

657^{ème} Séance

Séance Publique
du mardi 6 juin 2006

DÉBATS

DU

CONSEIL NATIONAL

ANNEXE AU JOURNAL DE MONACO
DU 16 FEVRIER 2007 (N° 7.795)

Compte rendu intégral des séances publiques du Conseil National

SOMMAIRE

- I. DEPOT D'UN PROJET DE LOI ET DE DEUX PROPOSITIONS DE LOI (p. 2536).
- II. DISCUSSION DE CINQ PROJETS DE LOI :
 - 1) Projet de loi, n° 790, relatif à la motivation des actes administratifs (p. 2538) ;
 - 2) Projet de loi, n° 795, modifiant la loi n° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale et la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget (p. 2557) ;
 - 3) Projet de loi, n° 789, sur le dépôt légal (p. 2578) ;
 - 4) Projet de loi, n° 801, relative à l'exercice d'une activité de conservation ou administration d'instruments financiers (p. 2590) ;
 - 5) Projet de loi, n° 799, portant modification de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 modifiée, relative à la gestion de portefeuilles et aux activités boursières assimilées (p. 2597).

**PREMIERE SESSION ORDINAIRE
DE L'ANNEE 2006**

**Séance publique
du mardi 6 juin 2006**

Sont présents : M. Stéphane VALERI, Président du Conseil National ; M. Claude BOISSON, Vice-Président ; M. Bruno BLANCHY, Mme Brigitte BOCCONE-PAGÈS, MM. Alexandre BORDERO, Claude CELLARIO, Jean-Michel CUCCHI, Mmes Michèle DITTLLOT, Catherine FAUTRIER, MM. Thomas GIACCARDI, Jean-Pierre LICARI, Bernard MARQUET, Jean-Luc NIGIONI, Fabrice NOTARI, Vincent PALMARO, Mme Christine PASQUIER-CIULLA, M. Jean-Joseph PASTOR, Mme Anne POYARD-VATRICAN, MM. Daniel RAYMOND, Henry REY, Jacques RIT, Jean-François ROBILLON, Christophe SPILLOTIS-SAQUET, Conseillers Nationaux.

Absent excusé : M. Jean-Charles GARDETTO, Conseiller National.

Assistent à la séance : S.E. M. Jean-Paul PROUST, Ministre d'Etat ; M. Franck BIANCHERI, Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie ; M. Gilles TONELLI, Conseiller de Gouvernement pour l'Equipeement, l'Environnement et l'Urbanisme ; M. Denis RAVERA, Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé ; M. Rainier IMPERTI, Conseiller de Gouvernement pour les Relations Extérieures ; M. Paul MASSERON, Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur ; M. Robert COLLE, Secrétaire Général du Ministère d'Etat ; Mme Mireille PETTITI, Directeur des Affaires Juridiques.

Assurent le secrétariat : M. Robert FILLON, Directeur Général auprès de la Présidence ; Mme Valérie VIORAPUYO, Secrétaire Générale du Conseil National ; Mlle Anne EASTWOOD, Chargé de Mission pour les Affaires Juridiques ; Mme Laurence GUAZZONNE-SABATE, Secrétaire ; Mlle Joy GHIANDAI, Mlle Alexia LOULERGUE, Administrateurs ; Mlle Séverine CANIS, Rédacteur Principal.

La séance est ouverte, à 17 heures, sous la présidence de M. Stéphane VALERI.

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

Je voudrais tout d'abord excuser l'absence de notre collègue, M. Jean-Charles GARDETTO, qui est en déplacement à Paris dans le cadre de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe et qui va tâcher de nous rejoindre avant la fin des débats, qui sera tardive compte tenu de l'ordre du jour chargé.

Il devient maintenant traditionnel de rappeler aux téléspectateurs de Monaco Info, puisque nous sommes – vous le savez – pour la première partie de cette séance publique, en direct sur le canal local de télévision, que l'intégralité de notre soirée sera retransmise en direct, sur le site internet du Conseil National www.conseilnational.mc. Les téléspectateurs qui sont intéressés pourront donc continuer à suivre les débats sur le site Internet du Conseil, lorsque s'interrompra la retransmission télévisée.

I.

**DEPOT D'UN PROJET DE LOI
ET DE DEUX PROPOSITIONS DE LOI**

L'ordre du jour appelle en premier lieu, en vertu de l'article 70 du Règlement intérieur du Conseil National, l'annonce des projets de loi et des propositions de loi déposés sur le Bureau de notre Assemblée depuis la dernière séance publique du Conseil National, le 4 mai dernier :

- 1) *Projet de loi, n° 814, autorisant un prélèvement sur le Fonds de Réserve Constitutionnel.*

Ce projet de loi est parvenu sur le Bureau du Conseil National le 15 mai 2006.

Compte tenu de son objet, je propose de le renvoyer devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

Ce projet de loi est renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

(Renvoyé).

2) *Proposition de loi, n° 185, de MM. Jean-Luc NIGIONI et Jean-Charles GARDETTO, modifiant la loi n° 446 du 16 mai 1946 portant création d'un Tribunal du Travail.*

Cette proposition de loi a été déposée sur le Bureau du Conseil National le 12 mai 2006.

Elle se substitue aux deux propositions de loi, n° 178 et n° 179, ayant le même sujet, qui avaient été déposées en juin 2005 respectivement par M. Jean-Charles GARDETTO et M. Jean-Luc NIGIONI.

Compte tenu de son objet – il s'agit du Tribunal du Travail – je propose de la renvoyer devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, comme cela avait d'ailleurs déjà été le cas pour les deux textes précédemment déposés que je viens de citer.

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

Cette proposition de loi est renvoyée devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.

(Renvoyé).

3) *Proposition de loi, n° 186, de M. Fabrice NOTARI, portant création d'un statut des artistes.*

Cette proposition de loi a été déposée sur le Bureau du Conseil National le 19 mai 2006.

Compte tenu de son objet, je propose de la renvoyer devant la Commission de la Culture.

Monsieur MARQUET, vous souhaitez intervenir. Je vous en prie.

M. Bernard MARQUET.- Monsieur le Président, j'ai reçu avec surprise cette proposition de loi de M. NOTARI, car nous en avons parlé lors de trois séances de la Commission de la Culture : la séance du lundi 12 mai 2003, la séance du lundi 3 mai 2004, la séance du mardi 8 juin 2004 ; nous avons travaillé aussi avec Mlle Anne EASTWOOD, de la Direction Générale, car c'était un sujet qui nous intéressait, qui n'est pas dans le programme UpM, mais qui est une demande des artistes de Monaco. Nous avons déjà bien avancé, alors je m'étonne d'apprendre qu'un texte de loi sur lequel nous avons déjà tous travaillé a été déposé, même si l'important c'est d'avancer.

M. le Président.- M. NOTARI souhaite apporter quelques précisions suite à l'intervention de notre Collègue M. MARQUET.

Nous vous écoutons, Monsieur NOTARI.

M. Fabrice NOTARI.- Merci, Monsieur le Président.

Chers Collègues, permettez-moi de répondre en quelques mots aux remarques de M. MARQUET qui viennent de m'être faites. C'est avec une certaine surprise que j'ai appris, il y a quelques jours, les remous qu'avait causés, parmi les membres de l'U.N.A.M. et du R.P.M. de la Commission de la Culture, le dépôt de ma proposition de loi sur le statut des artistes.

J'étais loin de penser, en effet, qu'en réalisant ce travail dans le seul but de formuler des propositions nourries par cinq années de réflexion personnelle pour faire progresser la situation des artistes à Monaco, je serai à l'origine d'une telle polémique.

J'avoue avoir du mal à comprendre la réaction de certains de mes collègues car, s'il est vrai que la Commission de la Culture avait manifesté un intérêt à travailler sur le sujet, il est vrai aussi que celui-ci n'avait donné lieu à aucun développement ni aucun travail concret de la part de la Commission depuis deux ans.

Pour ma part, il y a bien longtemps que la cause des artistes me tient à cœur ; l'intérêt et l'attachement que j'y porte n'est pas nouveau. Pour tout vous dire, mes premiers contacts avec les artistes monégasques remontent au début des années 2002, alors que je n'étais même pas encore élu, lorsque certains d'entre eux sont venus m'exposer en Commission de la Culture de l'Union pour la Principauté – dont j'étais alors le Président – les problèmes qu'ils rencontrent au quotidien dans l'exercice de leur profession. Ayant été sensibilisé directement à leurs difficultés, il était naturel pour moi de tenter – à leur niveau et avec mes moyens – de réfléchir à des solutions qui permettraient à l'avenir de mieux prendre en compte leurs besoins et leurs attentes.

C'est tout l'objet du travail que j'ai effectué qui est le fruit de plusieurs années de réflexions personnelles sur un sujet difficile et dont je ne prétends pas, au demeurant, qu'il ne puisse pas être amélioré. Au contraire, il me semblait justement que c'était là le rôle de la Commission de la Culture qui aura, évidemment, à connaître de ce texte et qui pourra l'enrichir et l'amender, le cas échéant, par la réflexion et l'expérience collectives de ses membres.

Si mes Collègues consentent un instant à envisager la situation sous un angle pragmatique et non plus peut-être politique, je pense qu'ils m'accorderont à tout le moins d'avoir contribué, par le dépôt de cette proposition de loi, à faire avancer un dossier important pour nos artistes et sur lequel la Commission n'avait plus pris aucune initiative depuis deux ans.

Néanmoins, je n'ai pas déposé ce texte dans l'optique de pouvoir en revendiquer la paternité et si cela peut être agréable à mes Collègues, j'accepte bien volontiers, Monsieur le Président, de retirer sur le siège ma

proposition de loi afin de permettre à l'ensemble de mes Collègues, membres de la Commission de la Culture, de s'y associer. Je n'émettrai qu'une seule demande dictée par un impératif d'efficacité : que ce texte soit redéposé rapidement afin qu'il puisse être transformé et voté avant la fin de cette législature, compte tenu des délais constitutionnels, ce qui me semble être l'essentiel pour nos artistes.

Je vous remercie.

M. le Président.- Merci, Monsieur NOTARI, notamment pour votre conclusion qui appelle peut-être une remarque de Mme la Présidente de la Commission de la Culture : vous proposez donc de retirer, et dans un souci de consensus et de collégialité, de redéposer rapidement avec tous les membres de la Commission de la Culture, cette proposition de loi. Est-ce que ceci va dans le sens que vous souhaitez, Madame la Présidente ?

Mme Michèle DITLOT.- Ecoutez, Monsieur le Président, je pense que c'est la première fois qu'une telle chose arrive au sein d'une Commission ; nous avons été très étonnés – dans la mesure où nous avons déjà parlé d'un projet de statut des artistes en Commission de la Culture dès le 15 mai 2003 – de découvrir il y a très peu de temps, comme étant une proposition personnelle, ce texte qui ne nous avait jamais été présenté en Commission de la Culture. Nous avons travaillé sur l'Annuaire des Artistes, ce qui avait retenu notre attention pendant suffisamment de temps pour nous obliger à laisser en sommeil ce projet que nous avons abordé dès 2003 en recevant à ce sujet des artistes.

Je pense qu'il conviendrait que la Commission de la Culture se réunisse afin que nous discutions de la proposition de M. NOTARI.

M. le Président.- Parfait. C'est ce que je vous invite à faire rapidement. Monsieur le Doyen, je vous en prie, vous faites partie de la Commission, nous vous écoutons.

M. Jean-Joseph PASTOR.- Merci, Monsieur le Président.

En tant que membre de la Commission de la Culture, je m'associe pleinement à ce qui a été dit par Mme la Présidente Michèle DITLOT et je témoigne qu'effectivement, cette proposition de loi m'a également surpris étant donné que depuis le début, nous travaillons tous ensemble pour cet Annuaire des Artistes ; nous avons évoqué ce problème et je crois que, Monsieur NOTARI, il aurait été bon que nous en parlions pendant les réunions de la Commission et ne pas être devant le fait

accompli ; mais merci de votre proposition de revoir le problème.

M. le Président.- Bien. Sans esprit polémique, je pense qu'il y a un important travail personnel qui a été réalisé par M. NOTARI ; il le met maintenant à la disposition de la Commission ce qui lui fera gagner plusieurs mois dans son planning et la dispensera de dizaines d'heures de travail et de réunion, et je crois que cela satisfait tout le monde. Vous redébattez donc ensemble de cette proposition de loi pour la redéposer rapidement, dans l'intérêt des artistes de Monaco.

Nous ne votons donc pas sur le renvoi de ce texte qui est retiré par son auteur.

Voilà pour les textes que nous avons reçus depuis la dernière Séance Publique.

Nous passons au point suivant de l'ordre du jour.

II.

DISCUSSION DE CINQ PROJETS DE LOI

L'ordre du jour appelle à présent l'examen de cinq projets de loi.

1) *Projet de loi, n° 790, relatif à la motivation des actes administratifs*

Ce texte – vous le savez – est très important pour les rapports entre les administrés et l'Administration et c'est aussi un texte attendu par le Conseil de l'Europe.

Je donne immédiatement la parole à Madame la Secrétaire Générale pour la lecture de l'exposé des motifs.

Mme la Secrétaire Générale.-

EXPOSÉ DES MOTIFS

En l'état actuel du droit monégasque, la motivation des actes administratifs n'est obligatoire que dans le cas où elle est expressément prévue par un texte législatif ou réglementaire.

Ainsi en est-il, par exemple, de l'autorisation de construire prévue par l'ordonnance souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie, dont le refus doit être motivé en application de l'article 9-IV de ce texte qui énonce : « En cas de refus de l'autorisation ou de l'accord préalable, il est donné connaissance au pétitionnaire, dans les délais fixés à l'article 8 ci-dessus, des motifs qui l'ont provoqué ».

De même, en vertu de l'article 8 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice des activités économiques et juridiques, les décisions consécutives à certaines demandes d'autorisation par des personnes physiques monégasques doivent être motivées « en faisant référence aux compétences professionnelles et aux garanties financières et morales présentées ».

Sans multiplier à l'envi les exemples, méritent également d'être citées, s'agissant de la mise en œuvre de traitements automatisés d'informations nominatives par des personnes morales de droit public, les dispositions de l'article 7 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 qui prescrivent qu'en cas d'avis défavorable de la commission de contrôle des informations nominatives, « l'autorité compétente ne peut mettre en œuvre le traitement qu'après y avoir été autorisée par arrêté ministériel motivé ».

Le tribunal suprême a été à maintes reprises amené à appliquer le principe précité selon lequel un acte administratif ne doit être motivé qu'en vertu d'un texte l'exigeant expressément et à écarter conséquemment l'illégalité de décisions, querellées parce que non motivées, alors qu'aucune disposition ne contraignait leurs auteurs à ce faire.

Cependant, il convient, à ce stade, de bien distinguer la motivation de la décision administrative des motifs de cette même décision.

La motivation consiste en effet en une exigence de forme tenant en l'exposé, dans la décision elle-même, des raisons de fait ou de droit qui ont conduit à la prendre. A l'instar de la signature ou d'autres prescriptions comparables, elle relève de la légalité externe de l'acte et lorsqu'elle est requise, sa seule absence entache l'acte d'illégalité. Du reste, l'illégalité qui résulte de la non-motivation de l'acte n'est pas susceptible d'être couverte par la production d'une motivation distincte dans un acte ultérieur. De même, la motivation par référence ou par emprunt d'un avis donné lors de l'élaboration de l'acte ne satisfait pas l'obligation légale de motivation.

En revanche, les motifs de la décision, qu'ils soient ou non révélés à l'intéressé, déterminent, au-delà de sa forme, sa légalité interne. En cas de recours, le contrôle juridictionnel exercé sur ces motifs s'opère selon divers moyens adaptés à l'importance et à l'usage du pouvoir décisionnel de l'auteur de l'acte. Il advient d'ailleurs que le tribunal suprême demande à l'administration la communication des motifs d'une décision sujette à recours afin d'être en mesure d'en apprécier la légalité.

En cet état, se pose, depuis plus d'une dizaine d'années, la question de l'introduction, dans l'ordonnement juridique monégasque, d'un principe général de motivation des actes administratifs.

Une étape notable de la réflexion à ce sujet a consisté en la proposition de loi relative à l'obligation de réponse de l'administration et à la motivation des actes administratifs, déposée en 1993 sous le n° 148 et adoptée par le conseil national lors de sa séance publique du 15 décembre 1998. Ce texte, certes laconique en son dispositif, a néanmoins formalisé publiquement une préoccupation dont a alors été saisi de manière officielle le gouvernement. Celui-ci est aujourd'hui déterminé à ce que la réflexion ainsi lancée aboutisse à un projet de loi.

Dans ce but, il a souhaité que soit examinée l'expérience législative d'autres Etats de droit contemporains susceptibles de servir, en la matière, de références utiles à la Principauté. A cet égard, une étude de droit comparé a été menée prenant notamment en compte les législations andorrane, belge, luxembourgeoise, suisse, outre celles du pays voisin.

S'agissant en premier lieu du support juridique consacrant le principe de la motivation, la totalité de ces Etats ont eu recours à un texte de loi, soit ayant cet objet exclusif (France, Belgique), soit régissant de manière plus large la relation entre l'administré et l'administration. Ainsi, par exemple, la Principauté d'Andorre s'est dotée d'un « *Code de l'administration* » (adopté par le Conseil général des Vallées le 13 juin 1987 et approuvé par les délégués permanents le 29 mars 1989) et le Luxembourg d'une loi réglant la procédure administrative non contentieuse (loi du 1^{er} décembre 1978). Le législateur du Grand-Duché a, du reste, dans cette loi, uniquement arrêté les grands principes de ladite procédure, en habilitant l'autorité réglementaire à en fixer les modalités pratiques.

Quant au fondement de la motivation obligatoire, si la plupart des législations précitées l'affirment comme règle autonome, d'autres (Suisse, Luxembourg) la relient à un principe plus général – le principe des droits de la défense ou du contradictoire – exprimé par l'adage « audi alteram partem » (ou « audiatur et altera pars ») et appliqué, en l'occurrence, au droit administratif. A cet égard, la jurisprudence helvétique a précisé que le droit d'obtenir une décision motivée constitue le prolongement concret du droit d'être entendu puisque tendant à permettre aux intéressés, dans un premier temps, de vérifier que tous les arguments avancés à l'appui de leurs demandes ont été pris en considération, et, dans un second temps, d'argumenter convenablement d'éventuels recours. Une telle approche ne heurte en rien l'ordre juridique monégasque dès lors que les droits de la défense constituent un principe général du droit reconnu par le tribunal suprême et au demeurant mis en œuvre dans nombre de textes législatifs.

S'agissant du champ d'application de l'obligation de motiver, aucune des législations considérées n'y inclut l'ensemble des décisions de l'ensemble des autorités administratives.

En effet, elles procèdent généralement, avec des degrés de précision variables, à une double limitation tenant :

- soit à l'objet des décisions en cause ou bien à leurs effets à l'égard de ceux qu'elles concernent ;
- soit aux conséquences éventuelles de la révélation de leurs motifs.

Au titre de la première limitation, certains textes sont relativement laconiques, tel le code andorran de l'administration qui vise uniquement les actes faisant grief aux intéressés ou qui, tout en produisant un effet favorable, diffèrent d'autres décisions précédemment adoptées dans des cas semblables.

De même, la loi belge du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs s'applique aux actes juridiques unilatéraux de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et ayant pour but de produire des effets de droit à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou bien d'une autre autorité administrative.

D'autres sont, en revanche, bien plus deserts. Ainsi, le règlement grand-ducal luxembourgeois du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes prescrit que doivent être motivées les décisions :

- refusant de faire droit à une demande ;
- révoquant ou modifiant une décision antérieure (sauf à satisfaire une requête de l'intéressé) ;
- intervenant sur recours gracieux, hiérarchique ou de tutelle ;
- prises au terme d'une procédure consultative en différant de l'avis émis par l'organisme compétent ;
- portant dérogation à une règle générale.

Mais de ce point de vue, le droit français est certainement le plus détaillé comme en témoigne la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, modifiée, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Celle-ci soumet effectivement à l'obligation de motivation les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police ;
- infligent une sanction ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;

- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- refusent une autorisation ou bien un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

Pour ce qui est de la limitation du champ d'application de l'obligation de motiver à raison des conséquences éventuelles de la révélation de ses motifs, peut tout d'abord être citée la loi belge qui dispose que l'obligation de motiver ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut compromettre la sécurité extérieure de l'Etat ou l'ordre public, méconnaître le droit au respect de la vie privée ou les dispositions applicables en matière de secret professionnel.

Dans la même veine, le règlement grand-ducal luxembourgeois précité exclut la motivation lorsque des raisons de sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat s'y opposent ou lorsque l'indication des motifs risque de compromettre le respect de l'intimité de la vie privée d'autres personnes.

Quant à la loi française de 1979, elle veille à ce que la motivation ne puisse porter atteinte aux secrets ou intérêts légalement protégés tels que le secret des délibérations gouvernementales et exécutives, le secret de la défense nationale, la conduite de la politique extérieure, la sûreté de l'Etat, la sécurité publique et celle des personnes, la monnaie et le crédit public, le secret de certaines enquêtes susceptibles de suites judiciaires, le secret de la vie privée, le secret médical ainsi que le secret en matière industrielle et commerciale notamment.

Toujours au titre du champ d'application de l'obligation générale de motiver, il doit être signalé que certaines législations (France, Luxembourg) se présentent comme un régime *a minima* qui ne trouve pas à s'appliquer lorsque des règles particulières gouvernent la motivation d'actes administratifs déterminés.

En ce qui concerne le contenu de la motivation obligatoire, les législations européennes examinées en donnent, au mot près, une définition quasiment identique, savoir l'énonciation des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Par ailleurs, certaines législations s'intéressent à l'incidence de l'urgence d'une décision à prendre sur sa motivation. Sur ce terrain, les droits français et belge divergent en leurs solutions.

Ainsi, pour le législateur français, le défaut de motivation d'un acte pris dans l'urgence ne l'entache pas d'illégalité ; dans ce cas, il incombe simplement à l'intéressé, dans le délai de recours contentieux – soit en principe deux mois à compter de la date d'opposabilité – de s'enquérir de ces motifs auprès de l'auteur de la décision lequel est tenu de les lui faire connaître dans le mois. Le droit français réitère d'ailleurs cette solution au cas des décisions tacites.

Le droit belge, en revanche, n'érige pas l'urgence en fait justificatif de l'absence de motivation. Il prescrit au contraire expressément que l'urgence n'a pas pour effet de dispenser l'autorité administrative de la motivation formelle de ses actes.

Pour ce qui est enfin des effets juridiques du défaut de motivation, lorsqu'elle est légalement requise, la plupart des systèmes étudiés en font un vice de forme, c'est-à-dire un moyen susceptible d'être présenté à l'appui d'un recours administratif et/ou contentieux dont le but est d'obtenir la disparition de l'acte litigieux de l'ordonnement juridique.

De fait, seule la législation du Grand-Duché de Luxembourg a opté pour une solution différente puisqu'elle sanctionne le défaut ou l'insuffisance de motivation non par la nullité de l'acte pour vice de sa légalité externe, mais par la suspension des délais de recours jusqu'à communication des motifs de la décision aux intéressés. En cas de recours contentieux, l'administration peut normalement produire ou compléter les motifs pour la première fois devant le juge, sous réserve que ces motifs aient existé au moment où la décision a été prise. Par ailleurs, le juge administratif luxembourgeois peut substituer à des

motifs inexistant, incomplets, voire erronés ou illégaux, des motifs licites qui se dégagent de la loi ou des éléments du dossier et justifient ainsi la décision.

