze jours qui suivent la survenance de la cause de l'incompatibilité.

La durée des fonctions du commissaire aux comptes est de trois ans, renouvelable une fois.

Il ne peut être révoqué que pour faute grave dans l'exercice de ses fonctions par décision prise à la majorité des administrateurs.

Pendant les trois années qui suivent la cessation de ses fonctions, il ne peut devenir administrateur de la fondation dont il a assuré la vérification des comptes ».

M. le Président.- Je mets cet article 3 amendé aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 3 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 4

Il est inséré dans la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations un article 13-4 ainsi rédigé :

« Article 13-4.- Les délibérations prises à défaut de désignation régulière d'un commissaire aux comptes ou sur le rapport d'un commissaire nommé ou demeuré en fonctions contrairement aux dispositions de la présente loi, sont nulles.

Si les administrateurs omettent de désigner un commissaire aux comptes, tout intéressé peut en demander la désignation au Président du Tribunal de Première Instance saisi et statuant comme en matière de référé, les administrateurs dûment appelés ».

M. le Président.- Je mets cet article 4 aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 4 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 5

Il est inséré dans la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations, un article 13-5 ainsi rédigé :

« Article 13-5.- Dans l'hypothèse où les administrateurs ne communiquent pas les documents visés à l'article 13-1 ou si le rapport du commissaire aux comptes révèle des irrégularités graves de gestion, le Ministre d'Etat peut, sur proposition de la commission de surveillance, enjoindre aux administrateurs de se conformer aux dispositions de la loi et de procéder aux régularisations nécessaires.

A défaut, le Ministre d'Etat peut solliciter du Président du Tribunal de Première Instance, saisi et statuant comme en matière de référé, d'ordonner, sous astreinte, la mise en conformité aux prescriptions de la loi ».

M. le Président.- Je mets cet article 5 aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 5 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 6

(Amendement d'ajout)

Le premier alinéa de l'article 15 de la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations est modifié comme suit :

« Les administrateurs doivent être majeurs, jouir de leurs droits civils dans la Principauté, et, s'ils sont étrangers, dans leur pays d'origine, et résider dans la Principauté depuis une année au moins pour les deux tiers d'entre eux ».

M. le Président.- Je mets cet article 6, amendement d'ajout, aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 6 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 7

L'article 16 de la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations est ainsi modifié :

« Article 16.- En cas de faute grave commise par un administrateur dans l'exercice de ses fonctions de gestion ou d'administration, les autres administrateurs ont le droit de prononcer son exclusion et de désigner un nouvel administrateur, sous réserve de l'agrément du Ministre d'Etat, après avis de la commission de surveillance.

Lorsque les administrateurs n'exercent pas leur droit, l'exclusion peut être prononcée, sur la demande de la commission de surveillance, par le Ministre d'Etat. Dans tous les cas, les intéressés sont entendus ou mis en demeure de faire valoir leurs moyens de défense ».

M. le Président.- Je mets cet article 7 aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 7 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 8

L'article 20 de la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations est ainsi modifié :

« Article 20.- Les valeurs mobilières au porteur représentées matériellement par un imprimé doivent, par les soins de l'administrateur désigné à cet effet par la majorité des administrateurs, soit être converties en titres de placements nominatifs, soit faire l'objet d'un dépôt, contre récépissé, entre les mains d'un établissement de crédit installé dans la Principauté.

Toute opération relative aux valeurs déposées ne peut être effectuée que par cet administrateur avec l'accord d'un second administrateur désigné à cet effet par la majorité des administrateurs ».

M. le Président.- Je mets cet article 8 aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 8 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 9

(Texte amendé)

L'article 21 de la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations est modifié ainsi qu'il suit :

« Article 21.- Les administrateurs ne peuvent, sans l'autorisation de la commission de surveillance, accepter à titre définitif des dons et legs faits à la fondation.

L'acceptation doit être autorisée par ordonnance souveraine, après avis de la commission de surveillance et délibération du Conseil d'Etat :

1° - lorsque la libéralité porte sur un immeuble ou que sa valeur dépasse un montant fixé par arrêté ministériel ;

2° - lorsqu'elle est subordonnée à l'accomplissement de certaines charges ou conditions ;

3° - en cas de réclamation émanant d'héritiers au degré successible ; dans ce cas, l'autorisation peut n'être accordée que pour partie.

Si la libéralité porte sur des immeubles, l'ordonnance d'autorisation peut en exiger l'aliénation.

En aucun cas, l'autorisation d'accepter un legs ne peut être accordée avant l'expiration d'un délai de trois mois à dater de la publication au Journal de Monaco d'un avis invitant les héritiers à prendre connaissance du testament et à donner ou à refuser leur consentement à son exécution ».

M. le Président.- Je mets cet article 9 amendé aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 9 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 10

Il est inséré dans la loi n° 56 du 29 janvier 1922 sur les fondations, un article 29 ainsi rédigé :

« Article 29.- Sont punis de l'amende prévue au chiffre 2 de l'article 26 du Code pénal :

1° - les administrateurs de fondations qui mettent obstacle aux vérifications ou aux contrôles des commissaires aux comptes ou qui refusent à ceux-ci la communication des pièces utiles à l'exercice de leur mission ;

2° - les administrateurs de fondations qui ne transmettent pas au président de la commission de surveillance les documents visés à l'article 13-1 dans les conditions fixées par ledit article ».

M. le Président.- Je mets cet article 10 aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 10 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 11

Les fondations constituées, à la date de publication de la présente loi, sont tenues de se mettre en conformité avec ses dispositions dans le délai de six mois à compter de la date de cette publication.

M. le Président.- Je mets cet article 11 aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 11 est adopté.

(Adopté).

Je mets à présent l'ensemble de la loi amendée aux voix.

Y a-t-il des avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Y a-t-il des abstentions ? Pas d'abstention.

La loi est adoptée à l'unanimité.

(Adopté).

Monsieur le Ministre, Madame et Messieurs les Conseillers de Gouvernement, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux, Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, l'ordre du jour étant épuisé, la séance est levée.

Par ailleurs, nous sommes arrivés au terme de la présente session de printemps que je déclare close. Merci beaucoup.

—
(La séance est levée à 20 heures 20).
—

IMPRIMERIE GRAPHIC SERVICE
GS COMMUNICATION S.A.M. MONACO

imprimé sur papier 100% recyclé