Mais la présente étude comparative ne saurait se conclure sans que soient évoqués des éléments pertinents issus du droit international et plus particulièrement ceux qui s'imposent, entre autres, aux Etats européens dont les législations ont tenu lieu de référence, en l'occurrence les normes forgées dans le cadre du conseil de l'Europe.

Ainsi, la résolution n° 77-31 du 28 septembre 1977 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration recommande aux gouvernements des Etats membres du conseil de l'Europe « de s'inspirer dans leur droit et leur pratique administrative des principes énoncés dans l'annexe à la présente résolution », dont le point IV « Motivation des actes administratifs » prévoit : « Lorsqu'un acte administratif est de nature à porter atteinte à ses droits, ses libertés ou ses intérêts, l'intéressé est informé des motifs sur lesquels il se fonde. Cette information est donnée soit par l'indication des motifs dans l'acte, soit, à la demande de l'intéressé, par leur communication par écrit à celui-ci dans un délai raisonnable ».

D'autre part, il est indiqué au chiffre 8 du point III, « Procédure », de l'annexe à la recommandation n° 80-2 du 11 mars 1980 concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration : « Lorsque l'autorité administrative, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, s'écarte d'une directive administrative générale par un acte de nature à porter atteinte aux droits, libertés ou intérêts de la personne concernée, celle-ci est informée des motifs de cette décision. Cette information est donnée soit par l'indication des motifs dans l'acte soit, à la demande de l'intéressé, par leur communication par écrit à celui-ci dans un délai raisonnable ».

Le Gouvernement Princier avait, dès publication du rapport que les juges de la Cour européenne des droits de l'homme ont établi dans le cadre de la procédure d'adhésion de Monaco au conseil de l'Europe, pris l'engagement que la Principauté se doterait d'un texte législatif introduisant un principe de motivation des actes administratifs de portée générale.

Tel est le dessein poursuivi par le présent projet de loi qui vient donc satisfaire cet engagement de nature internationale.

Mais il doit être par ailleurs souligné que ce texte s'inscrit aussi dans le cadre d'une politique gouvernementale globale tendant, au plan interne, à l'amélioration des rapports entre l'administration monégasque et les administrés. Cette politique se caractérise notamment par d'autres études législatives en cours, touchant à différents domaines (dépôt légal, archives publiques, protection des données personnelles...), mais également par des mesures matérielles en voie de concrétisation et dont l'objet est de simplifier et de faciliter nombre de formalités auxquelles les administrés sont tenus de s'acquitter auprès des divers services publics de la Principauté.

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

Le projet de loi comprend neuf articles qui ont exclusivement vocation à traiter de la motivation des actes administratifs. Ainsi, à l'instar de la France ou de la Belgique, l'option retenue est – ainsi que le titre du projet l'indique – celle d'une loi spécifique à la matière. Ce choix n'exclut bien entendu en rien, il convient de le répéter, la poursuite d'études en vue de légiférer sur d'autres aspects de la relation entre l'administration et l'administré.

L'article premier édicte l'obligation générale de motivation en énonçant les différentes catégories d'actes qui y sont assujettis.

Sa rédaction synthétise les dispositions correspondantes de la loi française qui constitue donc son modèle de référence. Cette option est apparue opportune dès lors qu'outre la proximité naturelle des systèmes juridiques monégasques et français, le texte du pays voisin est, de ce point de vue et comme indiqué précédemment, des plus précis.

Son application devrait en être d'autant plus facilitée qu'elle se trouve éclairée par une vingtaine d'années de jurisprudence des juridictions administratives françaises, très vraisemblablement transposable à Monaco pour l'essentiel.

Pour le reste et sans paraphraser le dispositif, il sera simplement rappelé que l'obligation de motivation concerne globalement les décisions administratives défavorables ou dérogoires à caractère individuel, c'est-à-dire concernant des personnes physiques ou morales déterminées.

Ces décisions sont en effet celles le plus péniblement ressenties par les administrés qui en sont les destinataires. Leur donner connaissance des motifs qui ont présidé à de tels actes devrait contribuer à ce qu'ils soient plus facilement acceptés et, le cas échéant, à ce que les recours administratifs ou juridictionnels soient à la fois moins fréquents et plus aisément argumentés dans le cas où ils seraient intentés.

Au titre des mesures de police, une mention spécifique mérite d'être faite aux décisions d'expulsion ou de refoulement d'étrangers du territoire national qui devront désormais être motivées, ce qui est conforme au droit en vigueur dans la plupart des pays de l'Europe occidentale, notre tribunal suprême étant désormais particulièrement attentif au contrôle des motifs en la matière.

De même, les décisions administratives individuelles dérogoires méritent aussi un commentaire particulier. En effet, même si elles sont par définition favorables, à tout le moins partiellement, pour leurs pétitionnaires, leur motivation présente un intérêt certain dans l'éventualité de leur remise en cause par des tiers qui considéreraient qu'elles méconnaissent leurs intérêts et qui s'estimeraient ainsi fondés à les critiquer.

L'article 2 définit la forme et le contenu de la motivation. Celle-ci doit être énoncée par écrit dans la décision et renseigner sur sa base juridique ainsi que sur les éléments de fait retenus par l'administration. Cela étant, elle ne requiert pas un exposé détaillé et peut être succincte.

Cette définition constitue, comme il ressort de l'étude comparative, un standard européen dont l'introduction en droit monégasque représente une innovation notable dès lors qu'elle s'imposera y compris aux motivations prescrites par des lois particulières (cf. infra).

L'urgence est traitée à l'article 3 qui délie, dans cette hypothèse, l'administration de l'obligation générale de motivation.

Le gouvernement a en effet tenu à opter pour un dispositif semblable au droit en vigueur dans le pays voisin qui permet de ne pas ralentir inutilement l'action des pouvoirs publics nécessitée par une situation donnée. Si l'on se réfère à la jurisprudence administrative française, l'urgence s'apprécie *in concreto* et l'absence de motivation n'est justifiée que lorsqu'elle apparaît incompatible avec les circonstances auxquelles l'administration doit faire face.

Cela étant, le dispositif ménage la réalisation de l'objectif général poursuivi par le projet, à savoir procurer à l'administré la connaissance des considérations ayant déterminé l'autorité à agir. En effet, l'administration devra révéler les motifs de la décision à son destinataire si ce dernier en fait la demande dans les deux mois suivant l'accomplissement des formalités de publicité.

Le même dispositif est mis en place à l'article 4 du projet à l'effet de permettre la communication des motifs d'une décision tacite.

Il est rappelé qu'à Monaco, le mécanisme de la décision tacite est, en l'état, fondé sur l'article 14 de l'ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du tribunal suprême qui dispose, en s'inspirant là encore du droit français, que le silence gardé par l'administration pendant plus de quatre mois sur la demande d'un administré vaut rejet implicite.

Le projet concède donc le droit à communication des motifs de la décision tacite à son destinataire.

L'adoption du projet nécessitera toutefois, conformément à l'article 92 de la Constitution, une modification de l'ordonnance souveraine du 16 avril 1963 de manière à prévoir une prorogation du délai de recours à partir de la date où les motifs de la décision tacite auront été portés à la connaissance de l'intéressé.

L'article 5 traite de la limitation du champ d'application de l'obligation de motiver à raison des conséquences éventuelles de la révélation des motifs des décisions en cause.

Sur ce terrain, l'étude comparative a mis en exergue un standard commun aux divers Etats européens tenant soit à l'intérêt supérieur de l'Etat, soit à des droits fondamentaux reconnus aux particuliers.

Au niveau de l'Etat, il importe d'éviter que des éléments d'information portés sur des décisions administratives en vue d'améliorer la vie quotidienne de l'administré soient détournés de cet objet et utilisés au service des formes les plus graves de l'insécurité contemporaine : terrorisme, trafic d'êtres humains, grande délinquance financière, etc.

C'est pourquoi, à l'instar d'autres législations ci-avant examinées, le projet prévoit qu'il n'y a pas lieu de motiver les décisions administratives si une atteinte pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Principauté peut en résulter et notamment si le résultat de certaines investigations essentielles menées par les services compétents s'en trouverait compromis.

L'intérêt supérieur de l'Etat commande également la garantie de la confidentialité indispensable à l'exercice du pouvoir exécutif exercé sous la haute autorité du Prince Souverain conformément aux articles 3 et 43 de la Constitution. Cette préoccupation conduit donc également à dispenser l'administration de l'obligation générale de motivation de ses actes. Le libellé correspondant s'inspire, à cet égard, de celui d'une disposition législative française.

Au titre des droits fondamentaux des particuliers auxquels il ne saurait être attenté du fait de la motivation, doit en premier lieu être cité le respect de la vie privée et familiale. Ce droit est consacré par l'article 22 de la Constitution et sa protection est assurée tant sur le plan civil (code civil, articles 22 à 24) que pénal (code pénal, articles 308-2 à 308-5). Tirant leur substance de ce principe de préservation de la vie privée, divers secrets peuvent aussi justifier la non-motivation d'un acte administratif, tels le secret médical ou les autres secrets protégés par la loi comme par exemple le secret de la correspondance (code pénal, articles 341 et suivants) ou le secret professionnel (code pénal, article 308).

Une explication particulière doit de surcroît être donnée quant à la dernière exception à la règle de la motivation obligatoire portée à l'article 5 du projet : le secret en matière commerciale et industrielle. Plus communément dénommée « secret des affaires », cette exception ne figure expressément dans aucune des législations européennes susmentionnées si ce n'est celle du pays voisin. Dans la vision française, il s'agit avant tout de préserver le secret des procédés (travaux de recherches des laboratoires publics ou privés, « savoir-faire » divers), le secret des informations économiques et financières concernant les entreprises ainsi que le secret de leurs stratégies commerciales qui garantit la protection du fonctionnement normal du marché.

Il peut être relevé que la préservation de ces secrets peut rejoindre celle de l'intérêt supérieur de l'Etat. Ainsi, une loi du 16 juillet 1980 interdit à tout Français, à tout résident habituel ainsi qu'à tout agent d'un organisme français de fournir à des autorités publiques étrangères des renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication nuirait à la Souveraineté, la sécurité, l'ordre public ou aux intérêts économiques de la France.

Compte tenu des intérêts qui s'attachent à la compétitivité des entreprises monégasques, dont les secrets de fabrique sont pénalement

protégés (code pénal, article 360) et qui font souvent appel à des technologies ou à des modes de gestion élaborés, le gouvernement a fait le choix d'inscrire le secret en matière commerciale et industrielle au titre des notions justifiant la non-motivation d'une décision administrative.

L'article 6 pose deux autres types d'exception au principe de motivation eu égard à des considérations propres aux spécificités monégasques.

En premier lieu, sont soustraites à l'obligation de motivation les décisions de refus d'établissement de personnes physiques sur le territoire de la Principauté.

Cette exception se justifie en raison du fait, d'une part, que ce domaine relève éminemment de la Souveraineté nationale et, d'autre part, que nos engagements internationaux en la matière obligent réciproquement les autorités monégasques à consulter les autorités françaises ou à être consultées par elles, selon les stipulations de la Convention franco-monégasque de voisinage du 18 mai 1963, rendue exécutoire à Monaco par l'ordonnance souveraine n° 3.039 du 19 août 1963, Convention modifiée par l'échange de lettres du 15 décembre 1997, rendu exécutoire dans la Principauté par l'ordonnance souveraine n° 14.512 du 20 juin 2000.

Seront ainsi notamment concernés par cette disposition les refus de visas et les refus d'attribution de cartes de séjour à des étrangers.

En second lieu, l'article 6 dispense de l'obligation de motivation les refus de certaines autorisations en matière économique. En effet, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, en vigueur dans le pays voisin, n'existe pas dans la Principauté où il n'est exprimé sous cette forme ni dans la Constitution, ni dans la jurisprudence du tribunal suprême ou d'une autre juridiction.

Il en est ainsi car à Monaco, une perturbation économique telle que notamment faillite, banqueroute, fraude d'envergure, qui n'aurait pas d'incidence considérable à l'échelle d'un pays plus vaste, peut produire des conséquences dévastatrices, notamment sur le plan social. C'est pourquoi la préservation des équilibres propres à l'économie monégasque requiert que la puissance publique puisse disposer d'une marge de manœuvre lui permettant d'intervenir efficacement.

Or, la délivrance d'autorisations en la matière constitue l'un des vecteurs essentiels de ce pouvoir de régulation administrative dont l'exercice, parce que vital pour le maintien du tissu économique et social, de la pérennité des entreprises et de la qualité de vie des Monégasques comme de ceux qui vivent ou travaillent à Monaco, ne saurait être mis en péril du fait de la divulgation des motifs d'une décision de refus d'autorisation.

Il peut subsidiairement être relevé que la Convention européenne des droits de l'homme ne consacre pas de principe de liberté totale d'établissement ouvrant uniformément et indistinctement le droit à l'exercice des activités économiques. Quant au principe de non-discrimination, il ne peut s'appliquer qu'à une liberté ou à un droit reconnu par la Convention. Mais même dans ce cas, un traitement différencié est estimé non-discriminatoire par la cour de Strasbourg s'il repose sur une « justification objective et raisonnable ». Constitue une telle justification celle qui poursuit un « but légitime » dans une société démocratique et respecte « un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ». Les considérations d'ordre économique et social ci-avant énoncées conduisent à conclure que tel serait le cas en l'espèce.

Pour le reste, la rédaction retenue dans le projet permet de couvrir toutes les activités dont l'accès est soumis à autorisation, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales et quelque soit la forme juridique de l'activité en cause.

Sont ainsi notamment concernées les activités visées par la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques, mais également toutes les autres activités dont l'accès est soumis à autorisation en vertu d'autres textes. Peuvent ainsi, par exemple, être citées les professions médicales, chirurgicales ou pharmaceutiques de même que les activités exercées sous forme de sociétés anonymes ou en commandite par actions.

Il convient néanmoins de nuancer doublement cette limitation du principe général de motivation et tout d'abord parce que conformément à l'adage « generalia specialibus non derogant », elle ne fera pas obstacle à la motivation de la décision consécutive à une demande d'autorisation, présentée par une personne physique de nationalité monégasque en vue d'exercer certaines activités financières, de gestion ou de conseil prévues à l'article 8 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991.

Il convient ensuite de rappeler que si la motivation détermine la perfection formelle de l'acte au moment où il est édicté, son auteur doit s'expliquer devant le tribunal suprême saisi d'un recours pour excès de pouvoir quant aux motifs sur lesquels se fonde ledit acte. Il est à noter que la haute juridiction n'hésite plus désormais à prononcer des mesures d'instruction à l'effet de sommer l'administration de lui exposer ses motifs et, le cas échéant, à annuler la décision si les explications fournies ne lui paraissent pas convaincantes.

Les dispositions de l'article 7 font un cas particulier des quatre pouvoirs énoncés à l'article 15 de la Constitution que sont la grâce, l'amnistie, la naturalisation et la réintégration dans la nationalité monégasque. Bien que ces actes échappent par nature à la qualification d'acte administratif dès lors qu'ils se rattachent à des attributions régaliennes et plus particulièrement, pour la grâce et l'amnistie, à l'exercice des prérogatives judiciaires du Prince, il a été estimé opportun de l'énoncer explicitement dans le corps du dispositif, ce pour des raisons tenant à la dissipation de toute équivoque et dans le but d'éviter des recours irrecevables.

L'article 8 s'inspire d'une disposition de la loi luxembourgeoise qui déclare s'appliquer « à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré ».

Ainsi, le projet précise que ses dispositions ne se substituent pas à celles de textes spéciaux imposant parallèlement une obligation de motivation. En application de l'adage précité « generalia specialibus non derogant », lorsque l'obligation de motivation ressort d'un texte particulier, ce sont donc les dispositions de ce texte spécial qui doivent s'appliquer, avec leurs spécificités propres.

Toutefois, il s'évince de la notion de « garanties équivalentes » que le régime établi par le présent projet est porteur de normes minimales dont l'administré peut, en toute hypothèse, se prévaloir au regard de tout acte administratif à motiver en application d'une disposition légale contraignante. Ainsi, par exemple, il ne sera plus possible de considérer, dans le cadre d'un régime particulier, que le simple visa des dispositions légales ou réglementaires applicables suffit à satisfaire l'exigence de motivation. En effet, dans un tel cas, l'administré bénéficierait d'une garantie moindre par rapport à celle accordée par l'article 2 selon lequel la motivation doit énoncer les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. Cette définition du contenu de la motivation s'imposera donc pour toute décision à motiver.

Enfin, l'article 9 prévoit un délai de six mois pour l'entrée en vigueur de ce texte afin d'assurer à l'administration une période transitoire à l'effet de mettre en place les procédures internes nécessaires.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

M. le Président.- Je vous remercie, Madame la Secrétaire Générale, pour cette longue lecture.

Je donne maintenant la parole à Madame Anne POYARD-VATRICAN pour la lecture du rapport qu'elle a établi au nom de la Commission de Législation, qui était chargée d'étudier ce texte.

Mme Anne POYARD-VATRICAN.- Merci, Monsieur le Président.

Le projet de loi relatif à la motivation des actes administratifs a été transmis au Conseil National le 14 décembre 2004 et enregistré par le Secrétariat général sous le numéro 790. Le soir même, il a été procédé à son renvoi devant la Commission de Législation qui, au regard de l'importance du texte, a inscrit son examen à l'ordre du jour de sa première réunion de travail de l'année 2005.

Plusieurs réunions ont ensuite été consacrées à ce texte entre les mois de janvier et avril 2005 et un premier rapport, approuvé par la Commission, a été transmis au Gouvernement Princier dès le 6 mai 2005. Le Gouvernement ayant fait connaître en juin 2005 son désaccord sur certains amendements formulés par la Commission de Législation, notamment sur des points fondamentaux comme le principe de motivation des refus d'autorisations en matière économique, initialement exclu du texte gouvernemental mais que la Commission avait souhaité intégrer au dispositif du projet de loi, celle-ci s'est attachée, dans les mois qui ont suivi, à convaincre le Gouvernement du bien-fondé de sa position tout en procédant, dans un esprit de consensus, à un nouvel examen du texte pour tenir compte de certaines observations du Gouvernement. Des réunions complémentaires se sont tenues en début d'année 2006 qui ont abouti à l'adoption d'un nouveau rapport, le 21 avril 2006, transmis au Gouvernement le 27 avril 2006. Ce dernier ayant informellement communiqué à la Commission ses dernières observations sur le rapport modifié, celle-ci s'est réunie à deux reprises et a consenti, dans un esprit de consensus, à renoncer à deux amendements qui faisaient encore blocage, compte tenu de l'accord sur les points fondamentaux du texte et de l'urgence qui s'attache au vote de ce projet de loi, eu égard aux engagements pris par le Gouvernement envers le Conseil de l'Europe. Un nouveau rapport a donc été adopté le 1^{er} juin 2006, dans la version dont il vous est donné lecture ce soir.

La motivation des actes et décisions de l'Administration constitue un principe fondateur de toute société démocratique et, en tant que tel, était souhaité depuis longtemps par le Conseil National. Il s'agit en effet d'une garantie indispensable pour

l'administré de nature à le prémunir contre l'arbitraire. Avec la loi sur la liberté d'expression publique et celle concernant les associations et les fédérations d'associations, la loi relative à la motivation des actes administratifs constitue l'un des trois textes dont le Conseil de l'Europe attend avec le plus vif intérêt l'intégration au sein de l'arsenal législatif monégasque et au contenu desquels il se montrera certainement extrêmement attentif.

La motivation des actes administratifs permet à l'intéressé de percevoir le « pourquoi des choses », de vérifier si tous les arguments qu'il invoquait ou qu'il aurait invoqués à l'appui d'une demande ou d'une défense ont été pris en compte, et donc de comprendre, sinon d'accepter les options retenues, les décisions prises. C'est pourquoi l'adoption de ce principe s'inscrit dans la perspective d'une plus grande proximité de l'Administration avec les administrés. A cet égard, il n'est pas innocent de relever que la loi française n° 79-587 du 11 juillet 1979, datant déjà de plus d'un quart de siècle, s'intitule « loi relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'Administration et le public ».

Un parallèle mérite ici d'être tracé entre les décisions administratives et les décisions de justice, ces dernières étant toujours motivées. Malgré une évidente différence de nature, la gravité des conséquences qu'elles produisent sur la situation des personnes qu'elles concernent est bien souvent comparable et milite pour un alignement du régime des premières sur celui des secondes.

Les états démocratiques de par le monde ayant promu la règle de la motivation des actes administratifs, il est louable que l'adhésion de la Principauté au Conseil de l'Europe l'ait incitée à adopter une démarche similaire. Désormais, les décisions administratives à caractère individuel, et notamment les décisions défavorables à l'administré, devront être motivées sauf exceptions. Comme le rappelle très justement l'exposé des motifs, le mécanisme juridique était jusqu'à présent inversé : ces décisions n'avaient pas à être motivées sauf dans le cas où un texte spécifique aurait prévu le contraire.

Toutefois, si la Commission de Législation accueille bien sûr avec enthousiasme l'introduction par le présent projet d'une obligation de motivation de certains types d'actes administratifs, il n'en va pas de même de toutes les exceptions qu'il entend y apporter, certaines semblant même vider la règle nouvelle de l'essentiel de sa teneur, notamment en matière économique. La Commission a tenu à ce que la clarté et la transparence soient également de mise dans ces domaines et que les décisions qu'est amené à prendre le Gouvernement sur la base des textes en vigueur soient donc motivées, persuadée que la

clarté des règles ne peut que favoriser la bonne marche des affaires.

Si la Commission de Législation a toujours défendu le principe de la motivation des actes administratifs dits « économiques », sa position a été confortée par l'avis juridique rendu par un expert chargé spécialement par le Conseil National d'examiner la compatibilité des dispositions prévues au chiffre 2 de l'article 6 du projet de loi initial avec les principes consacrés par la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et ses protocoles additionnels.

C'est ce que nous verrons lors du rappel des commentaires exprimés par la Commission à l'occasion de l'examen de ce projet de loi, rappel auquel votre Rapporteur vous propose, après ces brèves considérations d'ordre général, de procéder.

L'article premier dresse une liste exhaustive des décisions administratives à caractère individuel devant être motivées. La Commission s'est étonnée que cette obligation soit dépourvue de sanction et propose de pallier cette carence par l'édition expresse de la nullité des décisions administratives énumérées qui ne seraient pas motivées.

D'autre part, au sujet du 3°, la Commission suggère d'inclure expressément parmi les décisions qui refusent une autorisation celles qui refusent un agrément, dès lors qu'il s'agit de deux notions distinctes et que les effets de leur défaut d'obtention sont souvent analogues.

Enfin, le 8° fait référence aux décisions administratives qui « portent dérogation à des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ». La Commission a souhaité, pour plus de clarté, y apporter quelques modifications mineures d'ordre rédactionnel.

La rédaction de l'article premier serait donc la suivante :

« Article premier.- Doivent être motivées à peine de nullité les décisions administratives à caractère individuel qui :

- 1° restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police ;
- 2° infligent une sanction ;
- 3° refusent une autorisation ou un agrément ;
- 4° subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- 5° retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- 6° opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;

7° refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;

8° accordent une dérogation, conformément à des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ».

Il est apparu opportun à la Commission, au regard de l'amendement de suppression du premier tiret de l'article 5 du projet de loi initial, d'insérer à l'article 2, qui prévoit le formalisme de la motivation, un alinéa supplémentaire aux fins de distinguer expressément l'obligation de motivation du principe du secret des délibérations du Gouvernement ou des autorités relevant du pouvoir exécutif.

En effet, la Commission de Législation n'a pas entendu remettre en cause le principe du secret des délibérations et a, par conséquent, estimé opportun de prévoir un alinéa nouveau à l'article 2, lequel a pour effet de préciser explicitement que l'obligation de motivation n'oblige pas le Gouvernement ou les autorités relevant du pouvoir exécutif à communiquer à l'administré la teneur de leurs délibérations, mais seulement les motifs de la décision qui en découlent.

L'article 2 se lirait donc comme suit :

« Article 2.- La motivation doit être écrite et comporter, dans le corps de la décision, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent son fondement.

La motivation n'a pas à faire état de la teneur des délibérations du Gouvernement ou des autorités relevant du pouvoir exécutif, mais uniquement des motifs de la décision qui en découlent ».

L'article 3 dispose que la motivation des décisions énoncées à l'article premier n'est pas requise lorsque l'urgence le justifie, l'Administration étant néanmoins tenue de communiquer les motifs de sa décision au destinataire qui en fait la demande dans le délai d'un mois.

La Commission a relevé que l'urgence dans laquelle une décision est prise ne prive pas pour autant cette dernière de fondement, et que partant, l'Administration devrait toujours avoir la faculté de motiver ses décisions y compris en termes brefs.

La Commission s'est, après discussion – certains de ses membres étant favorables à la suppression pure et simple de la notion d'urgence – prononcée pour le maintien de cette disposition en observant que certaines situations d'extrême urgence pouvaient effectivement contraindre l'Administration à agir dans des délais très brefs et qu'il convenait, dans ces circonstances bien particulières, de ne pas faire obstacle à sa faculté d'exercer ses

prérogatives de puissance publique. Elle a également relevé que cette exception à l'obligation de motivation des actes administratifs ne porte en pratique qu'une atteinte limitée aux droits de l'administré dans la mesure où elle ne fait que reporter dans le temps la date à laquelle il lui est donné connaissance à sa demande des motifs de la décision.

La Commission s'est néanmoins étonnée que l'article 3, dont l'exposé des motifs du présent projet de loi précise qu'il s'inspire de la législation en vigueur en France, fasse simplement référence à une notion d'urgence plutôt qu'à la condition plus restrictive d'urgence absolue à laquelle est subordonnée, dans le pays voisin, la faculté de l'Administration française de ne pas motiver immédiatement ses décisions.

Elle considère que la notion d'urgence absolue devrait être reprise à l'identique dans le texte monégasque afin d'éviter toute utilisation abusive de cette disposition par l'Administration qui pourrait sans cela tenter d'assigner un caractère prétendument urgent à un grand nombre de situations en vue de se dispenser de l'obligation de motivation mise à sa charge. Elle estime par ailleurs que cette notion devrait pouvoir, à l'instar de la pratique française, être interprétée strictement de façon à ce que la motivation des actes administratifs simultanément à leur notification à l'administré demeure la règle.

En outre, elle suggère d'assortir d'une sanction l'obligation mise par le second alinéa à la charge de l'Administration de communiquer, dans un délai d'un mois, les motifs de sa décision au destinataire qui le demande dans le délai du recours contentieux. Une majorité des membres de la Commission avait, dans un premier temps, estimé que la sanction idoine devait être, dans ce cas, la caducité. En effet, la nullité sanctionne, comme elle le fait à l'article premier, un vice existant *ab initio* dans l'élaboration même de la décision, en l'espèce le défaut originel de motivation, les effets de l'acte en question étant anéantis tant rétroactivement que pour l'avenir dès le prononcé de la nullité par le juge. Il en va différemment de la décision prise dans l'urgence absolue dans la mesure où l'absence originelle de motivation n'entache pas celle-ci d'illégalité. C'est seulement dans l'hypothèse dans laquelle, malgré une demande adressée par l'intéressé dans le délai du recours contentieux, la motivation ne lui serait pas communiquée dans le délai d'un mois, que la décision deviendrait alors irrégulière. La caducité jouant de plein droit, sans qu'il soit besoin de recourir à l'intervention du juge, et privant automatiquement de tous effets pour l'avenir la décision litigieuse, une majorité des membres de la Commission avait considéré que cette sanction était non seulement plus fondée sur un plan juridique mais également plus protectrice des droits de l'administré, auquel la décision

cesserait automatiquement d'être opposable, à défaut de motivation, dès l'expiration du délai d'un mois. Certains membres de la Commission avaient néanmoins mis en avant les inconvénients d'un tel dispositif, à savoir le risque que l'administré ne puisse rapporter la preuve « négative » de l'absence de motivation à l'issue du délai d'un mois, nécessaire à lui permettre de se prévaloir de la caducité de la décision, ou ne puisse contester ou obtenir réparation des effets déjà produits par la décision, dans la mesure où l'acte sera réputé avoir valablement existé jusqu'à sa date de caducité. Les avis étant partagés au sein de la Commission et le Gouvernement s'étant pour sa part fermement opposé au recours à la notion de caducité, estimant que la sanction du défaut de motivation devait être la nullité de l'acte, que cet acte ait été pris dans l'urgence ou pas, les membres de la Commission ont finalement consenti, dans leur majorité, à revoir leur position initiale et à aller dans le sens du Gouvernement en adoptant la sanction de la nullité, afin de ne pas retarder le vote du texte.

Je vous propose une petite pause pour aérer un peu l'esprit ! C'est un peu normal, la nullité et la caducité ne sont pas des notions que l'on pratique au quotidien. J'en profite pour rappeler que si les rapports et les exposés des motifs des textes de lois, sont si complexes, c'est qu'ils ont pour vocation première de renseigner le lecteur sur les choix juridiques effectués, d'apporter des éléments au Juge en cas de litige et de l'éclairer utilement sur l'esprit du texte et les raisons des choix des rédactions. Il faut bien comprendre que l'on parle ici de textes de loi qui ont vocation à s'appliquer pendant de longues années et qu'il est pour ce faire, extrêmement important d'être précis, détaillé et souvent très technique. Aussi les textes lus en séance publique peuvent paraître, à l'auditeur non juriste, parfois long et difficile d'accès.

Pour revenir au texte du rapport et résumer de manière simple et directement accessible le dernier paragraphe que j'ai lu du rapport, je dirai que la Commission a du choisir entre les notions de caducité et de nullité et qu'au-delà du choix du terme, nous avons voulu que la décision de l'Administration soit, disons, « inopérante » si l'Administration ne donnait pas les motifs de sa décision prise dans l'urgence, dans un délai d'un mois si cela lui était demandé.

L'article 3 se trouverait modifié comme suit :

« Article 3.- Lorsque l'urgence absolue a empêché qu'une décision visée à l'article premier soit motivée, le défaut de motivation n'entache pas cette décision d'illégalité.

Toutefois, sur demande adressée dans le délai du recours contentieux, l'autorité qui a pris la décision est

tenu de en communiquer les motifs au destinataire dans un délai d'un mois à peine de nullité de ladite décision ».

L'article 4 concerne le régime de la motivation des décisions administratives implicites et énonce que le destinataire d'une telle décision peut prendre connaissance de ses motifs dans les conditions fixées au second alinéa de l'article précédent.

Les membres de la Commission jugent imprécise la formulation de l'article en ce qu'elle prévoit que l'administré peut « prendre connaissance » des motifs de l'acte en question. Ils suggèrent de prévoir que l'intéressé peut demander la communication desdits motifs, l'Administration étant alors tenue de les lui faire parvenir.

Ils souhaitent, en outre et de la même façon qu'aux articles premier et 3, assortir cette obligation d'une sanction, laquelle serait la nullité dès lors que la décision implicite étant réputée devoir être motivée dès son origine, le défaut de communication de la motivation doit avoir pour conséquence que ladite décision soit considérée comme rétroactivement irrégulière.

L'article 4 se lirait donc comme suit :

« Article 4.- Le destinataire d'une décision implicite peut demander la communication des motifs de cette décision dans les conditions fixées au second alinéa de l'article précédent. L'autorité qui a pris la décision est tenue de les lui communiquer dans le délai d'un mois à peine de nullité de ladite décision ».

L'article 5 énumère certaines hypothèses dans lesquelles l'Administration n'est pas soumise à l'obligation de motivation.

Il évoque notamment les actes dont la motivation serait de nature à porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif. La Commission a relevé que la plupart des décisions administratives étant délibérées en Conseil de Gouvernement, l'Administration pourra s'exonérer de leur motivation à l'appui de l'article 5.

Si la Commission de Législation n'a pas souhaité que le Gouvernement ou les autorités relevant du pouvoir exécutif puissent s'exonérer de leur obligation de motivation en faisant valoir que celle-ci serait de nature à porter atteinte au secret des délibérations, elle n'a pas pour autant, conformément à l'amendement d'ajout d'un nouvel alinéa à l'article 2, entendu remettre en cause le principe du secret, lequel doit être expressément distingué de l'obligation de motivation édictée par le présent projet de loi.

D'autre part, la motivation d'une décision administrative ne peut attenter au respect de la vie privée

et familiale, au secret médical, au secret en matière commerciale et industrielle et, de manière générale, à l'ensemble des secrets protégés par la loi, comme le prévoit *in fine* l'article en faisant de ces hypothèses autant de nouvelles causes d'exonération, que si l'acte concerné a vocation à être rendu public. Elle suggère par conséquent d'assortir la rédaction du texte de cette précision.

En conséquence de ces observations, l'article 5 serait ainsi modifié :

« Article 5.- La motivation des actes énoncés à l'article premier n'est pas requise lorsque des raisons de sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat s'y opposent.

Il en est de même lorsque la motivation serait de nature à porter atteinte, à la recherche par les services compétents de faits susceptibles d'être poursuivis en matière fiscale, douanière ou au titre de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou contre le financement du terrorisme.

Il en est de même s'agissant des actes destinés à être rendus publics lorsque la motivation serait de nature à porter atteinte au respect de la vie privée et familiale, au secret médical, au secret en matière commerciale et industrielle et, de manière générale, à l'ensemble des secrets protégés par la loi ».

L'article 6 introduit deux autres exceptions à la motivation des actes administratifs. Il s'agit du refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté et du refus d'autorisation de l'exercice d'une activité professionnelle, artisanale, commerciale ou industrielle.

Si au regard du 1° de l'article premier, les mesures de refoulement doivent être motivées, un souci de cohérence du texte semblerait commander que le refus d'établissement soit soumis au même régime. Cependant, la première exception paraît cependant justifiée aux yeux des membres de la Commission. En effet, s'agissant d'une demande d'établissement, il ne sera pas toujours possible de mettre en avant des critères objectifs qui justifient que l'on refuse à une personne de s'établir de manière permanente en Principauté. Dans le cas d'une mesure de refoulement au contraire, des motifs valides pourront le cas échéant être trouvés à l'occasion d'une surveillance de l'individu durant son séjour en Principauté qui permettra de confirmer ou d'infirmer les doutes initiaux sur sa personne.

En revanche, en ce qui concerne le refus d'autorisation de l'exercice d'une activité professionnelle, artisanale, commerciale ou industrielle, la Commission juge cette seconde exception permissive d'abus et de dérives, de même que contraire aux principes énoncés par le Conseil de l'Europe, et conclut

donc à sa suppression. La justification donnée par l'exposé des motifs du présent projet de loi semble en effet dénuée de toute pertinence, dans la mesure où si la liberté du commerce et de l'industrie n'existe pas à Monaco, l'exercice d'un contrôle gouvernemental sur ce type d'activités ne saurait pour autant dispenser le Gouvernement de motiver son refus d'autorisation.

Il résulte de l'ensemble de ces remarques que l'article 6 serait rédigé de la façon suivante :

« Article 6.- Par dérogation aux dispositions du chiffre 3° de l'article premier, le refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté n'est pas soumis à l'obligation de motivation ».

Votre Rapporteur tient à souligner que les membres de la Commission avaient estimé opportun de prévoir un article nouveau, ayant pour effet d'obliger l'Administration, dans les cas où elle est légalement dispensée de son obligation de motivation, à communiquer, dans le cadre d'un recours formé par l'administré, les motifs de sa décision au Tribunal Suprême. Il s'agissait en effet d'un facteur susceptible d'éclairer considérablement cette juridiction dans sa décision, ainsi que d'une garantie fondamentale pour le justiciable. Cette suggestion visait également à éviter que l'Administration n'abuse des exonérations qui lui sont accordées.

Toutefois, la majorité des membres de la Commission a, une nouvelle fois, accepté de tenir compte de l'objection formulée par le Gouvernement à l'encontre de cet amendement d'ajout, considéré comme superfétatoire dans la mesure où le Tribunal Suprême a déjà pris l'initiative, lorsqu'il est saisi, de demander à l'Administration de justifier des motifs de la décision contestée, à peine d'invalidation de cette dernière. Incidemment, le Gouvernement avait également estimé anticonstitutionnel un tel amendement qui reviendrait selon lui à modifier par une loi, les règles procédurales en vigueur devant le Tribunal Suprême, fixées par Ordonnance Souveraine, conformément à l'article 92 de la Constitution. La Commission ne saurait de toute évidence souscrire à cette analyse, l'obligation faite à l'Administration de justifier des motifs de sa décision devant le juge ne pouvant en aucune manière être confondue avec les règles régissant l'organisation de la procédure devant le Tribunal Suprême. Elle a en revanche estimé, dans un esprit d'ouverture, pouvoir se satisfaire de l'assurance écrite reçue du Gouvernement selon laquelle, en cas de recours devant le Tribunal Suprême, les motifs de l'acte contesté devront en tout état de cause être exposés au juge de manière à le mettre en mesure d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision attaquée. A défaut de quoi, l'Administration s'exposerait à l'annulation de sa décision. Il s'agit là

d'une position claire du Législateur qui entend que l'Administration soit tenue de justifier du bien-fondé de sa décision lorsqu'elle est contestée devant le juge, même dans les cas pour lesquels elle est légalement dispensée de l'obligation de motivation.

Les articles 7, 8 et 9 n'ont fait l'objet d'aucun commentaire.

En conclusion, dans la mesure où elle considère que le texte proposé procède à l'indispensable introduction en droit monégasque d'un principe fondamental au regard des droits et libertés publiques, la Commission de Législation s'étant de surcroît efforcée de réaliser les ajustements nécessaires à en préserver la portée, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi tel qu'amendé.

M. le Président.- Je vous remercie, Madame POYARD-VATRICAN, pour cet excellent rapport que vous avez rédigé au nom de la Commission de Législation.

Je me tourne à présent, avant d'ouvrir le débat général sur ce texte, vers S.E. M. le Ministre d'Etat pour écouter la réaction du Gouvernement à la fois sur ce rapport et bien évidemment sur les différents amendements présentés par la Commission de Législation, au nom du Conseil National.

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

Monsieur le Président, Madame le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux,

Le Gouvernement a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport de la Commission de Législation, lequel rend compte très précisément de l'objectif de ce projet de loi, à savoir offrir une garantie à l'administré par l'introduction, dans notre ordonnancement juridique, du principe de motivation des décisions administratives à caractère individuel.

Sur un plan général, je crois en premier lieu hautement utile de rappeler votre attention sur la technique législative utilisée pour parvenir à l'élaboration du texte qui a été déposé sur le Bureau de votre Assemblée. Faisant, comme indiqué dans l'exposé des motifs, une large place au droit comparé, cette méthode porteuse pourra être reprise dans des domaines autres que celui du droit administratif.

Ayant, en second lieu, noté, dans le rapport, des références réitérées au Conseil de l'Europe et à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, je crois opportun de souligner que l'adoption du présent projet de loi n'est pas indispensable pour conformer notre législation à quelque stipulation obligatoire que ce soit de cette Convention, pas plus qu'à aucune autre norme

contraignante du droit international, même s'il s'agit – et le Gouvernement Princier ne peut que s'en féliciter – d'un progrès substantiel dans le sens de la « bonne Administration » promue par le Conseil de l'Europe, qui en fait une recommandation, je le souligne, et non pas une obligation, comme rappelé dans l'exposé des motifs. Mais je rappelle également que le Gouvernement en avait pris l'engagement auprès du Conseil de l'Europe.

Cette notion ne saurait néanmoins aboutir – et c'est une évidence – à l'alignement du régime des décisions administratives sur celui des décisions de justice, comme j'ai pu le comprendre dans un passage du rapport.

Pour le reste, je ne reviendrai pas dans le détail, article par article, sur les amendements que le Gouvernement est prêt à accepter.

Je souhaiterais néanmoins apporter des précisions quant aux observations formulées par la Commission en ce qui concerne les articles 5 et 6, lesquels portent sur les exceptions à l'obligation de motiver les décisions administratives, à raison des conséquences éventuelles de la révélation des motifs ou en considération de spécificités propres à la Principauté.

S'agissant de l'article 5, le Gouvernement tient à rappeler que le principe, contenu au deuxième alinéa, de non-motivation des actes fondés sur la préservation du secret des délibérations. Cette disposition n'avait nullement pour objectif, comme envisagé dans le rapport, d'exonérer l'Administration de motiver ses actes chaque fois qu'ils donnent lieu à une délibération gouvernementale, sauf, cela aurait été le cas, à vider pratiquement de sa substance le principe même de la motivation énoncé à l'article premier. Le but de la disposition en cause, qui existe également en droit français, tend à assurer la confidentialité et la liberté des échanges de vues au sein du Conseil de Gouvernement et d'autres hautes Institutions relevant de la fonction exécutive. Autrement dit, les délibérations sont confidentielles, mais la décision doit être motivée.

Cela étant, compte tenu de la précision apportée en ce sens par l'amendement proposé à l'article 2, le Gouvernement n'émet aucune objection à la suppression opérée à cet article, puisque finalement cela va de soi. Pour être précis, et même si cela ne figurait pas dans le projet de loi tel que déposé, il serait toutefois expédient qu'il soit fait mention des délibérations « du Conseil de Gouvernement » et non simplement « du Gouvernement », mais c'est là un détail, afin d'utiliser la terminologie constitutionnelle telle que précisée aux articles 43 et suivants. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir accepter sur le siège cette rectification minime.

Pour ce qui concerne l'article 6 et la suppression de l'exception du principe de motivation du refus

d'autorisation d'exercice d'une activité professionnelle, artisanale, commerciale ou industrielle, l'exposé des motifs a détaillé, avec pertinence, le cheminement qui a conduit à formaliser cette exception. Cette question a fait l'objet de nombreux échanges de vues entre le Conseil National et le Gouvernement. Celui-ci a fait valoir ses convictions et les raisons économiques pour lesquelles cette exception devrait, en l'absence de toute contrainte normative supra-légale, être maintenue, tout en laissant le choix au Conseil National d'apporter les amendements qu'il jugerait utiles sur cet aspect du texte.

Tout en soulignant les risques que pourrait présenter cette disposition pour les agents économiques monégasques, le Gouvernement vous confirme qu'il s'en remet à la sagesse de votre Assemblée sur ce point et ne s'opposera donc pas à l'amendement proposé par votre Commission.

Je souhaiterais également apporter quelques précisions quant à l'introduction initialement envisagée par la Commission de la notion de caducité à l'article 3 et quant à l'insertion d'un nouvel article 7.

La Commission fait tout d'abord valoir dans son rapport qu'elle avait souhaité, dans un premier temps, au second alinéa de l'article 3, assortir de caducité l'obligation pour l'Administration de communiquer, dans le délai d'un mois, les motifs d'une décision prise en cas d'urgence à son destinataire qui en fait la demande dans le délai du recours contentieux.

Comme le rapport le souligne, il est apparu au Gouvernement que cette sanction doit être la même dans tous les cas, que l'acte soit pris dans des conditions normales ou qu'il soit pris dans l'urgence (et la motivation communiquée ensuite sur demande) ou encore s'il s'agit de décisions implicites, étant précisé que l'annulation est normalement la sanction de toute illégalité d'un acte administratif.

Cette illégalité, en droit monégasque tout comme d'ailleurs en droit français, doit être constatée par le juge qui annulera l'acte rétroactivement ou par l'Administration elle-même qui peut rapporter tout simplement la décision tant qu'elle est vulnérable.

La notion de caducité, outre qu'elle n'a guère de place dans notre système juridique, n'est pas normalement la sanction de l'illégalité. Au demeurant, j'ajoute que la caducité est moins forte dans ses effets, paradoxalement, que la nullité dans la mesure où l'annulation comme le retrait de l'acte emportent disparition rétroactive de l'acte tandis que la caducité en conserve la validité pour le passé. Cette dernière conséquence, on le voit bien, est de nature à amoindrir finalement la sécurité juridique régissant la relation entre l'administré et l'Administration dès lors que l'acte aura pu recevoir

exécution durant une période de temps non remise en cause par la caducité.

Je crois donc qu'il faut s'en tenir au principe qui est celui de l'annulabilité, celle-ci supposant l'intervention du Tribunal Suprême en cas de recours contentieux ou de l'Administration elle-même, d'office ou sur recours gracieux ou hiérarchique.

Et c'est précisément parce qu'il y a là la stricte application des principes du droit administratif que la rédaction d'origine du projet de loi sur ce point ne mentionnait rien. La non-motivation d'une décision qui aurait dû l'être aurait tout naturellement été considérée comme un motif de nullité par le Tribunal Suprême saisi d'un recours. Tel a d'ailleurs été immédiatement la position du juge administratif du pays voisin où la rédaction de la loi est identique sur ce point à celle initialement retenue dans le projet de loi dont s'agit.

Dès lors, en tout état de cause, la sanction existait bien.

La Commission fait également valoir dans son rapport qu'elle avait initialement souhaité prévoir un nouvel article 7 obligeant l'Administration, dans les cas où elle est légalement dispensée de son obligation de motivation, à communiquer, dans le cadre d'un recours, les motifs de sa décision au Tribunal Suprême.

J'estime nécessaire de relever que cette adjonction – même si d'aucuns ce soir n'en sont pas convaincus – s'avérait contraire à la Constitution dès lors que l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, y compris la procédure et les effets des recours et des décisions, relèvent de la compétence exclusive du Prince, statuant par voie d'Ordonnance Souveraine.

En toute hypothèse, la Commission a été bien avisée en sa position actuelle puisque, en cas de recours devant le Tribunal Suprême, les motifs de l'acte contesté doivent, afin de mettre évidemment le juge en mesure d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision attaquée, lui être exposés ; à défaut, l'Administration encourt l'annulation de la décision querellée. Ce principe, bien établi par la jurisprudence du Tribunal Suprême et totalement indépendant de l'obligation de motivation, a d'ailleurs été rappelé dans l'exposé des motifs.

En outre, introduire une telle affirmation dans un texte aurait pu faire naître une incertitude quant à cette obligation de faire connaître les motifs d'une décision administrative devant le juge de l'excès de pouvoir ; constituant jusqu'alors un principe général applicable au contentieux de tous les actes administratifs, son étendue aurait pu se voir limitée au contentieux des décisions individuelles soumises à motivation, alors qu'il s'agit bien entendu d'un principe général qui dépasse le cadre de l'application de cette loi.

En conclusion, il me tient tout particulièrement à cœur de remercier votre Assemblée et la Commission pour l'esprit d'ouverture dont elle a su faire montre, et plus particulièrement au sujet des points d'importance que je viens d'évoquer, ce en vue de parvenir à l'accord prévu à l'article 66 de la Constitution. Je me dois aussi de rappeler la démarche du Gouvernement qui a examiné tous vos amendements dans un esprit constructif – et en a admis un grand nombre – dans le souci constant d'éviter tout blocage et d'aboutir à une amélioration des textes.

Soyez certains que le Gouvernement s'attachera à ce que les décisions prévues par la loi soient motivées de façon la plus explicite possible, ainsi qu'à fournir les motifs des décisions administratives dispensées de l'obligation de motivation devant le Tribunal Suprême en cas de recours.

Qu'il me soit permis, Monsieur le Président, de terminer en remerciant votre Commission qui a travaillé avec beaucoup de pertinence avec mes Services pour parvenir, sur un sujet difficile, quelque peu austère quelque fois, à un projet de texte qui me paraît bien équilibré. J'estime pour ma part que ces nouvelles dispositions contribueront à la modernisation de l'Administration et à l'instauration de rapports nouveaux et plus respectueux du citoyen entre les Administrations et les administrés.

M. le Président.- Je vous remercie, Monsieur le Ministre d'Etat, pour cette déclaration qui confirme donc que le Gouvernement prend en compte les amendements de la Commission de Législation, présentés au nom de notre Assemblée.

J'ouvre à présent le débat général sur ce texte.

Nous allons tout d'abord écouter le Président de la Commission de Législation, Monsieur CELLARIO.

M. Claude CELLARIO.- Merci, Monsieur le Président.

Je rappellerai que ce projet de loi a été déposé par le Gouvernement le 14 décembre 2004. Renvoyé devant la Commission de Législation, il a été étudié, amendé et a suivi plusieurs navettes avec le Gouvernement jusqu'en novembre 2005. Depuis cette date, le projet était bloqué, chaque partie, Conseil National - Gouvernement, campant sur ses positions.

Aujourd'hui, nous pouvons constater que la Commission a trouvé un bon compromis avec le Gouvernement et cela a permis de mettre ce texte de loi à l'ordre du jour de cette séance législative.

Je suis donc très satisfait d'avoir mené à terme, avec le concours des membres de la Commission de Législation,

l'étude de ce projet de loi qui faisait partie du programme de la majorité UpM.

Si la majorité du Conseil National – comme je l'espère – vote ce projet de loi, c'est notre état de droit qui s'enrichit avec ce texte législatif et le Conseil National s'honorera de ce vote historique. Ce projet de loi était attendu avec impatience par nos compatriotes et les résidents de la Principauté. De plus, c'était une recommandation du Conseil de l'Europe pour la bonne gouvernance.

Ce texte, s'il est voté, permettra à chacun de connaître enfin les motivations des refus administratifs et, le cas échéant, de faire recours devant la juridiction suprême, c'est dire l'importance de cette loi qui va révolutionner les rapports entre les administrés et l'Etat monégasque.

J'ai lu dernièrement dans la presse des critiques à mon égard, dans lesquelles on me reprochait, en particulier, de céder systématiquement devant le Gouvernement dans l'étude des projets de loi. Permettez-moi de vous faire part de quelques réflexions à ce sujet.

Je considère que le pouvoir législatif tel qu'inscrit dans notre Constitution est partagé entre le Gouvernement et le Conseil National. Le Gouvernement rédige les projets de loi, le Conseil National les étudie et propose des amendements. Si l'on veut que les projets de loi soient votés par notre Assemblée, il faut évidemment rechercher un consensus avec le Gouvernement, n'en déplaise aux partisans d'une attitude rigide et figée, c'est-à-dire du tout ou rien. Cette recherche de consensus – certains se plaisent à parler de consensus « mou » – ne se fait pas à n'importe quel prix.

Dans les discussions que j'ai pu avoir avec le Gouvernement, je me suis toujours efforcé de bien préciser la philosophie de la Commission sur ce projet de loi sur la motivation des actes administratifs, et qu'il n'était pas question de dénaturer l'essence même de cette philosophie, à savoir, *a priori*, tout acte administratif doit être motivé. Si cette philosophie est respectée par les deux parties, alors la discussion très technique ne portera que sur l'aspect juridique et rédactionnel des articles. Voilà pourquoi j'ai demandé aux membres de la Commission de faire une nouvelle lecture du projet amendé.

Dans cette recherche du compromis, un exemple : le Gouvernement, qui avait déjà accepté l'amendement de l'article 6 concernant le refus d'autorisation d'exercice d'une activité, a aussi accepté celui de l'article 5 sur la motivation ou non des actes du fait du secret des délibérations, qui est l'essence même du projet de loi.

D'un autre côté, la Commission a décidé de retirer l'amendement d'ajout de l'ancien article 7 concernant l'obligation de l'Administration de communiquer les

motifs de sa décision à la juridiction saisie du litige. En effet, le Gouvernement avait attiré l'attention de la Commission sur le risque que cet article soit anticonstitutionnel. Fallait-il – comme certains membres de la Commission le pensaient – passer outre l'argumentation du Gouvernement et prendre le risque que le vote de ce projet de loi soit reporté ou retiré ? Je réponds sans détour : non, car notre arsenal législatif avait un besoin urgent de ce projet. La majorité des membres de la Commission a donc fait preuve d'une grande responsabilité en prenant cette décision qui ne remettait pas en cause la philosophie même de cette loi.

C'est donc conforme à l'esprit de nos Institutions que le Conseil National, comme le Gouvernement, a recherché le meilleur compromis possible. Pour ma part, je ne doute pas que ce projet de loi sera voté ce soir, cela montrera de manière éclatante que la recherche du consensus est la bonne méthode et me reconforte dans la manière de travailler au sein de la Commission.

Je vous remercie.

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

Nous écoutons à présent le Doyen, Monsieur Jean-Joseph PASTOR.

M. Jean-Joseph PASTOR.- Merci, Monsieur le Président.

Nous sommes d'autant plus d'accord Henry REY et moi-même de voter ce projet de loi que notre groupe, par l'intermédiaire de MM. Henri FISSORE, Guy MAGNAN et Henry REY, avait déjà déposé en 1993 une proposition de loi relative à la motivation des actes administratifs, laquelle avait été adoptée le 15 décembre 1998 par le Conseil National de l'époque.

Je vous remercie.

M. le Président.- Merci, Monsieur le Doyen.

Je passe à présent la parole à Monsieur Jean-Pierre LICARI.

M. Jean-Pierre LICARI.- Merci, Monsieur le Président.

Je voterai ce texte mais à contrecœur. Pourquoi à contrecœur ? Parce que la liste des concessions, je devrais plutôt dire des capitulations du Conseil National, s'est allongée sans cesse au cours des discussions avec le Gouvernement, preuve – s'il en était encore besoin – que le pseudo-consensus n'est que la feuille de vigne de la soumission du Conseil National au Gouvernement, preuve encore que cette méthode – si on peut appeler la soumission une méthode – n'est pas la bonne.

Le Gouvernement nous en apporte la démonstration lui-même : le Conseil National a beau faire des concessions, a beau renoncer à ses amendements, ce n'est jamais assez ! « Toujours plus » c'est la devise du Gouvernement. Il aura fallu, en effet, pas moins de trois rapports pour arriver à clôturer l'examen de ce texte, alors même que le premier examen avait déjà abouti à un texte de compromis. Le Président du Conseil National lui-même y avait veillé en honorant de son auguste présence les débats de la Commission de Législation, mais ce n'était pas encore assez, la Commission de Législation – décidemment mauvaise élève chronique – a dû revoir sa copie, vertement tancée par un Gouvernement qui ne recule désormais plus devant aucun argument, aussi absurde soit-il. En effet, le Gouvernement a trouvé un nouvel argument à opposer au Conseil National – dont on appréciera tous l'intelligence et la loyauté – cela fait d'ailleurs deux fois qu'il nous le sert, la première c'était pour le projet de loi sur le terrorisme mais nous en reparlerons le moment venu.

Oyez, oyez, bonnes gens ! Désormais lorsque le Conseil National essaie de jouer son rôle, il viole la Constitution et attende aux prérogatives du Prince... Rien que ça ! Comme je me doute que certains vont me taxer d'exagération, je vais citer des extraits d'une note que le Gouvernement nous a fait parvenir très récemment – qui est courageusement non signée par son auteur – mais qui est de toute façon assumée par le Gouvernement, vous venez de le faire à l'instant, Monsieur le Ministre.

Je cite :

« A - Amendement : dans tous les cas où en vertu des articles 5 et 6, l'Administration est dispensée de l'obligation de motiver ses actes, elle est néanmoins tenue en cas de recours de communiquer les motifs de sa décision à la juridiction saisie du litige.

B - Observations : cet amendement ne peut qu'être refusé pour les raisons suivantes :

1) Cet amendement est contraire à la Constitution et empiète sur les prérogatives du Prince (en gras dans le texte, au cas où on aurait mal compris) dévolues par la norme suprême. La juridiction saisie du litige mentionnée par le texte de l'amendement est en fait le Tribunal Suprême, seule juridiction compétente en la matière. Or la Constitution définit elle-même les attributions et compétences de la Haute Juridiction ainsi que sa composition, en ses articles 89 à 91, et aux termes de son article 92, a expressément habilité le Prince, et exclusivement le Prince (souligné) pour en fixer l'organisation et le fonctionnement. En application de ces dispositions, est intervenue l'Ordonnance Souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le

fonctionnement du Tribunal Suprême, texte qui est, par combinaison des articles 88 et 92 de la Constitution, de niveau supérieur à la loi ordinaire. Il est donc tout à fait exclu qu'une loi ordinaire intervienne dans ce domaine et – cerise sur le gâteau – l'amendement proposé concerne le régime procédural des recours devant le Tribunal Suprême et est donc, à ce titre, contraire à la Constitution. [...] ».

C'est à l'évidence faux. L'amendement ne change en rien le régime procédural des recours portés devant le Tribunal Suprême, aucune règle de procédure n'étant modifiée. Il se borne à mettre à la charge de l'Administration une obligation de communication des motifs de la décision attaquée, c'est peut-être ça qui vous gêne ! Mais ce n'est pas tout, je continue à lire :

« [...] 2) Cet amendement, qui concerne en fait la procédure juridictionnelle, ne se rapporte pas à l'objet de la loi, à savoir l'obligation pour l'Administration de motiver ses décisions. Sa recevabilité est donc sujette à caution au regard des dispositions prévues au 5^{ème} alinéa de l'article 67 de la Constitution : « Ne sont admis que les amendements qui ont un lien direct avec les autres dispositions du projet de loi auquel ils se rapportent [...] ».

Mais non, vous ne rêvez pas ! Vous avez bien entendu. Un amendement qui concerne la communication au juge des motifs d'un acte administratif est sans rapport avec l'objet de la loi qui est la motivation des actes administratifs. Non, les passages que je viens de vous lire ne sont pas extraits du « Manifeste du Surréalisme » mais bien d'une note du Gouvernement.

Alors, deux hypothèses : soit ces sornettes sont le produit d'une incompétence abyssale – ce que je ne crois pas – soit il s'agit d'une nouvelle brimade infligée au Parlement. Mais je dois le reconnaître, le calcul du Gouvernement a été bon, la majorité UP - UNAM, immédiatement terrifiée par cette accusation d'attentat aux prérogatives du Prince, se soumet une nouvelle fois – en moins de temps qu'il n'en faut pour le dire – en abandonnant son amendement, après tant d'autres, sans coup férir, même si certains des membres de la majorité ont parfaitement compris toute la valeur intellectuelle de cette pseudo-argumentation – ce qui est encore plus grave. On finit d'ailleurs pas se demander, vu sa facilité à céder, si la majorité ne retire pas du plaisir de ces brimades à répétition qu'elle semble accueillir avec une quasi-délectation, instaurant sans doute une nouvelle façon de fonctionner pour un Parlement, inconnue jusqu'alors des ouvrages de science politique : le machisme parlementaire. Il paraît que depuis l'adhésion de la Principauté au Conseil de l'Europe, nous avançons sur le chemin de la démocratie... Nous avançons, c'est certain, mais à reculons !

M. le Président.- Est-ce que le Gouvernement souhaite apporter des précisions ou des éléments de réponse ?

M. le Ministre d'Etat.- Non, Monsieur le Président, je n'ai pas de commentaire particulier à apporter.

M. le Président.- Je continue donc le tour de parole. Qui souhaite s'exprimer ?

Monsieur MARQUET, je vous en prie, nous vous écoutons.

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

Il est clair ce soir que – adhésion de la Principauté au Conseil de l'Europe ou non – ce texte était attendu depuis longtemps et, Monsieur le Doyen, vous l'avez rappelé justement, en 1993, le Conseil National avait déjà déposé une proposition de loi en ce sens ; il a fallu quatre ans pour la voter et puis ce n'était pas dans l'air du temps, je crois non plus. Aujourd'hui, il faut constater que l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe est un levier pour faire évoluer la législation monégasque car il y a une grande inertie dans ce pays à ce sujet.

La transparence est la base d'une bonne gouvernance et, en votant ce texte ce soir, la Principauté de Monaco ira encore un peu plus sur le chemin de la bonne gouvernance. La non-motivation des actes administratifs laisse toujours planer un doute dans l'esprit des requérants, par son opacité sur les règles du jeu et au niveau économique. Vous l'avez rappelé, Monsieur le Ministre d'Etat, l'année dernière lors d'une séance privée, vous aviez dit que vous laisseriez la responsabilité au Conseil National de faire son choix ; je crois que le Conseil National a pris ses responsabilités puisqu'il est évident que la non-motivation au niveau économique est contre-productive, car les règles n'étant pas toujours connues des investisseurs, beaucoup d'investisseurs préfèrent choisir des pays où les règles sont claires et plus transparentes et un certain nombre d'investisseurs de Monaco ont fait des investissements ailleurs pour ces raisons-là. La motivation des décisions d'exclusion et de refoulement d'étrangers permet aussi d'éloigner le risque d'arbitraire. Maintenant, il faut aussi constater qu'il est très difficile pour le Conseil National de travailler facilement car ce texte a fait plusieurs navettes : sur neuf articles, le Conseil National en a amendé six.

Je vais terminer par une note d'humour : comme le Gouvernement avait suggéré, lorsque le Conseil National veut faire des amendements, qu'il se rapproche du Gouvernement, peut-être que le Gouvernement pourrait se rapprocher du Conseil National avant de déposer les projets de loi, on gagnerait du temps !

Je voterai donc ce texte. Je vous remercie.

M. le Président.- Merci, Monsieur MARQUET.

Y a-t-il d'autres interventions dans le cadre de la discussion générale ?

Madame PASQUIER-CIULLA, nous vous écoutons.

Mme Christine PASQUIER-CIULLA.- Merci, Monsieur le Président.

Monsieur le Ministre d'Etat, je vous ai entendu tout à l'heure rappeler que ce texte n'était pas une obligation imposée par le Conseil de l'Europe, mais que néanmoins c'était une recommandation et que vous vous étiez engagé, vous Gouvernement, à le faire passer dans le cadre de cette législature. Je voudrais rappeler que vous vous étiez engagé – alors peut-être pas vous, Monsieur le Ministre d'Etat, mais vos prédécesseurs – à voter ce texte devant une autre majorité de parlementaires et je ne peux que regretter qu'il ait fallu attendre plus de treize ans pour que quelque chose – qui paraît évident aujourd'hui – arrive sur le Bureau de notre Assemblée. Premier regret.

Deuxième regret : c'est que le principe général qui est posé par ce texte et qui – sauf votre respect Monsieur le Président de la Commission de Législation – n'est pas que « tout acte administratif doit être motivé » mais que « tout acte administratif *négalif* doit être motivé », soit rappelé dans l'exposé des motifs et non dans le cadre d'une déclaration générale, dans le texte lui-même, comme c'est le cas par exemple dans le texte français dont, pour une fois, on aurait pu s'inspirer. Je rappelle néanmoins – et je crois que c'est important puisque nos débats vont faire corps avec le texte pour ceux qui auront à l'interpréter – de relire une petite partie de votre exposé des motifs qui indique bien pour le reste, et sans paraphraser le dispositif, que l'obligation de motivation concerne globalement les décisions administratives défavorables ou dérogatoires, à caractère individuel, c'est-à-dire concernant des personnes physiques ou morales déterminées. Ce petit paragraphe paraphrase en réalité le premier alinéa de l'article français qui dit, je cite : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent ». Encore une fois, j'aurais préféré que cela figure dans le corps du texte, non pas dans l'exposé des motifs, mais comme les dispositifs et les exposés des motifs font corps, nous nous en satisferons et tout comme le Parti Monégasque que je représente, je suis toujours attentive à la transparence, par conséquent « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras » et je voterai ce texte.

M. le Président.- Merci, Madame PASQUIER-CIULLA.

Monsieur le Vice-Président Claude BOISSON demande la parole.

Je vous en prie.

M. Claude BOISSON.- Merci, Monsieur le Président.

Je voudrais rebondir sur l'humour de M. LICARI et juste préciser que le masochisme, ce n'est pas quelque chose que l'on subit de l'autre, c'est quelque chose que l'on s'impose ; alors, j'ai le plaisir d'annoncer à mon cher Collègue LICARI qu'il fait partie de la bande des masochistes, parce que nous avons passé tous ensemble des dizaines et des dizaines d'heures, le soir, pour parvenir à la fin de ce texte et Dieu sait si nous nous sommes persécutés – mais de manière positive et constructive – puisque ce soir nous arrivons à une solution.

Je voulais préciser également qu'au-delà du vote de ce texte de loi, si les rapports entre l'Administration et les administrés se trouvent améliorés grâce à la motivation des refus administratifs, il nous reste à espérer que ces rapports soient encore plus améliorés lorsque les refus seront, le plus souvent possible, remplacés par des acceptations – on parle de refus mais on pourrait parler surtout d'acceptation – sous réserve bien sûr qu'elles soient fondées. Les autorisations et acceptations sont en effet plus efficaces et constructives que le refus, car il y a des refus de l'Administration qui sont quelquefois tellement incompréhensibles qu'aucune motivation ne pourrait les justifier. Ainsi, *a contrario*, d'éventuels refus ne pouvant pas être justifiés donc motivés se transforment sans doute en accord et motivation.

M. le Président.- Merci, Monsieur BOISSON.

Est-ce que Madame le Rapporteur souhaite faire des remarques ? Nous vous écoutons, Madame POYARD-VATRICAN.

Mme Anne POYARD-VATRICAN.- Merci, Monsieur le Président.

Nous traitons ce soir de la motivation des actes administratifs. C'est un sujet tellement fondamental, qui aurait dû être traité depuis si longtemps, qui a donné lieu à tellement d'échanges et de discussions, que je voudrais rappeler à tous ici l'essentiel : oublions le « serpent de mer », ce qui importe ce soir, c'est qu'à la fin de nos débats, cette loi soit enfin votée.

Parlons de cette loi : elle va obliger désormais l'Administration à motiver ses actes. Nous allons

dorénavant savoir pourquoi l'Administration dit oui ou dit non à telle ou telle demande.

Ainsi, l'intéressé va-t-il enfin comprendre le pourquoi d'une décision et donc, si ce n'est l'accepter, au moins en saisir les raisons. En conséquence, on peut espérer un rapprochement de l'Administration et du public et ainsi une amélioration de leurs relations. Je crois même que l'Administration dans son ensemble a tout à y gagner, ce qui éviterait les moqueries – peut-être pas toujours justifiées – qu'on peut lire ici ou là. En fait, l'objet même de la loi est d'une simplicité renversante, d'une évidence absolue. Au-delà du bon sens, cette loi représente la garantie indispensable pour l'administré d'être protégé contre l'arbitraire et également contre l'impression d'arbitraire qu'il pourrait avoir à la réception d'un courrier de refus non argumenté.

Vous ne serez donc pas surpris que le principe de motivation fasse partie des principes fondateurs d'une démocratie. A ce titre, comme nous l'avons déjà indiqué, il est important de souligner que le Conseil de l'Europe demande que cette loi soit votée pour que soit justement garanti ce principe fondamental.

A qui s'adresse cette loi ? A tous : personnes ou organismes, particuliers ou professionnels. Ce qui est intéressant, c'est qu'à l'inverse de certaines lois qui touchent un domaine particulier, une profession, un secteur de l'économie, cette loi est transverse et a pour avantage d'être accessible à tous. De surcroît, elle ne contient que neuf articles dont vous verrez à la lecture, tout à l'heure, qu'il n'est pas nécessaire d'avoir fait de longues études de droit pour en comprendre le sens.

Quels sont les points-clés de cette loi ? La Commission s'est attachée tout au long de ses réunions à travailler sur les points-clés afin d'être certaine que l'esprit du texte soit respecté. Nous avons ainsi choisi de ne pas nous perdre dans des débats stériles d'ordre juridique qui auraient pu mettre en péril le texte lui-même, pour nous focaliser sur les points fondamentaux.

Je mettrai l'accent sur deux points :

1) Le principe même de motivation :

Aussi étonnant que cela puisse paraître, le principe même de motivation n'était pas acquis à la lecture du projet de loi initial du Gouvernement. En effet, certaines formulations auraient pu dispenser l'Administration de motiver ses décisions dans bien des cas. Aussi, avons-nous souhaité lever toute ambiguïté et faire de la transparence et de la motivation systématique un principe incontournable.

Autre point majeur : l'absence de motivation doit être sanctionnée. Pour être claire : si une décision n'était pas motivée, elle ne serait donc pas « valable ».

2) La motivation des actes administratifs en matière économique :

Ce point, qui découle du premier, nécessite que l'on s'y arrête. En effet, le Gouvernement, initialement, entendait s'affranchir de toute motivation en matière d'économie et n'était donc pas prêt à lever le flou et le secret dans ce domaine. Que l'on souhaite protéger la Principauté de certains appétits étrangers ou préserver les spécificités monégasques n'est en rien incompatible avec la transparence et la nécessaire clarté qui doivent entourer les décisions prises. A ce titre, la Commission s'est entourée d'avis d'experts afin de vérifier la pleine validité des solutions que nous proposons, d'un côté vis-à-vis de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés pour le demandeur d'autorisation, et d'un autre côté, vis-à-vis des dispositions législatives déjà existantes en Principauté pour l'Etat lui-même.

Mais prenons un exemple : une société « X » monégasque qui souhaiterait implanter une filiale dans un autre pays, pour faire son choix et minimiser les risques de ses investissements futurs, cette société va chercher à comprendre et à connaître les mécanismes existants dans ce pays étranger :

- Le processus d'implantation.
- L'existence de règles.
- La garantie que ces règles seront appliquées en toute transparence.
- La rapidité de la réponse....

Que pensez-vous que cette société monégasque va faire quand elle comprendra que dans le pays qu'elle a choisi pour s'implanter, tout est obscur, long, rien n'est écrit et les décisions de l'Administration non motivées ? Elle préférera aller s'implanter ailleurs.

Ce qui est parfaitement clair quand un chef d'entreprise cherche à s'implanter dans un pays étranger doit l'être quand une entreprise étrangère cherche à s'implanter à Monaco.

Ainsi on ne peut pas, d'un côté, vouloir développer la place monégasque, vouloir attirer les investisseurs et les entreprises et, d'un autre côté, cultiver le secret, l'absence de transparence.

On ne peut pas vouloir assainir les relations, vouloir instaurer éthique et morale dans les affaires et maintenir sciemment des dispositions que je qualifierai d'obscur.

Lors de nos échanges, Monsieur le Ministre, vous nous indiquez qu'il fallait que nous prenions nos responsabilités sur ce texte. Alors oui, Monsieur le Ministre, je prends mes responsabilités, en tant que Rapporteur, au nom de la Commission de Législation et

de la majorité du Conseil National, oui nous pensons indispensable que ce point soit porté dans le texte. Nous n'avons pas peur d'assumer nos choix, vous le savez bien, comme nous avons déjà eu l'occasion de le montrer à plusieurs reprises et que nous continuerons à le faire.

En conclusion, je ferai référence à une de mes premières prises de parole au sein de cet hémicycle en 2003 : je demandais au Gouvernement de l'époque qu'il nous donne de l'information et adopte une attitude transparente ; ce qui, au-delà du Gouvernement, allait permettre au pays de sortir grandi. Je suis intimement persuadée que nous sommes avec ce texte au cœur du sujet.

Par sa clarté, sa portée démocratique, son ouverture sur le monde, le vote de cette loi ce soir sera une date importante dans cette législature.

M. le Président.- Merci, Madame le Rapporteur.

S'il n'y a plus d'intervention, permettez-moi de me réjouir du vote unanime qui va intervenir ce soir sur ce projet de loi, puisque tous les groupes politiques qui ont pris la parole, y compris celui de M. LICARI, ont annoncé qu'ils allaient voter en faveur de cette loi importante qui consacre un droit fondamental pour tous les habitants de la Principauté, celui d'être informés du motif des décisions qui leur retire ou leur refuse des droits.

Ce texte, vous l'avez dit, était attendu depuis très longtemps et je pense que le consensus auquel sont arrivés le Gouvernement et le Conseil National, après environ dix-huit mois de dialogue, a permis de trouver le juste équilibre entre la volonté légitime de la Commission de Législation de limiter les cas où l'Administration peut se dispenser de motiver ses actes et le souci, tout aussi légitime du Gouvernement, de conserver à l'Administration sa faculté d'action.

Presque un an et demi de débats, six amendements du Conseil National acceptés par le Gouvernement et de très nombreux allers et retours de ce texte entre le Gouvernement et notre Assemblée, en témoignent.

Je voudrais saluer ici l'esprit constructif qui a présidé au travail entre nos deux Institutions et la volonté d'écoute et de concertation dont tant le Conseil National que le Gouvernement ont fait preuve pour aboutir à ce que ce texte puisse être voté ce soir.

Nous avons dû, certes, faire des concessions surtout sur des amendements techniques et M. LICARI ne s'est pas privé, comme il en a le droit, de le rappeler à sa manière, mais le Gouvernement en a fait aussi, ne l'oublions pas, sur les points essentiels où nous avons tout lieu de nous féliciter qu'il nous ait entendus. Je rappelle, par exemple, qu'à la demande de notre Assemblée, le

Gouvernement a accepté que la dispense de motiver les décisions prises dans l'urgence ne s'applique qu'en cas d'urgence absolue et sous réserve que l'Administration fasse connaître dans le mois, à tout administré qui en ferait la demande, les motifs de sa décision. A notre demande également, le Gouvernement a accepté que le secret des délibérations ne constitue plus une exception à l'obligation de motiver. Il s'agissait là d'un point important dans la mesure où cette exception – c'est notre interprétation M. le Ministre – aurait pu vider la loi de toute sa substance en permettant au Gouvernement de se retrancher derrière le secret des délibérations pour s'exonérer de motiver les décisions prises en Conseil de Gouvernement. Sur cette question, nous sommes parvenus à un moyen terme tout à fait satisfaisant, en précisant que la motivation n'aura pas à rendre compte des débats en Conseil de Gouvernement, mais uniquement de leur issue.

Enfin, Mme POYARD-VATRICAN vient de le rappeler longuement, c'était sans doute le point le plus important : nous avons obtenu que les décisions en matière économique, comme par exemple les autorisations d'exercer ou les autorisations de constitution de société, soient également motivées lorsqu'elles donnent lieu à des refus.

Toutes ces avancées souhaitées par notre Assemblée sont reflétées dans le texte que nous allons adopter. Je me réjouis donc qu'il permette à l'avenir d'améliorer, comme nous l'entendions, les rapports entre l'Administration et les habitants de la Principauté, auxquels les décisions seront mieux expliquées et qui seront ainsi en mesure de les comprendre ou, le cas échéant, d'exercer les recours nécessaires pour faire valoir leurs droits, s'ils estiment les décisions non fondées.

Il s'agit là – personne n'en est dupe – d'une avancée fondamentale sur le plan législatif qui demande maintenant à être concrétisée et à être mise en œuvre en pratique, au quotidien. Nous sommes bien conscients du travail qui résultera pour l'Administration de la nécessité d'adapter ses procédures pour tenir compte des nouvelles obligations qui s'imposeront dorénavant à elle dans le traitement des dossiers et des demandes. Il conviendra, néanmoins, Monsieur le Ministre, que cette loi fondamentale pour tous les habitants de notre pays ne demeure pas un vœu pieux, mais garantisse de façon effective l'amélioration de leurs droits et une plus grande protection contre d'éventuelles décisions arbitraires. Nous savons pouvoir compter sur la compétence et l'efficacité des personnels de l'Administration pour veiller à ce que cette loi reçoive concrètement une application dans les faits et contribue à une plus grande transparence des processus administratifs et à une meilleure communication avec les Nationaux et tous les résidents de la Principauté.

Mme le Rapporteur, sur un détail : choisir entre « Gouvernement » ou « Conseil de Gouvernement », je vous ai vu, Monsieur le Président de la Commission de Législation, approuver de la tête, sur le plan strictement formel, acceptez-vous ce changement de mot proposé par Monsieur le Ministre d'Etat ?

Monsieur le Président de la Commission de Législation, je vous en prie.

M. Claude CELLARIO.- Oui, je pense qu'au nom de la Commission, mais chacun pourra s'exprimer, ça concerne bien l'article 2 dans lequel on remplace le mot « Gouvernement » par celui de « Conseil de Gouvernement », tel qu'il est inscrit dans la Constitution.

M. le Président.- Nous sommes d'accord et c'est purement formel.

S'il n'y a pas d'autre remarque de Madame le Rapporteur, nous acceptons.

Nous pouvons passer au vote de la loi telle qu'amendée par la Commission.

Madame la Secrétaire Générale, je vous en prie pour la lecture, article par article.

Mme la Secrétaire Générale.-

ARTICLE PREMIER

(Texte amendé)

Doivent être motivées à peine de nullité les décisions administratives à caractère individuel qui :

- 1° restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police ;
- 2° infligent une sanction ;
- 3° refusent une autorisation ou un agrément ;
- 4° subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- 5° retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- 6° opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- 7° refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- 8° accordent une dérogation, conformément à des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article premier amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 2

(Texte amendé)

La motivation doit être écrite et comporter, dans le corps de la décision, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent son fondement.

La motivation n'a pas à faire état de la teneur des délibérations du Conseil de Gouvernement ou des autorités relevant du pouvoir exécutif, mais uniquement des motifs de la décision qui en découlent.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 2 amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 3

(Texte amendé)

Lorsque l'urgence absolue a empêché qu'une décision visée à l'article premier soit motivée, le défaut de motivation n'entache pas cette décision d'illégalité.

Toutefois, sur demande adressée dans le délai du recours contentieux, l'autorité qui a pris la décision est tenue d'en communiquer les motifs au destinataire dans un délai d'un mois à peine de nullité de ladite décision.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 3 amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 4

(Texte amendé)

Le destinataire d'une décision implicite peut demander la communication des motifs de cette décision dans les conditions fixées au second alinéa de l'article précédent. L'autorité qui a pris la décision est tenue de les lui communiquer dans le délai d'un mois à peine de nullité de ladite décision.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 4 amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 5

(Texte amendé)

La motivation des actes énoncés à l'article premier n'est pas requise lorsque des raisons de sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat s'y opposent.

Il en est de même lorsque la motivation serait de nature à porter atteinte à la recherche par les services compétents de faits susceptibles d'être poursuivis en matière fiscale, douanière ou au titre de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou contre le financement du terrorisme.

Il en est de même s'agissant des actes destinés à être rendus publics lorsque la motivation serait de nature à porter atteinte au respect de la vie privée et familiale, au secret médical, au secret en matière commerciale et industrielle et, de manière générale, à l'ensemble des secrets protégés par la loi.

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

Avis contraires ? Pas d'abstention.

Abstentions ? Pas d'avis contraire.

L'article 5 amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 6

(Texte amendé)

Par dérogation aux dispositions du chiffre 3° de l'article premier, le refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté n'est pas soumis à l'obligation de motivation.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 6 amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 7

Ne sont pas considérées comme des décisions administratives les décisions découlant de l'exercice des droits visés à l'article 15 de la Constitution.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 7 est adopté.

(Adopté).

Vendredi 16 février 2007

JOURNAL DE MONACO

2557

Séance publique du 6 juin 2006

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 8

Les dispositions de la présente loi s'appliquent sous réserve des dispositions prescrites par des textes particuliers et présentant des garanties au moins équivalentes pour l'administré.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 8 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 9

La présente loi entrera en vigueur à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa publication au Journal de Monaco.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 9 est adopté.

(Adopté).

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention

La loi est adoptée à l'unanimité.

(Adopté).

L'ordre du jour de cette séance appelle à présent l'examen d'un deuxième projet de loi qui concerne la Commune.

2) *Projet de loi, n° 795, modifiant la loi n° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale et la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget.*

Comme le premier texte que nous venons de voter, c'est une loi importante, également en discussion depuis de nombreux mois.

Je donne immédiatement la parole à Madame la Secrétaire Générale pour la lecture de l'exposé des motifs.

Mme la Secrétaire Générale.-

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'organisation et le fonctionnement de la commune sont actuellement régis par les articles 78 à 87 de la Constitution, qui en forment le titre IX intitulé « La commune », ainsi que par la loi n° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale, laquelle avait refondu la loi n° 30 du 3 mai 1920 sur l'organisation municipale. Par ailleurs, la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget comporte des dispositions concernant le budget de la commune.

Trente ans après le vote de la loi de 1974, il est apparu opportun de la faire évoluer substantiellement afin de l'actualiser et de prendre en compte les aspirations exprimées par le conseil communal auxquelles souscrit le gouvernement.

Il en est ainsi en particulier du souhait de la commune de disposer de davantage d'autonomie, encadrée par les textes, dans la gestion de son budget. La réforme constitutionnelle récente en a déterminé le principe.

En effet, la loi n° 1.249 du 2 avril 2002 portant révision de la Constitution du 17 décembre 1962 a notamment modifié l'article 87 de la Constitution, lequel dispose désormais : « Le budget communal est alimenté par le produit des propriétés communales, les ressources ordinaires de la commune et la dotation budgétaire inscrite dans la loi de budget primitif de l'année ».

Il est rappelé, pour mémoire, que la rédaction antérieure de cet article était la suivante : « Le budget communal est alimenté par le produit des propriétés communales et les ressources ordinaires de la commune. En cas d'excédent des dépenses, le conseil national est appelé, chaque année au vu du budget présenté par le conseil communal, à délibérer sur les crédits à mettre à la disposition de la commune ».

Il incombe à présent au législateur de venir mettre concrètement en œuvre le principe d'autonomie budgétaire communale arrêté par le constituant.

A ce titre, il est prévu, d'une part, d'instituer une dotation budgétaire dont la composante essentielle aura un caractère forfaitaire et, d'autre part, de conférer à la commune plus de souplesse dans la gestion de ses propres crédits. Elle disposera ainsi désormais de l'autonomie de gestion, avec la reconnaissance de la capacité de gérer et d'administrer librement les moyens financiers procurés par l'Etat, dans le cadre de la loi.

La commune s'en trouvera responsabilisée, et devra notamment déterminer elle-même l'équilibre du budget dont elle dispose.

Mais outre le plan financier, la volonté d'accorder plus d'autonomie à la commune se manifeste également sur le plan administratif. Cette préoccupation se traduit par un allègement significatif de la tutelle de l'Etat, de son contrôle sur les délibérations du conseil communal et sur l'administration quotidienne des affaires de cette collectivité. L'autorité ministérielle n'appréciera notamment plus l'opportunité des décisions communales, le contrôle de l'Etat se limitant à l'avenir à la seule légalité, savoir la conformité aux règles de droit en vigueur.

En termes de structures administratives, le projet de loi intègre le résultat des réflexions, menées en liaison avec les divers acteurs concernés, qui ont conduit, dans le but d'améliorer le service rendu à l'usager et de rationaliser l'organisation des pouvoirs publics, à opérer une redistribution de compétences, en particulier en matière d'action sociale, entre les services de l'Etat, de la commune et de divers établissements publics.

Enfin, le projet s'attelle à une réactualisation de diverses dispositions de la loi sur l'organisation communale afin de mieux

prendre en compte les nécessités contemporaines de gestion quotidienne des affaires de la municipalité.

Au terme de cette présentation générale du présent projet de loi, il paraît important de souligner le caractère concerté de son processus d'élaboration, résultat de fructueux échanges entre le gouvernement princier et la commune, ce dans le dessein de conférer à cette dernière plus d'autonomie et d'en faciliter la gestion tant sur le plan financier qu'administratif.

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

Le projet de loi comprend trente-cinq articles. Les vingt-trois premiers concernent l'organisation administrative communale proprement dite et affectent des dispositions figurant aux chapitres I à IV de la loi n° 959 du 24 juillet 1974. Les articles 24 à 32 intéressent, quant à eux, les finances de la commune et plus précisément le chapitre V de la loi n° 959 ainsi que l'article 7 de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget. Enfin, les trois derniers articles du projet comportent des dispositions relatives à l'entrée en vigueur du texte et à son devenir.

Le principe de la libre administration de la commune par un conseil élu est énoncé dès l'article premier. L'autonomie communale est ainsi affirmée d'emblée.

Il importe de relever que ce principe est indissociable d'un autre principe : celui de la légalité, exprimé par les termes « dans les conditions fixées par la Constitution et par la loi ». Ainsi, comme toute autorité administrative ou tout corps constitué, la commune, dans le cadre nouveau de son autonomie, devra respecter le bloc de légalité, savoir l'ensemble des règles et des principes normatifs qui s'imposent à ses actes, sous le contrôle du juge, du tribunal suprême en particulier.

Au titre du droit comparé, il peut être indiqué que la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi constitue, dans le pays voisin, la définition constitutionnelle de la notion de décentralisation.

L'article 2 modifie l'article 4 de la loi du 24 juillet 1974 uniquement en ce que les autorisations d'occupation du domaine public seront désormais délivrées par le maire sous la forme d'une décision. En effet, l'article 4 d'origine spécifiait que ces autorisations prenaient la forme d'un arrêté municipal, alors même que les nécessités de gestion courante conduisent à considérer qu'une simple décision du maire serait efficiente.

La notion de « décision du maire » figure déjà à l'article 38 de la loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la commune. Cette catégorie d'actes administratifs participe des décisions administratives qui ne prennent la forme ni d'une ordonnance souveraine, ni d'un arrêté, mentionnées par la loi n° 884 du 29 mai 1970 sur l'entrée en vigueur et l'opposabilité des ordonnances souveraines, arrêtés ministériels et autres décisions administratives. De tels actes étant valablement pris par le ministre d'Etat ainsi que par le directeur des services judiciaires, il n'y a aucune raison d'en priver le maire, alors même que le texte poursuit le dessein de faciliter la gestion communale.

Les articles 3 à 8 s'attachent quant à eux à remanier notablement certaines des règles qui régissent le fonctionnement du conseil communal, aux fins soit de l'optimiser, soit de rechercher l'application du principe de l'autonomie communale.

Ainsi, l'article 9 nouveau de la loi de 1974 prévoira-t-il dorénavant qu'il revient au maire, et non plus au ministre d'Etat, de constater l'impossibilité matérielle pour le conseil communal de se réunir à la mairie, lui permettant en conséquence de siéger en un autre lieu.

De même l'article 11 est-il modifié afin de déterminer le délai et les modalités selon lesquels le ministre d'Etat se prononce sur une demande de réunion du conseil communal en session extraordinaire.

Ces précisions sont apparues nécessaires afin de tenir compte du caractère important et urgent de la demande formulée par le maire. En ce sens, il a été considéré qu'un délai de huit jours correspondait à cet impératif, l'absence de réponse du ministre d'Etat dans ce délai valant acceptation.

Les autres améliorations fonctionnelles opérées à la suite de suggestions de la commune portent sur les points suivants :

- la délibération du conseil communal sur le compte administratif du maire : lorsqu'il statue à ce sujet, le conseil doit présentement être présidé par le premier adjoint, sans possibilité de remplacement, ce qui peut s'avérer problématique en cas d'empêchement ; aussi et afin d'éviter tout blocage, le principe de la suppléance de la présidence par l'adjoint suivant le premier dans l'ordre du tableau est-il introduit ;
- le fonctionnement des commissions formées au sein de l'assemblée communale : celles-ci devront obligatoirement lui rendre compte de leurs travaux et réflexions ;
- la transmission au ministre d'Etat des procès-verbaux de délibérations du conseil communal : le nombre d'exemplaires communiqués est ramené de quatre à un, ce qui apparaît suffisant ;
- l'accès des administrés aux procès-verbaux des séances du conseil communal : il sera désormais précisé que la communication de copies concerne tant les séances en sessions ordinaires qu'extraordinaires.

Les articles 9 à 13 opèrent, en ce qui les concerne, des aménagements majeurs de la loi portant sur les attributions du conseil communal.

C'est ainsi que l'article 25 de la loi de 1974, qui énonce, de manière non exhaustive, les compétences essentielles de l'assemblée, est modifié substantiellement.

Doivent tout d'abord être relevés, au premier alinéa, les termes « le conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune » qui viennent se substituer à « le conseil communal délibère sur les affaires de la commune ». Ce changement de terminologie ne saurait bien entendu impliquer une quelconque méconnaissance des dispositions de l'article 86 de la Constitution, la commune demeurant une collectivité de type décentralisé. De fait, la notion de délibération s'applique à la fois à l'examen collectif d'une question relevant de ses attributions par l'assemblée communale et à l'acte juridique par lequel elle exerce les compétences décisionnelles que lui confère la loi. La commune a toutefois souhaité annoncer, par cette nouvelle rédaction, l'exclusivité de son pouvoir d'appréciation de l'opportunité de ses décisions, pouvoir dont elle dispose désormais en application du principe d'autonomie communale mais dans le respect de la légalité dont le contrôle incombera à l'Etat (cf. infra).

La modification de l'article 25 est également l'occasion d'entériner les transferts de compétences susmentionnés. Ainsi, le chiffre 8° de cet article mentionnera désormais la compétence du conseil communal en ce qui concerne l'accueil de la petite enfance, pris en charge jusqu'à 2002, par le foyer Sainte-Dévote, ainsi que le maintien à domicile des personnes âgées, géré par l'office d'assistance sociale. En revanche, l'hygiène et la pollution urbaine, qui figuraient au même chiffre 8°, en sont ôtées dès lors qu'elles échappent aux missions qui incombent à la commune, cette compétence relevant dorénavant de l'Etat. La direction de l'action sanitaire et sociale accueille en effet en son sein, depuis 2002, l'ancien service municipal d'hygiène, lequel a été restructuré et a pris le titre de division de sécurité sanitaire et alimentaire.

Par ailleurs, il est apparu opportun de modifier le dispositif légal, fixé au dernier alinéa de l'article 25 de la loi n° 959 et régissant les possibilités offertes à la municipalité pour ce qui est de ses relations internationales. En la matière, il est rappelé qu'à ce jour, si une simple

information du ministre d'Etat suffit lorsque le conseil communal souhaite établir des relations avec les villes limitrophes, une autorisation est en revanche requise s'agissant d'autres communes.

Afin là encore de renforcer l'autonomie communale, le projet ambitionne de ne plus imposer une autorisation préalable et formelle du ministre d'Etat lorsque le conseil communal souhaite nouer des relations avec des municipalités autres que les municipalités voisines.

Il est de surcroît envisagé d'étendre la possibilité d'établir de telles relations à tous types et à tous groupements de collectivités territoriales étrangères, ce qui, en France, inclut, outre les départements et les régions, toutes les structures d'intercommunalité. Les relations ainsi développées peuvent aller au-delà de simples rapports de courtoisie et concerner des domaines très vastes, sous réserve de relever des compétences municipales. Ainsi, si le jumelage est le type de relation communale transfrontalière le plus fréquemment cité, d'autres formes sont bien entendu concevables comme, par exemple, un partenariat pour gérer l'accueil de nuit des personnes âgées.

La commune ne devient néanmoins pas pour autant un sujet de droit international et ne peut par conséquent établir de relations avec des personnes autres que celles visées par le texte, notamment ni avec des Etats, ni avec des organisations internationales, gouvernementales ou non.

Les relations communales transfrontalières ne peuvent donc être de nature à porter atteinte aux intérêts supérieurs de l'Etat, à la cohérence de sa politique étrangère, ni contrevenir aux traités et accords internationaux conclus par la Principauté. Telle est la raison pour laquelle les éléments concernant la coopération de la commune avec des collectivités territoriales étrangères doivent être portés à la connaissance du ministre d'Etat. Celui-ci a en effet la charge de s'assurer de la sauvegarde des intérêts susmentionnés tout comme du respect des exigences constitutionnelles, dans le cadre, le cas échéant, de l'exercice de son contrôle de légalité.

Il est par ailleurs apparu souhaitable de modifier de manière conséquente les attributions du conseil communal en matière d'urbanisme, fixées à l'article 26 de la loi 959, en prévoyant une consultation plus fréquente qu'à l'heure actuelle.

Il est ainsi prescrit que les opérations d'importance, par leur volumétrie ou leur localisation, soient dorénavant soumises à l'appréciation de cette assemblée. Le projet se fonde sur la division du territoire monégasque en trois secteurs opérée, en son article 5, par l'ordonnance-loi n° 674 du 3 novembre 1959. Ces secteurs sont ceux des ensembles ordonnancés, des opérations urbanisées et enfin le secteur dit réservé qui comprend le ravin de Sainte Dévote et surtout le quartier de Monaco-Ville dont le caractère doit être conservé.

De plus, la formule selon laquelle le conseil communal doit être consulté sur « les plans d'urbanisme » est précisée et la consultation est à ce titre étendue à tous les projets de planification urbaine et de réglementation d'urbanisme applicables aux différents secteurs et zones de la Principauté, étant précisé que la formulation retenue recouvre également leur modification.

En l'état actuel de la réglementation, cette consultation devrait concerner les projets de modification de l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 portant règlement d'urbanisme, de construction et de voirie ayant trait aux délimitations des secteurs et aux règles applicables à chacun d'eux (gabarits, hauteurs, indice de construction, limites bâtissables, occupation au sol...) ainsi que les projets d'ordonnances souveraines portant plans de coordination et règlement particulier d'urbanisme, de construction et de voirie.

Le dispositif de consultation projeté est de surcroît très respectueux, sur le plan formel, de la position exprimée par l'assemblée communale puisque, en cas d'avis défavorable et si le gouvernement désire voir aboutir le projet, le ministre d'Etat est tenu de provoquer une seconde

délibération. Si le conseil confirme son avis défavorable, la procédure en vue de la concrétisation du projet ne pourra se poursuivre qu'à la condition d'un arrêté ministériel motivé. Un tel acte juridique, son mode d'édition et de publicité, outre sa motivation, constituent, pour la commune, une garantie de prise en considération de son point de vue par le gouvernement.

Pour le reste, demeurent inchangées les autres dispositions de l'article 26 selon lesquelles l'avis du conseil communal doit être notamment recueilli sur tout projet de construction d'immeuble ou de travaux publics dans le quartier de Monaco-Ville, sur les projets de promenades, d'espaces verts, de jardins, de voies de circulation urbaine ainsi que sur les projets de construction qui, nonobstant leur importance ou leur volume, sont susceptibles de modifier l'aspect ou l'esthétique de la ville (perspectives monumentales, caractère des lieux avoisinants, cadre de vie, etc).

La consultation obligatoire du conseil communal a également donné lieu à une requête de la commune s'agissant des projets de textes affectant les propres attributions de l'assemblée ainsi que les règles d'application du statut des fonctionnaires municipaux.

Le gouvernement étant désireux de satisfaire cette requête, le processus le plus adapté est apparu être celui, ci-dessus décrit, d'ores et déjà mis en place en matière d'urbanisme et impliquant, en cas d'avis défavorable du conseil, la double délibération suivie d'un arrêté ministériel motivé dès lors que le gouvernement estime opportun de passer outre à cet avis. Il est clair, notamment dans le cas où l'assemblée communale serait consultée sur un avant-projet de loi au sujet duquel elle émettrait un avis défavorable réitéré, que l'arrêté ministériel motivé ne constituerait qu'un acte destiné à permettre la continuation de la procédure dans la transparence, sans lier aucune des autorités appelées à statuer ultérieurement.

Enfin – et ceci constitue une transformation fondamentale du système actuellement en vigueur – les délibérations du conseil communal ne pourront plus être appréciées en termes d'opportunité par le ministre d'Etat, mais soumises à son seul contrôle de légalité. Ainsi, le ministre ne pourra faire usage de son droit d'opposition à une délibération, manifesté par un arrêté motivé, que s'il estime qu'elle méconnaît un élément du bloc de légalité qui s'impose à elle (Constitution, traités et accords internationaux, lois, principes généraux du droit, ordonnances souveraines...). L'article 28 de la loi de 1974 est modifié en ce sens.

Parallèlement, l'article 29 cette même loi est également modifié, conséquemment à la novation apportée à l'article 28 : le chiffre 3° relatif à la nullité de plein droit d'une délibération intervenue en violation des lois et règlements est ainsi supprimé, cette disposition s'avérant en effet peu compatible avec le contrôle de légalité de l'article 28.

Cette innovation législative constitue l'une des principales garanties de l'application effective du principe de l'autonomie communale. En effet, la commune devient libre de choisir les moyens qu'elle juge les plus adéquats pour atteindre ses objectifs, le rôle de contrôle de l'Etat se limitant à vérifier la conformité de la décision communale à la règle de droit.

Poursuivant dans la même voie, le conseil communal a exprimé le souhait que la délégation spéciale, appelée à régler les affaires municipales en cas de dissolution du conseil communal, d'impossibilité de le constituer, de démission de tous ses membres ou d'annulation des élections, ne puisse prendre de décision engageant lourdement la commune, seuls les actes de gestion courante pouvant être accomplis. Sont, par exemple, exclus des pouvoirs de la délégation spéciale la possibilité d'aliéner des biens faisant partie du domaine privé de la commune. Il s'agit ainsi de préserver les responsabilités décisionnelles des élus qui seront investis de la légitimité du vote.

Cette demande a semblé devoir être prise en compte et l'article 14

du projet modifie en ce sens l'article 31 de la loi sur l'organisation communale. Au titre du droit comparé, il peut être relevé que dans le pays voisin, l'article L. 2121-38 du code général des collectivités territoriales comporte une disposition identique.

C'est dans la même optique d'accroissement de l'autonomie de la commune que sont également opérées des évolutions capitales concernant le maire et les adjoints.

Celles-ci sont initiées par l'article 15 lequel n'affecte que très légèrement l'article 33 de la loi de 1974 quant à l'affichage en mairie de la désignation du maire et des adjoints, afin d'en harmoniser les termes avec ceux de l'article 48 et de la loi n° 884 du 29 mai 1970 sur l'entrée en vigueur et l'opposabilité des ordonnances souveraines, arrêtés ministériels et autres décisions administratives.

Toute autre est la nature des changements touchant aux attributions du maire et des adjoints, appelées à connaître, à l'instar de celles du conseil communal, des modifications fondamentales auxquelles procèdent les articles 16 à 21.

A cet égard, il a en premier lieu paru expédient, en vue d'assurer l'effectivité de l'autonomie communale, de ne plus indiquer que le maire, lorsqu'il exerce ses attributions d'agent ou de représentant de la commune, est placé sous la surveillance du ministre d'Etat mais sous le seul contrôle du conseil communal. La rédaction de l'article 38, modifié, de la loi sur l'organisation communale le spécifiera.

De même, elle soustraira des compétences du maire les autorisations de commerce de comestibles, qui figuraient au chiffre 9. Il a en effet été convenu avec l'autorité municipale qu'il serait davantage cohérent qu'à l'avenir, toutes les autorisations de commerce soient instruites par la direction de l'expansion économique et délivrées par l'Etat afin d'éviter une dualité de compétences et de faciliter conséquemment la détermination de l'administration compétente par les pétitionnaires.

Comme dans le domaine social, cette redistribution de compétences participe de la politique de rationalisation des services publics et de simplification des procédures administratives.

Le maire a également demandé que ce même chiffre 9° de l'article 38, mentionne, compte tenu de la pratique, les « concessions » dans le cimetière, et non plus les « concessions de terrain », qui ne sont plus de mise aujourd'hui. Cette demande a bien évidemment été prise en compte dans le projet.

Enfin, répondant aussi au souhait de la commune, le dernier alinéa nouveau de l'article 38 précise que la liste des services communaux est établie par arrêté municipal. A travers cette disposition, le principe de l'autonomie communale se déploie sur le plan organique.

Concernant les attributions exercées par le maire en sa qualité d'agent de l'administration, l'article 17 retire tout d'abord l'hygiène urbaine des compétences mentionnées au chiffre 2° de l'article 39 de la loi de 1974, ce afin de tenir compte du transfert susmentionné de compétences du service municipal d'hygiène à la direction de l'action sanitaire et sociale.

Afin d'adapter le droit au fait, le même article est par ailleurs enrichi de la mention, aux chiffres 3° et 4° nouveaux, de diverses attributions à ce jour effectivement exercées par le maire, en matière de gestion du service de la nationalité, d'établissement de la liste électorale et de délivrance de cartes et documents relatifs à la nationalité monégasque.

Les questions relatives à l'état civil sont traitées par les articles 18 et 19 du projet qui ajoutent aux dispositions respectivement des articles 43 et 43-1 de la loi sur l'organisation communale. Les modifications opérées tendent, au premier chef, à intégrer les nouvelles modalités technologiques de saisie et de conservation des actes de l'état civil. L'informatisation du service communal en charge de ces actes, rendue

juridiquement possible par la loi n° 1.284 du 7 juin 2004 portant modification du code civil, permet en effet une élaboration et une recherche plus rapides des documents de même qu'une conservation des pièces dans des conditions de sécurité optimales.

Dans la même optique d'amélioration du service à l'utilisateur, il est apparu souhaitable de préciser les modalités selon lesquelles le maire peut confier à un fonctionnaire municipal la charge de dresser ou de signer divers actes de l'état civil, à l'exception des actes de mariage lesquels requièrent traditionnellement l'intervention du maire ou d'un adjoint.

L'article 20 modifie l'article 47 de la loi sur l'organisation communale en substituant à l'actuel système, peu explicite, de suspension d'un arrêté municipal, celui du contrôle de légalité d'ores et déjà instauré à l'article 28, en sa rédaction projetée.

Cette modification permet subséquemment d'harmoniser les procédures, les délibérations du conseil communal et les arrêtés municipaux étant désormais soumis aux mêmes règles de contrôle et bénéficiant des mêmes garanties. A l'instar des délibérations du conseil communal, le contrôle de l'Etat est ainsi limité à la vérification de la conformité de l'arrêté municipal à la règle de droit et l'opposition ne peut intervenir que sous la forme d'un arrêté ministériel motivé. Le système retenu présente de surcroît le mérite de la clarté.

L'article 50 de la loi du 24 juillet 1974 prévoit classiquement les hypothèses de délégation et de remplacement du maire. L'article 21 vient améliorer ce dispositif afin de permettre, compte tenu du nombre croissant de dossiers à traiter et de l'urgence qui s'attache au règlement de certaines affaires, une délégation de pouvoirs du maire, sous la forme d'un arrêté municipal, à des conseillers communaux et non plus seulement à ses adjoints. Dans le même sens, est mise en œuvre une possibilité plus large, sous la même forme, de délégation de signature par le maire, à des conseillers communaux ou à de proches collaborateurs fonctionnaires.

Les articles 22 et 23 complètent certaines dispositions du chapitre IV de la loi n° 959 sur l'organisation communale, relatif aux fonctionnaires et agents communaux.

En premier lieu, l'article 52 de la loi de 1974 se voit doté d'un alinéa supplémentaire capital répondant au souhait du conseil communal de voir, nonobstant la qualité d'officier de police judiciaire conférée par l'article 42 du code de procédure pénale au chef de la police municipale, les agents de ce service pouvoir constater des infractions consistant soit dans la méconnaissance d'arrêtés municipaux soit dans la méconnaissance de la législation prescrivant la délivrance d'autorisations par le maire. Comprenant cette préoccupation, le gouvernement a considéré que la loi sur l'organisation communale pouvait être modifiée en ce sens afin que ces agents se voient appliquer les dispositions des articles 58, 59 premier alinéa et 60 du code de procédure pénale.

En second lieu, le conseil communal a souhaité être davantage impliqué dans la prise des décisions concernant le régime juridique applicable aux fonctionnaires de la commune, notamment en ce qui concerne la fixation des échelles de rétribution, la détermination des grades ou les dispositions disciplinaires.

A ce titre, cette assemblée a souhaité être consultée une seconde fois dans l'hypothèse où il serait estimé opportun de ne pas tenir compte des observations qu'elle aurait formulées lors d'une première séance au cours de laquelle elle aurait été invitée par le ministre d'Etat à faire part de son avis sur l'un des sujets précédemment évoqués. En ce sens, il a été convenu de faire référence à la procédure prévue au nouvel article 26-1 de la loi.

Cependant, si des modifications majeures des dispositions administratives de l'organisation communale marquent le renforcement de l'autonomie de la commune, celui-ci se manifeste

également – et peut-être même principalement – par une transformation radicale du régime de gestion budgétaire de cette collectivité.

L'autonomie budgétaire constitue ainsi le pendant logique du principe de libre administration de la commune.

De ce fait, les articles 24 à 31 comportent des modifications fondamentales du chapitre V de la loi du 24 juillet 1974, consacré aux finances communales, à commencer par son article 56.

Ainsi, les dépenses de la commune seront dorénavant décomposées en deux sections, la première concernant les dépenses ordinaires, la seconde les dépenses d'équipement et d'intervention pour le compte de l'Etat. L'ancienne section II qui comprenait les dépenses exceptionnelles est supprimée ; celles-ci seront réparties en fonction de leur nature exacte dans les nouvelles sections I et II. La lisibilité du budget de la commune s'en trouve augmentée de même que la cohérence de la ventilation de la dotation budgétaire. Il est de plus apparu souhaitable, en accord avec l'assemblée communale, que certaines des dépenses de la section II puissent être triennalisées de manière à permettre la réalisation, sur les crédits communaux, de travaux relativement importants dont la durée et le coût imposent d'être conduits sur plusieurs années.

L'article 57 de la loi sur l'organisation communale concernant les recettes de la commune est quant à lui modifié afin de ne plus faire figurer au titre des ressources ordinaires la perception des droits de désinsectisation ou de dératisation, dans la mesure où cette mission est désormais dévolue à la direction de l'action sanitaire et sociale. En revanche, la mairie a souhaité que soit dorénavant explicitement mentionnée dans la loi communale la possibilité qu'a le maire, en application de textes anciens, de percevoir des droits d'introduction des viandes sur le territoire monégasque.

Par ailleurs, il a été estimé équitable de prévoir que des décisions du gouvernement qui auraient un impact négatif direct sur les recettes propres et les dépenses de la commune devraient donner lieu à une compensation financière afin d'éviter d'affecter gravement l'équilibre des comptes de cette dernière. L'introduction dans la loi communale, du reste en vue de répondre à une préoccupation de la mairie, de ce principe de compensation constitue une nouveauté du droit monégasque des finances publiques qui mérite d'être souligné.

Dans le même sillon, la dotation budgétaire versée par l'Etat à la commune figurera dorénavant au titre des recettes, conformément au principe posé par l'article 87 révisé de la Constitution. Il est précisé que le versement de la totalité de cette somme devra s'effectuer avant le 20 janvier de chaque année, suivant en cela la pratique actuelle concernant le virement de la subvention allouée à la commune. Il est rappelé que cette subvention est dite d'équilibre car compensant l'écart entre les dépenses et les recettes prévisionnelles. Une telle notion n'étant plus pertinente dès lors que remplacée par celle de dotation globale, toute référence qui lui est faite est du reste supprimée du corps de la loi.

Le conseil communal disposera en outre également de la possibilité de faire appel, dans des conditions déterminées, au fonds financier communal institué par l'article 27 (cf. infra).

De plus, l'obligation qui était faite au maire par l'article 58 de la loi sur l'organisation communale de présenter son avant-projet de budget au ministre d'Etat est, dans le respect du principe de l'autonomie communale, supprimée. Selon la nouvelle approche retenue, la dotation budgétaire de fonctionnement aura à l'avenir un caractère automatique. De fait, il appartiendra au conseil communal d'en observer le montant afin de voter un budget en équilibre.

En revanche, les dépenses de la section II du budget communal seront dorénavant consacrées à l'équipement et aux interventions pour le compte de l'Etat. Il est en effet apparu que la politique d'équipement

de la commune devait s'inscrire en cohérence par rapport à celle de l'Etat. Cela justifie une concertation entre le maire et le ministre d'Etat, ainsi que le versement d'une dotation particulière.

Il en est de même des actions que la commune est appelée à conduire pour le compte de l'Etat grâce aux moyens financiers que ce dernier met à sa disposition, tels que, par exemple, les manifestations nationales, l'organisation du recensement ou des élections.

Les dépenses de la section II seront couvertes par une dotation spécifique dont le montant variera chaque année en fonction des nécessités et de l'accord intervenu entre le gouvernement et le maire.

L'article 59 de la loi du 24 juillet 1974 est de surcroît refondu aux fins de procéder à la création d'un fonds financier communal sur lequel seront reversés les excédents de recettes de la section I du budget communal, consacrée aux dépenses de fonctionnement. Cette section du budget de la commune est en effet alimentée financièrement pour l'essentiel par la dotation forfaitaire de fonctionnement versée par l'Etat. Le montant de la dotation précitée est fixé de manière automatique, ainsi que cela sera précisé ultérieurement. Aucune majoration de cette dotation ne peut intervenir en cours d'année. Il appartiendra donc au conseil communal d'en respecter l'enveloppe. En contrepartie, si la gestion réalisée durant l'année permet de dégager un excédent, ce dernier sera reversé au fonds financier communal. La commune disposera ainsi de la souplesse de gestion nécessaire puisqu'il lui sera possible, en cours d'exercice budgétaire, de faire appel au fonds financier communal pour abonder ses recettes et faire face ainsi à une dépense qui n'avait pas été prévue lors de la préparation du document budgétaire.

Les possibilités de recours au fonds financier communal sont encadrées par la prescription d'une formalité obligatoire, en l'occurrence une délibération du conseil communal, laquelle, comme toute délibération de cette assemblée, est prise en séance publique conformément à l'article 86 de la Constitution. Le recours au fonds ne devra en outre pas avoir pour effet d'engager la commune au delà de ses possibilités. C'est la raison pour laquelle aucune dépense présentant un caractère récurrent ne peut être financée sur le fonds financier communal. De même le solde du fonds ne saurait être négatif.

D'un commun accord avec les représentants de la commune, il est apparu que cette dernière ne devrait pas être autorisée à recourir à l'emprunt, afin d'éviter tout contournement des principes posés au paragraphe précédent.

Par ailleurs, la dotation d'équipement et d'intervention, dont le montant est arrêté chaque année à l'issue d'une concertation entre le ministre d'Etat et le maire, est versée par l'Etat à la commune afin de lui permettre de faire face à des dépenses clairement déterminées. Si ces crédits ne sont pas consommés, ils doivent être restitués à l'Etat et ne sauraient abonder le fonds financier communal.

L'article 60 de la loi sur l'organisation communale subit quant à lui une modification tendant, pour l'essentiel, à substituer la notion de dotation budgétaire à celle de subvention. Il est également spécifié, conformément à la rédaction du nouvel article 87 de la Constitution, que cette dotation est fixée par la loi de budget primitif de l'exercice considéré.

Il en est de même, d'une part, pour l'article 61 de la loi de 1974 dont la rédaction est aménagée afin de spécifier que le conseil communal peut adopter des budgets modificatifs en vue de faire face aux nécessités budgétaires telles qu'elles sont déjà déterminées dans la loi actuelle et, d'autre part, pour l'article 62 consacré aux virements de crédits pour apporter une plus grande souplesse dans la gestion du budget communal. A ce titre, la procédure à mettre en œuvre pour abonder un article budgétaire revêtira un degré croissant de rigueur selon la nature du virement à opérer :

- au sein d'un même article, une simple décision du maire suffira ;
- au sein d'un même chapitre, une délibération du conseil communal sera nécessaire ;
- entre deux chapitres budgétaires, une délibération du conseil communal suivie de l'édition d'un arrêté municipal s'imposera.

Conformément à l'approche retenue qui distingue nettement les dépenses de la section I et celles de la section II, en instaurant également une dotation dont les modalités de calcul sont différentes pour chacune d'elle, il n'est pas possible de procéder à des basculements de crédits d'une section vers l'autre. De même, la spécificité des crédits de la section II ne permet pas d'y autoriser des virements de crédits internes. Est enfin rappelée la règle selon laquelle aucun virement ne peut avoir pour effet de couvrir des services nouveaux.

Pour ce qui est de l'article 64 de la loi du 24 juillet 1974, il se voit modifié tout d'abord en son premier alinéa aux fins, comme signalé précédemment, de voir substituer la notion de dotation budgétaire à celle de subvention.

Il est de plus apparu que la mise en œuvre effective de l'autonomie budgétaire de la commune impliquait une suppression du contrôle préalable de ses dépenses par les services de l'Etat. Cependant il n'était pas concevable de supprimer toute forme de contrôle, au risque d'exposer cette collectivité à des dysfonctionnements tardivement décelés. Par conséquent, a été retenu le principe d'un contrôle suivi de l'action d'un receveur municipal, indépendant du maire afin de garantir son impartialité. Cette mission sera effectuée dans des conditions déterminées par ordonnance souveraine.

Avec cet article s'achève l'importante refonte de la loi n° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale. La réforme budgétaire de la commune serait toutefois incomplète sans la nécessaire modification des dispositions idoines de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de budget.

C'est ainsi que l'article 32 modifie substantiellement l'article 7 de cette loi, en substituant au régime actuel de la subvention d'équilibre, précitée, négociée entre l'Etat et la commune, une dotation globale dont la composante majeure évolue selon des coefficients prédéterminés.

Cette approche nouvelle conduit, ainsi que cela a été explicité précédemment, à ne plus demander à la commune de présenter son avant-projet de budget aux services de l'Etat. Son autonomie est ainsi, là encore, davantage respectée alors que, dans le même temps, elle se trouve responsabilisée puisqu'il ne sera plus possible, en cours d'année, d'augmenter le montant des fonds publics qui lui sont versés. Il lui appartiendra par conséquent de prendre toutes mesures utiles pour respecter ses inscriptions budgétaires, au besoin en procédant à de nouvelles ventilations de crédits, si nécessaire, ou en faisant appel au fonds financier communal qui est créé.

Cela étant, la dotation versée par l'Etat à la commune résulte de deux composantes.

La première composante est destinée à assurer le fonctionnement de la commune. Un coefficient directeur d'indexation est retenu afin de réajuster automatiquement ce montant d'une année sur l'autre.

Ce coefficient est celui de l'évolution des sections 3 et 4 du budget de l'Etat consacrées aux moyens des services. Ainsi l'évolution des dépenses de l'Etat, destinées à son propre fonctionnement, sera automatiquement répercutée sur la dotation budgétaire mise à disposition de la commune pour assurer le sien.

L'indexation s'effectuera en deux temps :

- en année n (lors de la préparation du budget de l'année n + 1), l'indexation est réalisée compte tenu de l'évolution prévisionnelle des sections 3 et 4 du budget de l'Etat ;

- en année n + 1 (lors de la préparation du budget de l'année n + 2), l'indexation tient compte à la fois :

- de l'ajustement nécessaire pour l'exercice n + 1, savoir la différence entre le coefficient réel d'évolution des dépenses réalisées des sections 3 et 4, celui-ci étant connu, et le coefficient prévisionnel dont il avait été tenu compte lors de la préparation du budget de l'exercice n + 1 ;

- de l'indexation pour l'année à venir (n + 2) en fonction de l'évolution prévisionnelle, ainsi qu'indiqué ci-dessus.

L'existence d'un fonds financier communal permet, par la souplesse de trésorerie qu'il apporte, cet ajustement *a posteriori* en fonction des résultats réellement constatés.

Il convient de souligner que dans cette formule, l'ajustement à opérer peut s'effectuer à la hausse, lorsque les dépenses effectives des sections 3 et 4 du budget de l'Etat sont supérieures aux crédits inscrits au budget primitif, mais également à la baisse, dans l'hypothèse inverse.

Bien entendu, les calculs à effectuer doivent l'être à périmètre constant. Cela implique que tout transfert de mission de l'Etat ou de la commune doit conduire à une réévaluation conjointe de la dotation.

La seconde composante de la dotation budgétaire communale est destinée aux équipements et aux dépenses pour le compte de l'Etat. Ce montant sera variable selon les années et fera l'objet de discussions entre le gouvernement et la commune.

S'agissant des équipements, il est apparu qu'il convenait de veiller à la cohérence des projets d'équipement de la commune par rapport à ceux de l'Etat. Les discussions à intervenir, chaque année, entre le maire et le ministre d'Etat permettront d'y veiller. Concernant les dépenses pour le compte de l'Etat, il s'agit notamment de celles couvrant la préparation de manifestations nationales, l'organisation du recensement ou des élections ainsi que le versement de subventions aux associations sportives, après avis de la commission nationale des sports.

Le montant de cette dotation sera fixé au cours de réunions entre le gouvernement et le maire, en tenant compte des contraintes du budget de l'Etat.

A titre exceptionnel, il a été prévu qu'en cas de sinistre d'une particulière gravité, la commune puisse bénéficier d'une aide supplémentaire afin de lui permettre de faire face aux premières nécessités. Cette disposition permet d'infléchir dans le sens approprié le caractère quasi automatique des modalités de calcul et de versement de la dotation budgétaire municipale.

Enfin, les articles 33 à 35 parachèvent le dispositif en prévoyant diverses dispositions finales.

Tout d'abord, de manière à s'assurer de l'application satisfaisante des dispositions de la loi nouvelle, il est inséré une clause de « rendez-vous » permettant au gouvernement et au conseil communal d'en apprécier conjointement les effets. Ce rapprochement, à intervenir au plus tard cinq années après l'entrée en vigueur du texte, pérennise l'approche concertée qui a abouti au dépôt du présent projet et pourra, le cas échéant, conduire à envisager une modification des dispositions législatives.

Afin que cet examen puisse s'effectuer en disposant du recul nécessaire, il convient qu'il n'intervienne pas prématurément. C'est pourquoi la loi fixe également un délai minimal, lequel est établi à la clôture du premier exercice budgétaire conduit sous l'empire de la loi.

Est en outre fixée au 1^{er} janvier 2006 la date d'entrée en vigueur de la loi.

La commune a en effet légitimement souhaité disposer d'un délai suffisant pour lui permettre de se préparer aux changements de structures et de procédures administratives introduits par la législation nouvelle ainsi que d'opérer les adaptations qu'ils impliquent. Il est ainsi

nécessaire que les actuels outils informatiques de gestion soient refondus, mais aussi que l'ensemble du personnel soit formé à l'utilisation des nouveaux logiciels et se familiarise avec ceux-ci. Au surplus, compte tenu du principe de l'annualité budgétaire, la nouvelle formule de budget ne peut être mise en œuvre qu'à compter d'un premier janvier.

Le texte s'achève par l'habituelle disposition abrogative, laquelle trouvera notamment application pour les autorisations de commerce de comestibles prévues par l'ordonnance du 11 juillet 1909 sur la police municipale.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

M. le Président.- Je vous remercie, Madame la Secrétaire Générale, pour cette longue lecture.

Avant de donner la parole à M. Alexandre BORDERO pour la lecture du rapport qu'il a établi au nom de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses qu'il préside, je voudrais saluer dans le public la présence de Monsieur le Maire, de Madame le Premier Adjoint et de nombreux Élus de la Commune, qui sont bien évidemment concernés au premier chef par les débats qui sont les nôtres ce soir.

Si vous le voulez bien, nous écoutons à présent la lecture du rapport de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, par Monsieur BORDERO.

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

Le projet de loi, n° 795, a été transmis au Conseil National le 8 mars 2005 puis renvoyé devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses lors de la Séance Publique du 20 avril 2005.

Ce texte tend à une modification de la loi n° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale et de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 relative aux lois de Budget.

Ainsi, plus de trente ans après le vote de la loi n° 959 du 24 juillet 1974, il est apparu opportun de la faire évoluer substantiellement.

A l'époque, la loi de 1974 avait remplacé celle de 1920, considérée comme désuète, le législateur de 1974 ayant préféré rédiger un texte nouveau. Dans son rapport, Max PRINCIPALE mettait en exergue deux critères majeurs autour desquels était axée la rédaction de la loi :

1. « revalorisation du rôle de la Commune, dans le souci d'accroître sa participation à l'amélioration de ce cadre de vie que constitue la cité, ainsi qu'à l'orientation et à l'animation de l'expansion ;
2. libéralisation de la tutelle de l'Etat, dans le souci d'augmenter l'efficacité de l'action communale ».

Aujourd'hui, le Gouvernement s'oriente vers une adaptation de la loi de 1974 afin de répondre aux exigences suivantes :

1. tenir compte des avancées constitutionnelles intervenues le 2 avril 2002 qui ont introduit la notion de dotation budgétaire communale ;
2. consacrer les transferts de compétence intervenus récemment entre la Commune et l'Etat, notamment la petite enfance, maintien à domicile des personnes âgées ;
3. tenir compte de l'adhésion de la Principauté au Conseil de l'Europe et suivre, par conséquent, les recommandations formulées par le Comité des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;
4. doter la Commune d'un cadre de gestion plus moderne, en allégeant la tutelle de l'Etat.

La Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses se félicite que le projet de loi aujourd'hui soumis au vote de notre Assemblée soit le résultat de fructueux échanges intervenus entre le Gouvernement et la Commune, tel que cela a été rappelé dans l'exposé des motifs.

Dans le cadre de l'examen de ce texte, la Commission a également estimé opportun d'établir un dialogue suivi avec le Département de l'Intérieur. A ce titre, le Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur et son Directeur Général sont venus, à deux reprises, rencontrer les Membres de la Commission afin de discuter, dans un esprit de concertation, des différents aspects du projet de loi.

C'est ainsi que votre Rapporteur tient à souligner le climat excellent dans lequel se sont déroulées ces rencontres ainsi que l'exemplaire esprit de collaboration qui a présidé aux échanges entre les deux partenaires institutionnels, malgré des positions initiales parfois divergentes.

De la même façon, la Commission a prêté une attention toute particulière aux avis exprimés par le Conseil Communal, étudiant notamment les procès-verbaux des séances consacrées à ce sujet, afin d'intégrer les observations dudit Conseil à sa propre réflexion.

Considérant la densité du projet de loi et le rôle majeur qu'il revêtira, s'il est voté ce soir, pour l'évolution de la cité, la Commission n'a pas ménagé ses efforts et ce n'est pas moins d'une dizaine de réunions qui ont été nécessaires à son étude.

La Commission insiste donc sur l'importance de ce texte tant pour le devenir de la Commune que pour sa mise en conformité avec les nouvelles dispositions de l'article 87 nouveau de la Constitution du 17 décembre 1962.

En effet, la modification de la loi sur l'organisation communale a pour but essentiel de reconnaître le principe de libre administration de la Commune, qui se divise, dans le corps même du présent projet de loi, en deux parties distinctes :

- une autonomie administrative (chapitres 1 à 4),
- une autonomie budgétaire (chapitre 5).

Sur le plan administratif, la Commission se félicite que le présent projet de loi conduise à transformer fondamentalement le système actuellement en vigueur en substituant au contrôle de l'Etat dit d'opportunité un contrôle de légalité sur les décisions communales. En d'autres termes, la Commune sera seule maître d'apprécier l'opportunité de ses décisions, dans le respect toutefois de la légalité dont le contrôle incombera au Gouvernement. Le Ministre ne pourra, désormais, faire usage de son droit d'opposition, par exemple, à une délibération communale que s'il estime qu'elle méconnaît un élément du bloc de légalité, c'est-à-dire les règles et les principes normatifs qui s'imposent à elle, le cas échéant sous le contrôle du juge (Constitution, Traités et Accords internationaux, Lois...).

De même, l'introduction de la dotation globale et la création du Fonds de Réserve Communal vont permettre une amélioration significative de l'autonomie financière de la Commune.

Si le souci constant de la Commission dans ses propositions d'amendements a été l'amélioration de l'autonomie administrative de la Commune, ses Membres se sont aussi préoccupés de la nécessité de lui procurer des moyens pour accroître ses recettes propres et ce, bien sûr, pour qu'elle puisse tendre à une plus grande autonomie financière.

Ainsi, avec ce texte, la Commune pourra mieux assurer ses missions – et elles sont nombreuses, comme vous pourrez le constater à la lecture du dispositif – auprès de la population qui attend de son Maire et de son Conseil Communal beaucoup de proximité et une écoute vigilante de ses préoccupations.

La Commission a par ailleurs été particulièrement attentive à ce que le renforcement de l'autonomie de décision de la Commune s'inscrive dans le cadre d'un processus transparent et, la plupart du temps, collégial, s'accompagnant des garanties de publicité nécessaires pour assurer la bonne information des administrés.

Après ces considérations d'ordre général, votre Rapporteur vous propose de procéder au commentaire des amendements formulés par la Commission à l'occasion de l'examen de ce texte.

L'article 2 traitant des autorisations et conventions d'occupation privative a donné lieu à de nombreuses

discussions quant à leur publicité, les membres de la Commission souhaitant une publicité la plus large possible en vue de contribuer à la transparence du processus d'autorisation, à l'information et au respect des droits des tiers. Il est cependant apparu, au vu du caractère extrêmement éphémère de certaines autorisations d'occupation, qu'il n'était pas réaliste d'exiger pour toutes une parution au Journal de Monaco, celui-ci étant hebdomadaire, ce qui pourrait conduire à ce que certaines d'entre elles soient déjà obsolètes à la date de parution.

Il a donc semblé plus raisonnable qu'un arrêté du Maire, affiché en Mairie, en fasse état et que soient publiées au Journal de Monaco les seules autorisations dont l'objet concerne une occupation de la voie publique, en particulier avec emprise, ou lorsque la superficie concernée est étendue ou l'occupation amenée à durer un certain temps.

Un débat s'est instauré au sein de la Commission sur le fait de savoir si ces conditions de publication devaient être définies par une Ordonnance Souveraine ou par un Arrêté Municipal. Les membres de la Commission se sont rendus aux raisons du Conseil Communal qui a souhaité pouvoir délibérer lui-même sur ces conditions, ensuite spécifiées par Arrêté Municipal, lui-même publié au Journal de Monaco. Il a semblé à la Commission plus opportun, dans un projet de loi visant à octroyer à la Commune plus d'autonomie, qu'un Arrêté Municipal détermine quelles autorisations devaient faire l'objet d'une parution au Journal de Monaco, d'autant qu'aucune condition de publication n'est aujourd'hui imposée à la Commune.

Le même souci de transparence et de collégialité des décisions a inspiré l'amendement au troisième alinéa qui pose le principe que les Conventions d'occupation privative ne sont conclues par le Maire qu'après que son Conseil l'y a autorisé au cours d'une délibération publique.

Les alinéas 2, 3 et 4 seraient ainsi rédigés :

« Les autorisations d'occupation privative sont toujours accordées à titre précaire et révocable ; elles comportent le paiement d'une redevance, à moins qu'elles ne procurent un avantage à la commune ; elles sont délivrées par un arrêté municipal.

Les conditions de leur publication au Journal de Monaco sont fixées par un arrêté municipal pris après délibération du conseil communal.

Les conventions d'occupation privative sont des contrats de nature administrative ; elles sont conclues par le maire après autorisation délivrée par délibération du conseil communal, conformément au 12° de l'article 25 ; elles peuvent être dénoncées à tout moment, sauf à

indemniser, le cas échéant, le cocontractant si la cause de la dénonciation ne lui est pas imputable ; chaque convention doit mettre à la charge de l'occupant une redevance fixée soit en application d'un tarif général, soit en vertu de stipulations contractuelles tenant compte tant de la valeur d'usage de la dépendance considérée que du bénéfice susceptible d'être retiré par l'occupant ».

En ce qui concerne l'article 3, le Conseil Communal, réuni en Séance Publique le 30 juin 2004, avait proposé de se voir reconnaître dans la loi la possibilité de se réunir à huis-clos.

Votre Rapporteur tient à souligner que la Commission a suivi l'avis émis par le Gouvernement Princier selon lequel une telle disposition s'avère anticonstitutionnelle au regard de l'article 86 de la Constitution, rappelant toutefois que l'examen de sujets sensibles qui justifieraient qu'ils ne fassent pas l'objet de commentaires en public pourra toujours se faire en séance de travail du Conseil Communal.

L'article 9 qui énumère les attributions du Conseil Communal a fait l'objet de plusieurs amendements.

Il serait ajouté un chiffre 9 prévoyant que le Conseil Communal délibère sur :

« 9°) la répartition des subventions dans le domaine récréatif et culturel ; »

et ce, afin de préciser la compétence du Conseil Communal dans ce domaine et d'ajouter à la transparence pour les associations, qui pourront ainsi demander copie du procès-verbal des délibérations publiques et comprendre les justifications des allocations de subvention.

La Commission a également ajouté un chiffre 10 afin de répondre au souhait du Conseil Communal, exprimé en Séance publique du 28 mars 2006, de voir précisées dans la loi ses compétences relatives à l'action culturelle et artistique.

La rédaction du chiffre 10°) nouveau serait la suivante :

« 10°) l'action culturelle et artistique des établissements communaux, notamment de l'Ecole Supérieure d'Arts plastiques de la ville de Monaco, l'Académie de Musique Fondation Prince Rainier III, la Bibliothèque Louis NOTARI, la Sonothèque José NOTARI, la Vidéothèque Municipale, le Fonds Régional ; »

Le chiffre 9°) du projet de loi initial deviendrait le chiffre 11°).

Il a également été nécessaire d'ajouter un chiffre 12 qui serait rédigé comme suit, la numérotation des chiffres suivants s'en trouvant donc décalée :

« 12°) les termes et conditions des conventions d'occupation privative des dépendances du domaine public ; »

afin d'être en concordance avec l'amendement porté à l'article 2 concernant la publicité des autorisations d'occupation.

Par ailleurs, votre Rapporteur souhaite mentionner que la question de l'institution gestionnaire de l'affichage dans les passages publics souterrains ainsi que dans les bâtiments publics a fait l'objet de longs échanges entre le Gouvernement et la Commune.

La Commission a estimé que la gestion de l'affichage dans les passages publics souterrains devait être dévolue à la Commune et que les droits y afférents devaient désormais être perçus par la Mairie au titre des ressources ordinaires.

Par souci de cohérence de gestion, la Commission a opté pour que l'affichage dans les bâtiments publics et, par conséquent, la perception des recettes correspondantes restent confiés à l'entité en charge de la gestion dudit bâtiment.

Un chiffre 17 nouveau, ainsi libellé, serait donc ajouté :

« 17°) l'affichage sur les voies publiques y compris dans les passages publics souterrains ».

Le dernier alinéa a été modifié de façon à ce que notre législation se trouve en adéquation avec le droit européen et, notamment, la Charte Européenne de l'autonomie locale. C'est ainsi qu'il a semblé opportun à la Commission que figure dans la loi la possibilité pour la Commune, non seulement d'entretenir des relations avec les collectivités territoriales étrangères, mais encore de conclure avec elles des accords, sous réserve, bien évidemment, du respect des engagements internationaux de la Principauté et de l'information du Ministre d'Etat.

Ce dernier alinéa serait ainsi rédigé :

« La commune de Monaco, sur délibération du Conseil Communal, peut se mettre en relation et conclure des accords avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans la limite de ses compétences et dans le respect des engagements internationaux de la Principauté, sous réserve d'en tenir informé le Ministre d'Etat ».

Enfin, le Conseil Communal aurait souhaité que soit ajouté, à la fin de cet article 9, un alinéa lui permettant de déléguer au Maire l'exercice de l'une ou plusieurs de ses attributions.

La Commission a étudié avec beaucoup d'attention cette demande et s'est même penchée sur la loi régissant cette possibilité pour les Communes françaises. Elle a cependant conclu collégalement par la négative pour les motifs suivants : la taille réduite de la commune monégasque n'impose pas de telles délégations ; les attributions du Conseil Communal sont bien spécifiques,

il semble difficile de déléguer à une seule personne un certain nombre de prérogatives ; il n'existe pas, à Monaco, de cadre législatif qui permette d'en fixer les contours avec précision.

D'autant qu'ainsi qu'elle l'a déjà exprimé, la Commission est très attachée aux principes de transparence et de collégialité, respectés lorsque le Conseil Communal délibère puisque ses séances sont toujours publiques, alors qu'une décision prise par le Maire ne le serait pas forcément.

Toutefois, la Commission n'est pas opposée à ce que ce type de possibilité puisse être étudié dans le futur, mais seulement dans un cadre législatif strict.

L'article 10 traitant des questions d'urbanisme a été amendé sur deux points :

Tout d'abord, un chiffre 6 a été ajouté, car la Commission s'est émue qu'ait disparu du texte la consultation obligatoire du Conseil Communal en cas de dérogation au règlement d'urbanisme, ce qui permettait l'information du public, notamment par voie de presse rendant compte des débats. Par ailleurs, il semblait également plus logique que la consultation du Conseil Communal en cas de projets susceptibles de modifier l'aspect ou l'esthétique de la ville ou la circulation urbaine apparaisse en tant que chiffre 6 dans la liste des doubles consultations obligatoires et non, tel que prévu par le projet de loi, au dernier alinéa.

La rédaction serait donc la suivante :

« 6°) sur les projets de construction, de démolition ou de reconstruction susceptibles de modifier l'aspect ou l'esthétique de la ville ou la circulation urbaine ».

La Commission a également amendé l'avant-dernier alinéa concernant la procédure de double consultation du Conseil Communal par le Ministre d'Etat si ce dernier entend passer outre à un avis défavorable, afin d'en rendre la rédaction plus précise. Le principe adopté étant qu'après deux consultations du Conseil Communal ayant abouti à un avis négatif, le Ministre d'Etat ne peut passer outre que par un Arrêté Ministériel motivé.

L'avant-dernier alinéa du projet de loi initial, devenu le dernier alinéa, serait donc rédigé comme suit :

« Si le Ministre d'Etat entend passer outre à un avis défavorable dûment motivé, il est tenu de provoquer une seconde délibération du Conseil Communal. Le second avis doit être formulé dans les conditions mentionnées au précédent alinéa. Il ne peut être passé outre à un nouvel avis défavorable que par arrêté ministériel motivé ».

Le dernier alinéa du projet de loi initial est intégralement supprimé, ayant été transféré, comme exposé précédemment, dans un chiffre 6 nouveau.

L'article 11, qui prévoit également la procédure de double consultation du Conseil Communal en cas de modifications de ses attributions ainsi que des dispositions du statut des fonctionnaires de la Commune, a été amendé afin d'harmoniser sa rédaction avec celle du dernier alinéa de l'article 10.

La rédaction du dernier alinéa serait donc la suivante :

« Si le Ministre d'Etat entend passer outre à un avis défavorable dûment motivé, il est tenu de provoquer une seconde délibération du Conseil Communal. Le second avis doit être formulé dans les conditions mentionnées au précédent alinéa. Il ne peut être passé outre à un nouvel avis défavorable que par arrêté ministériel motivé ».

L'article 12 a fait l'objet d'un amendement mineur, l'expression « prises en conformité des dispositions de la présente loi » paraissant inutile aux Membres de la Commission a donc été supprimée.

L'article 12 serait ainsi rédigé :

« Les délibérations du Conseil Communal sont soumises au contrôle de légalité du Ministre d'Etat et sont exécutoires quinze jours après la date de leur communication au Ministre d'Etat, sauf opposition motivée en forme d'arrêté ministériel ».

L'article 16 a, au cours de nombreuses réunions, été examiné par les membres de Commission qui se sont interrogés sur l'opportunité de confier la compétence pour accorder des autorisations d'occupation privative avec emprise des voies publiques à la Commune.

Les Membres de la Commission ont, pour des raisons de cohérence, décidé de ne pas créer de distinction selon qu'il y ait ou non emprise. La Commune sera désormais l'unique entité compétente pour accorder, conformément aux lois et règlements, les autorisations d'occupation privative avec ou sans emprise des voies publiques.

De plus, il convient de préciser que cette nouvelle attribution conduira nécessairement à améliorer les recettes propres de la Commune et, par conséquent, son autonomie financière, ce qui est bien évidemment conforme à l'esprit du texte soumis au vote de l'Assemblée.

Le chiffre 9 se lirait donc comme suit :

« 9°) d'accorder, conformément aux lois et règlements :

- les autorisations d'occupation privative avec ou sans emprise des voies publiques ;
- les autorisations ou concessions d'occupation de places ou d'installations spéciales dans les marchés ;

» les concessions et les autorisations de construire dans le cimetière ».

L'article 25, qui concerne les recettes de la Commune, a fait l'objet d'un amendement, justifié par la nécessité d'harmoniser les dispositions de cet article avec l'amendement d'ajout proposé par la Commission à l'article 16.

Il a ainsi été ajouté au chiffre 1°) de l'article 25 les redevances d'occupation privative des voies publiques.

Le 1°) de l'article 25 se lirait donc comme suit :

« 1°) les droits d'affichage, les droits de place dans les halles et marchés et les fêtes foraines, ceux de pesage, de mesurage, ou d'introduction des viandes, les redevances d'occupation privative des voies publiques, les droits de permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur les voies publiques et, généralement, tous les droits que la loi autorise la commune à percevoir ou qui constituent la rémunération d'un service rendu ».

En ce qui concerne l'article 31, la Commission a estimé opportun qu'une autorité indépendante puisse disposer d'un droit de regard sur la gestion communale et a suggéré que cette responsabilité soit exercée sous l'autorité de la Commission Supérieure des Comptes.

L'amendement formulé par la Commission institue pour la Commune un contrôle annuel exercé par la Commission Supérieure des Comptes équivalent à celui effectué pour le budget de l'Etat.

Il convient également de préciser que la Commission Supérieure des Comptes procède déjà à un audit des comptes de la Commune puisque, jusqu'au vote du présent texte, celle-ci perçoit une subvention de l'Etat.

Le contrôle de la gestion du Receveur Municipal sera fixé par une Ordonnance Souveraine. Pour des raisons pratiques, il est apparu opportun que ce contrôle puisse être effectué par le Contrôleur Général des Dépenses. Toutefois, ce dernier ne procédera plus à des vérifications préalables (sur les engagements de dépenses par exemple), comme il le fait aujourd'hui, mais contrôlera, au moment du paiement, la légalité des dépenses.

Sur ces bases, la Commission avait établi un amendement à l'article 31, dont la rédaction a été légèrement modifiée, sur le plan de la forme uniquement, suite à une remarque émanant de la Direction des Affaires législatives. Les deux derniers alinéas de l'article 31 se liraient donc comme suit :

« Le receveur municipal effectue les opérations qui lui incombent sous l'autorité du Maire et selon des modalités de contrôle indépendantes de l'autorité communale. Un rapport sur ces opérations est adressé

chaque année au Maire et transmis pour contrôle à la Commission Supérieure des Comptes.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par Ordonnance Souveraine ».

Les débats ayant eu lieu au sein de la Commission ont mis en évidence que de nombreuses difficultés, d'ordre financier ou budgétaire, pouvaient survenir sans être, pour autant, prévues dans le texte de loi. C'est ainsi qu'il a semblé opportun d'envisager la création d'un organisme qui apporterait plus de souplesse dans la gestion de ces difficultés.

La Commission a donc rédigé deux nouveaux articles, les articles 32 et 33, lesquels ont pour effet d'instituer un comité des finances locales, ce qui permettra d'assurer un examen approfondi et objectif des équilibres budgétaires.

La numérotation des articles subséquents s'en trouve donc décalée.

L'article 32 nouveau précise que ce comité, qui peut être saisi à la demande du Ministre d'Etat ou du Maire, est compétent en cas de difficulté de mise en œuvre des dispositions budgétaires ou financières de la présente loi, mais ne doit en aucun cas être un organe de contrôle de la gestion financière du Maire.

Si sa composition et ses modalités de fonctionnement sont déterminées par un Arrêté Ministériel, les membres de la Commission ont estimé opportun que la loi fasse expressément mention d'une composition tripartite : Membres du Conseil National, du Conseil Communal et représentants de l'Administration de l'Etat.

Afin de ne pas fausser le processus de prise de décision, aucune des trois Institutions représentées au sein de ce comité ne doit pouvoir détenir de majorité absolue.

Les membres de la Commission seraient favorables à ce que l'Arrêté Ministériel prévoie une composition à parts égales.

Le nouvel article 32, introduisant un article 66-1 dans la loi n° 959 du 24 juillet 1974, se lirait donc comme suit :

« Il est créé un comité des finances locales saisi, à la demande du Ministre d'Etat ou du Maire, de toute difficulté de mise en œuvre des dispositions budgétaires ou financières de la présente loi.

La composition de ce comité, qui comprend obligatoirement des membres du Conseil National, du Conseil Communal et des représentants de l'Administration de l'Etat, et ses modalités de fonctionnement sont déterminées par arrêté ministériel.

Aucune des trois institutions représentées ne peut détenir, au sein de ce comité, la majorité absolue ».

L'article 33 nouveau indique que le comité des finances locales a à connaître du compte d'administration du Maire ainsi que du compte de gestion du Receveur Municipal.

Si son rôle principal est de régler les difficultés qui pourraient surgir lors de la mise en œuvre des dispositions budgétaires ou financières de la loi, le comité doit également examiner les compensations financières à mettre en œuvre en cas de transfert de mission de l'Etat ou de la Commune et de survenance d'un événement extérieur exceptionnel qui déséquilibrerait la structure du budget communal.

L'article 33 nouveau, introduisant un article 66-2 dans la loi n° 959 du 24 juillet 1974, se lirait donc comme suit :

« Le comité prend connaissance du compte d'administration du Maire et du compte de gestion du Receveur Municipal rendus à la clôture des comptes de l'exercice considéré.

Il est consulté sur le montant des compensations financières à mettre en œuvre en cas de transfert de mission de l'Etat ou de la commune, visé à l'article 7 modifié de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968.

Il est également consulté sur le réexamen du montant de la dotation budgétaire en cas de survenance d'un événement extérieur exceptionnel qui déséquilibrerait la structure du budget communal, visé à l'article 7 modifié de la loi n° 841 du 1^{er} mars 1968 ».

En ce qui concerne l'article 32 du projet initial, devenu l'article 34, la Commission a eu à faire un choix entre une indexation de la dotation budgétaire de la Commune sur l'évolution des dépenses de l'Etat (sections 3 et 4) ou sur l'évolution des recettes ordinaires de l'Etat, étant précisé que les arguments en faveur de l'une ou de l'autre hypothèse ne faisaient pas apparaître de solution s'imposant aux membres de la Commission.

Ils ont donc décidé de s'en remettre à la décision prise par la majorité des Membres présents du Conseil Communal lors de sa Séance Publique du 21 mars 2006, à savoir une indexation de l'évolution de la dotation budgétaire de la Commune sur l'évolution des dépenses des sections 3 et 4 du Budget Primitif de l'Etat.

En ce qui concerne la garantie demandée par le Conseil Communal, à savoir que la dotation ne soit pas inférieure à l'année précédente, la Commission a estimé que l'octroi de cette garantie ne pouvait être accordé.

En effet, la Mairie ayant opté pour un alignement de son train de vie sur celui de l'Etat, il paraît légitime que ce train de vie suive les mêmes variations que celui de l'Etat. A titre d'exemple, si l'Etat, confronté à d'importantes difficultés financières, venait à geler les salaires de ses fonctionnaires, il serait paradoxal que la Mairie n'en fasse pas de même.

Votre Rapporteur souhaite toutefois souligner que les difficultés financières de la Commune, qui résulteraient d'une diminution de la dotation budgétaire, pourraient être examinées par le comité des finances locales.

L'article 34 initial du projet de loi, devenu l'article 36, a été amendé aux fins de prévoir l'application de la loi nouvelle dès sa promulgation, à l'exception du volet budgétaire qui ne s'appliquera qu'à compter du Budget Primitif de la Commune au titre de l'exercice 2007.

L'article 34 initial du projet de loi, devenu l'article 36, se lirait comme suit :

« La présente loi entre en vigueur à compter de la date de sa promulgation.

Par exception, les dispositions budgétaires et financières prévues aux articles 24 à 31, 34 et 36 de la présente loi ne s'appliqueront qu'à compter du Budget Primitif de la commune au titre de l'exercice 2007 ».

En conclusion, dans la mesure où le présent projet de loi a pour effet de prendre en compte tant les recommandations liées à l'adhésion de la Principauté au Conseil de l'Europe que le souhait de la Commune de disposer de davantage d'autonomie dans la gestion de ses affaires, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi tel qu'amendé.

M. le Président.- Je vous remercie, Monsieur BORDERO, pour la lecture de votre rapport.

Je me tourne à présent vers le Gouvernement pour connaître sa réaction au rapport de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.

C'est le Conseiller pour l'Intérieur, Monsieur MASSERON, qui va réagir au nom du Gouvernement.

M. Paul MASSERON, Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur.- Je vous remercie, Monsieur le Président.

Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux,

Je suis très heureux que ma première intervention devant le Conseil National porte sur ce projet de loi très important et, je l'ai compris, également très attendu.

Le Gouvernement a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport complet et détaillé que vient de faire le Rapporteur de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.

Le Gouvernement tient à souligner la qualité des échanges intervenus entre la Commission et le Département de l'Intérieur lors des travaux préparatoires permettant de rechercher le consensus sur un projet de loi qui est fondamental, je crois, pour la Commune.

Je rappelle, en effet, que l'objectif de ce projet consiste à accorder à la Commune une plus grande autonomie administrative et budgétaire, et ce conformément aux engagements souscrits par la Principauté de Monaco lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

En matière administrative, il y a lieu de relever que le Gouvernement n'exercerait plus sur les décisions de la Commune de contrôle d'opportunité comme le prévoit la loi actuelle, mais uniquement un contrôle de légalité, destiné à s'assurer que ses décisions sont conformes au droit.

Ce contrôle serait exercé dans de brefs délais (15 jours) afin d'être conforme aux exigences de la gestion quotidienne des affaires.

En matière budgétaire, l'autonomie de la Commune serait consacrée par le versement d'une dotation financière forfaitaire qui se substituerait au régime actuel de la subvention d'équilibre et cette dotation évoluerait automatiquement d'une année sur l'autre, conférant ainsi une réelle autonomie à la Commune qui en assurerait la gestion en fonction des orientations qu'elle arrêterait.

Dans le même sens, le contrôle préalable des dépenses de la Commune par l'Etat serait supprimé. L'usage des fonds publics par le Maire ferait cependant l'objet d'un contrôle réalisé *a posteriori* afin de s'assurer du respect des textes en vigueur.

Par ailleurs, le projet de loi permet également de faire évoluer certaines des dispositions de la loi initiale du 24 juillet 1974 pour les rendre davantage conformes aux réalités présentes et intégrer des suggestions d'évolution qui ont été formulées par la Commune elle-même.

Je tiens à souligner que l'élaboration de ce projet de loi a été conduite en concertation étroite avec la Commune au cours de nombreuses séances de travail.

Cet esprit de concertation a également animé le Gouvernement, ainsi que je l'évoquais précédemment, lors des discussions qui ont été conduites avec votre propre Commission, puisque le Département de l'Intérieur a alors continué à établir des liens avec la Commune de manière à ce que cette dernière soit associée en permanence aux réflexions sur les ultimes ajustements à apporter à ce projet.

Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement est en mesure de formuler les observations suivantes sur les propositions d'amendement qui ont été formulées par votre Rapporteur au nom de la Commission.

Concernant l'article 2, tout en souscrivant à l'esprit et à l'essentiel de la rédaction des amendements des alinéas 2, 3 et 4, le Gouvernement considère cependant que les

conditions de publication des arrêtés municipaux d'occupation privative devraient faire l'objet d'une Ordonnance Souveraine et non pas d'un arrêté municipal. Le Département de l'Intérieur avait au demeurant déjà fait part de cette observation lors des discussions préparatoires.

En effet, comme vous le savez, l'article 68 de notre Constitution précise que le Prince rend les Ordonnances Souveraines nécessaires pour l'exécution des lois.

De plus, s'il s'agit de veiller à l'information des tiers concernant les autorisations d'occupation privative du domaine public délivrées par le Maire, il nous paraît préférable, dans un souci de transparence, d'éviter que l'autorité communale fixe elle-même les conditions dans lesquelles cette publicité doit être assurée.

Il est bien évident cependant, dans l'esprit du Gouvernement, que l'Ordonnance Souveraine qui serait à édicter à ce propos serait élaborée en concertation étroite avec le Maire.

L'amendement de l'alinéa 3 de l'article 2 pourrait par conséquent être rédigé comme suit : « Les conditions de leur publication au Journal de Monaco sont fixées par Ordonnance Souveraine ».

Sur l'article 9 : le Gouvernement ne formule pas d'objection à l'amendement d'insertion d'un chiffre 9 prévoyant que le Conseil Communal délibère sur la répartition des subventions dans le domaine récréatif et culturel.

De même le Gouvernement souscrit, dans son esprit, à l'amendement d'insertion d'un chiffre 10 relatif à l'action culturelle et artistique des établissements communaux. Il considère cependant qu'il conviendrait d'éviter d'énumérer ces derniers, ce qui, à l'usage, pourrait introduire un élément de rigidité dans la mesure où, par exemple, le changement de dénomination d'un de ces établissements nécessiterait la modification de la loi elle-même ; il y a eu dans un passé récent, justement, changement de dénomination.

Le Gouvernement donne également son aval à l'amendement d'insertion d'un chiffre 12 portant sur les termes et conditions d'occupation privative des dépendances du domaine public étant précisé qu'il s'agit du domaine public de la Commune. Il relève que cet ajout est lié à l'amendement proposé par la Commission à l'article 2.

Toujours sur l'article 9, le chiffre 17 nouveau n'appelle pas d'objection du Gouvernement, ce dernier ayant récemment accepté de transférer à la Commune les recettes d'affichage dans les passages publics souterrains afin d'augmenter ses ressources propres.

Enfin, le Gouvernement donne son accord à l'amendement figurant au dernier alinéa de cet article, permettant à la Commune de Monaco de se mettre en relation et de conclure des accords avec des collectivités territoriales étrangères.

Je rappelle que ces accords ne porteraient bien évidemment que sur des sujets entrant dans le domaine de compétence de la Commune et qu'ils devront être passés dans le respect des engagements internationaux de la Principauté.

Je souligne, au demeurant, que cette disposition permettrait de rendre le droit monégasque conforme à la charte européenne de l'autonomie locale.

Concernant l'article 10 traitant des questions d'urbanisme, le Gouvernement a donné son accord sur la proposition d'amendement d'une insertion d'un 6° ainsi que de modification formelle de l'avant-dernier alinéa destiné à rendre le texte plus lisible sans en affecter le sens.

L'amendement portant sur l'article 11 est également accepté dans la mesure où il est uniquement d'ordre rédactionnel.

Il en est de même en ce qui concerne l'amendement portant sur l'article 12.

Alors, s'agissant de l'article 16, le Gouvernement a récemment accepté, conformément aux souhaits de la Commission, de transférer à la Commune les recettes qu'il encaissait jusqu'alors au titre des redevances d'occupation privative avec emprise des voies publiques.

Cette décision permettra à la Commune d'augmenter ainsi ses recettes propres.

Cependant, le Gouvernement n'entend pas se départir de la compétence qu'il exerce en matière de délivrance des autorisations d'occupation des voies publiques avec emprise au sol.

En effet, à l'heure actuelle, la Commune n'est compétente qu'en matière d'autorisation d'occupation privative des voies publiques sans emprise sur ces dernières (il s'agit à ce titre des terrasses de certains établissements et des étals qui sont disposés régulièrement, ou de manière exceptionnelle lors de certains événements de type Grand Prix Automobile, sur le domaine public).

Le Gouvernement, aujourd'hui, de son côté, a compétence en ce qui concerne la délivrance des autorisations d'occupation privative des voies publiques avec emprise sur ces dernières. Il s'agit, dans cette hypothèse, de tout élément fixe tels que podiums, platelages, mise en place de rambardes et de structures

inamovibles et l'autorisation dans ces cas de figure est délivrée par l'Administration des Domaines.

Le Gouvernement, ainsi que je le mentionnerai ultérieurement, donne son accord sur le transfert à la Commune, ce qui est prévu à l'article 25, des recettes jusqu'alors perçues par l'Administration des Domaines au titre des redevances d'occupation des voies publiques avec emprise sur celles-ci. En revanche, pour différents motifs de cohérence mais également de fond, il ne souhaite pas se départir de sa compétence en ce qui concerne l'emprise sur le domaine public.

Quelques explications :

La distinction faite par le Gouvernement entre les cas d'autorisations d'occupation privative avec ou sans emprise s'impose clairement dans la mesure où de telles décisions pourraient se révéler pénalisantes dans un certain nombre de cas pour lesquels d'ailleurs mon Collègue Gilles TONELLI dispose des exemples appropriés :

- nécessité de maintenir une voie publique sans occupation en raison de travaux à venir dont le Conseil Communal pourrait ne pas avoir connaissance dès lors qu'ils n'entrent pas dans les compétences qui lui sont reconnues en matière d'urbanisme par les autres dispositions de la présente loi,
- nécessité de maintenir un accès d'un gabarit suffisant pour des raisons de sécurité,
- nécessité de maintenir des voies d'une largeur suffisante pour le passage des convois exceptionnels hors-gabarit,
- nécessité de garder toute latitude de l'utilisation des voies dans le cadre de modifications éventuelles des schémas de circulation ponctuels liés à des manifestations,
- nécessité de maintenir les voies libres dans le cadre de l'évolution des réglementations des quartiers ordonnancés,
- nécessité de conserver les voies libres afin de créer partout où cela est possible des couloirs de bus.

En tout état de cause, l'Etat, propriétaire du domaine considéré, est celui qui connaît l'état et l'occupation du sol de son domaine et qui paraît donc le plus à même de prendre la décision éventuelle d'autorisation d'occupation.

L'amendement de la Commission induit donc une transformation importante dans la gestion actuelle du domaine public de l'Etat que constituent les voies publiques, et qu'il convient de ne pas effectuer, me semble-t-il, sans en peser toutes les suites, ce qui nécessite une étude approfondie des différents

départements et services de l'Etat concernés pour en appréhender toutes les implications.

Par conséquent, Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux, le Gouvernement ne souscrit pas à la proposition d'amendement formulée par la Commission à l'article 16, 9° et souhaite s'en tenir à la rédaction actuelle du projet de loi.

Dans le même état d'esprit, le Gouvernement accepte l'amendement du chiffre 1 de l'article 25 qui porte également sur les redevances d'occupation privative des voies publiques, tout en souhaitant qu'il soit complété dans le sens précédemment mentionné, à savoir : « les droits d'affichage,... les redevances d'occupation privative, en précisant, avec ou sans emprise des voies publiques... », cela nous paraît nettement plus clair.

Concernant l'article 31, l'amendement formulé par la Commission n'a pas appelé d'objection de principe et, bien évidemment, l'Ordonnance Souveraine d'application reprendra les modalités fixées par les articles 4 et 6 de l'Ordonnance du 29 février 1968 en tenant compte des spécificités du présent projet de loi.

Concernant les amendements d'insertion de deux nouveaux articles, et il s'agit d'amendements importants, les articles 32 et 33, le Gouvernement fait part de son accord.

Il est en effet apparu souhaitable que toute difficulté d'application des dispositions budgétaires ou financières de ce texte soit soumise à un comité tripartite chargé de les examiner. Il reviendra à ce comité de faire part de ses avis afin d'éclairer, à la fois, le Gouvernement et le Maire sur les différentes questions qui lui auront été soumises.

Ce comité sera composé de représentants du Gouvernement et des Assemblées élues, à savoir le Conseil National et le Conseil Communal, afin qu'il puisse disposer de toute l'expérience nécessaire aux consultations qui lui seront demandées.

Enfin s'agissant de l'article 34 initial, devenu l'article 36, le Gouvernement marque son accord sur l'entrée en vigueur immédiate des dispositions de la future loi, à l'exception, comme l'a dit le Rapporteur, de celles budgétaires et financières qui, pour des raisons d'annualité budgétaire, trouveraient à s'appliquer à compter de l'exercice 2007.

Toutefois, et ce conformément à l'article 69 de notre Constitution, les lois n'entrent en vigueur qu'à compter du lendemain de leur publication au Journal de Monaco. Il y aurait lieu par conséquent de libeller le premier alinéa de l'amendement comme suit : « La présente loi entre en vigueur à compter du lendemain de sa publication au Journal de Monaco ».

Au moment d'achever mon intervention, je souhaiterais me féliciter de l'esprit positif d'ouverture qui a animé les réflexions conduites avec les représentants de la Commune et, bien entendu, avec ceux du Conseil National, des relations excellentes entretenues avec votre Rapporteur, M. Alexandre BORDERO, et l'ensemble des membres de votre Commission.

Je crois que cet esprit d'ouverture a incontestablement permis d'aboutir à l'élaboration d'un texte qui est un texte moderne, pleinement concerté, et qui permettra à la Commune de gérer les nombreuses affaires dont elle a la charge dans des conditions conformes à ses aspirations et en accord avec les engagements internationaux souscrits par la Principauté de Monaco.

Je vous remercie, Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux, pour votre attention.

M. le Président.- Merci Monsieur le Conseiller.

J'aurai quelques remarques à faire, mais je vais d'abord donner la parole à M. le Rapporteur pour connaître sa réaction suite à cette déclaration du Gouvernement. Monsieur BORDERO, nous vous écoutons.

M. Alexandre BORDERO.- Juste une précision. Nous avons été avertis extrêmement tardivement de cette position du Gouvernement et c'est pourquoi il a semblé préférable que le texte poursuive son chemin et que les explications sur la position du Gouvernement et celle du Conseil National se fassent en Séance Publique puisqu'il était absolument impossible, en raison du week-end de la Pentecôte, de réunir hier une Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses pour éventuellement discuter de cette position.

Alors, sur le fond du blocage que fait le Gouvernement sur un ou deux amendements, on constate d'abord que notre ami Jean-Pierre LICARI avait raison ; il y a un effet de mode de trouver « anticonstitutionnels » certains amendements, même lorsqu'ils ne le sont pas, puisqu'on parle de l'amendement sur la publication au Journal Officiel qui devait être rédigée par arrêté municipal ; cet arrêté municipal n'est bien sûr pas un texte d'application de la loi : c'est une possibilité que la loi offre au Maire, comme elle donne d'autres possibilités, de rédiger des arrêtés municipaux sur d'autres sujets. Bien sûr, l'Etat prendra, conformément à la Constitution, une Ordonnance Souveraine – ne serait-ce que pour créer le Comité des Finances locales et fixer sa composition – et pourra aussi confirmer cette façon de faire, c'est-à-dire la rédaction

par le Maire et par arrêté ministériel des conditions de publication. Mais c'est un problème secondaire puisqu'il est conséquent, finalement aux sujets qui fâchent, parce que pour ceux qui ont suivi les affaires communales depuis le début, l'occupation des voies publiques a toujours été un sujet qui fâche entre la Mairie et le Gouvernement et ce quel que soit le Maire, puisque les négociations sur cette loi ont commencé alors que Mlle Anne-Marie CAMPORA était Maire de Monaco.

On peut constater avec regret que le Gouvernement rejette cet amendement qui donnait la gestion des autorisations d'occupation des voies publiques à la Mairie et ce point semblant être d'abord – mais vous nous le confirmerez – un motif du retrait du texte, je ne sais pas si vous confirmez la position et si vous nous dites officiellement que c'est un motif de retrait du texte, mais vous pourrez vous expliquer tout à l'heure.

Alors, il faut voir quelle est la situation aujourd'hui : selon que l'occupation est avec ou sans emprise au sol, les autorisations d'occupation et les recettes générées sont gérées soit par la Mairie, soit par le Gouvernement au travers de l'Administration des Domaines. Bien sûr, cette situation présente des inconvénients puisque vous savez qu'il y a certains établissements qui ont les deux sortes d'occupations ; il y a donc une double démarche auprès de l'Administration : deux demandes à formuler, deux factures à régler à des organismes différents. Par ailleurs, il y a des différences tarifaires entre la Mairie et le Gouvernement qui font que, selon les calculs plus ou moins avantageux que peuvent faire certains exploitants, vous avez des occupations sans emprise qui se transforment en occupations avec emprise et ce, du jour au lendemain. Ensuite, peuvent aussi surgir des conflits parce qu'il est parfois difficile de différencier une occupation avec emprise d'une occupation sans emprise ; on a déjà vu les deux Administrations réclamer la facture à un même exploitant, oui cela s'est déjà vu.

Quelles ont été les motivations de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses dans la rédaction de ces amendements ? Tout d'abord, nous avons essayé de rendre cohérents le fait de donner l'occupation et celui de la publication au Journal Officiel ; les deux vont ensemble, donc les deux amendements sont intimement liés.

Nos motivations étaient d'abord d'améliorer l'autonomie financière de la Commune, bien sûr, en transférant toutes les recettes des occupations à la Mairie, ensuite, un souci de cohérence. Il nous a semblé effectivement plus homogène qu'une seule entité ait à la fois la gestion des autorisations et la perception des recettes générées par ces autorisations. Il nous a aussi semblé plus cohérent que les administrés aient affaire à un seul organisme, ce qui simplifie les procédures ;

d'ailleurs – et c'est dans votre exposé des motifs – le même souci de cohérence à présider aux transferts des autorisations commerciales.

En effet, en ce qui concerne les commerces de bouche, la Mairie accordait certaines autorisations, comme les salons de thé, les glaciers, les boucheries, les comestibles ; certains établissements se retrouvaient à demander des doubles autorisations : une à la Mairie, une à l'Expansion Economique et, dans un souci de cohérence – je le répète et vous l'avez dit dans l'exposé des motifs – toutes ces autorisations étaient transférées à la Direction de l'Expansion Economique et il nous semblait logique qu'en compensation, toutes les autorisations d'occupation de la voie publique soient transférées à la Mairie.

Le troisième point qui nous a guidés dans la rédaction de nos amendements, c'est un souci de transparence et d'information des administrés et des tiers. Dans le dispositif présenté par la Commission, la gestion des autorisations d'occupation de la voie publique s'accompagne de mesures qui permettent d'assurer une certaine transparence dans ces autorisations ainsi qu'une information pour les tiers. Si nos amendements étaient acceptés, ces dossiers seraient traités en Séance Publique du Conseil Communal, donc devant le public et devant la presse ; un certain nombre de ces autorisations serait publié au Journal Officiel, on pense notamment à celles justement avec emprise et à celles qui perdurent dans le temps et qui ont une surface importante. A l'heure actuelle, aucune information du public, des administrés ou des tiers n'est assurée, ni par le Gouvernement, ni par la Mairie.

Quatrième point qui nous a guidés : c'est l'affirmation du rôle de la Mairie dans l'animation de la ville. Outre l'organisation de certaines manifestations bien connues comme la foire d'attraction, la fête de la musique et le village de Noël, la Mairie jouerait un rôle accru dans l'animation de la ville puisque certaines occupations de la voie publique – on pense par exemple, notamment, aux terrasses de restaurants – en sont incontestablement un élément important.

Enfin, en ce qui concerne l'argumentation que vous nous donnez, Monsieur le Conseiller, elle me paraît un peu légère. En effet, en premier lieu, vous nous dites qu'il faut une coordination avec la Direction de l'Expansion Economique ; alors, expliquez-moi car je ne comprends pas trop. Si on prend des cas précis – on ne va pas faire des grands discours juridiques ou théoriques – vous avez un bar qui met une terrasse sans emprise, il occupe une terrasse de « x » m², expliquez-moi pourquoi le même bar, dix jours après, pose un platelage sur le sol puis met sa terrasse sur ce platelage, il est donc obligé de se coordonner avec la Direction de l'Expansion

Economique puisque maintenant sa terrasse est avec emprise et qu'elle passe sous l'emprise de la Direction de l'Expansion Economique et de l'Administration des Domaines. Alors, expliquez-moi où est le phénomène de coordination dans ce cas de figure qui est, je vous le précise, le cas de figure qui s'est le plus souvent présenté à Monaco.

Enfin, en ce qui concerne la coordination avec les chantiers, les manifestations, la circulation, il faut quand même savoir qu'il y a une Commission de la Circulation à laquelle, je crois, participe la Mairie. Tout ce qui relève de la circulation, des interruptions de circulation, est réglé par arrêté municipal, si je ne me trompe pas. Alors, comment la Mairie pourrait à la fois émettre un arrêté municipal interdisant la circulation sur une voie et en même temps donner une terrasse ? Est-ce que la Mairie aurait tendance à marcher sur la tête ? C'est peut-être ce que vous considérez ! En plus de cela, il faut savoir qu'il y a aussi à Monaco une Commission Technique qui peut être consultée sur les gabarits, sur le passage des véhicules de pompiers, dans les rues piétonnes notamment, et que cela donne toutes les garanties pour qu'il n'y ait pas de problème entre la Mairie et le Département des Travaux Publics, en ce qui concerne les voies de circulation, les chantiers éventuels qui pourraient se profiler en ville.

Donc, votre argumentation ne me convainc pas. Je pense que nous avons là – et cela depuis quelques années – plutôt la défense de ce que j'appellerais un « pré carré ». Je regrette que vous n'ayez pas suivi, pour l'instant, les amendements de la Commission et que vous ne fassiez pas confiance à l'Institution communale.

Je vous remercie.

M. le Président.- Merci, Monsieur BORDERO.

Monsieur le Ministre d'Etat souhaite s'exprimer.

Je vous en prie, Monsieur le Ministre, nous vous écoutons.

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

Je souhaitais, Monsieur le Rapporteur, dire quelques mots à la suite de votre intervention. D'abord, je voudrais souligner qu'il y a quand même une très large concertation sur ce texte puisque sur un très vaste dossier, nous en sommes à discuter malgré tout à la marge et que, sur l'essentiel, nous nous sommes mis d'accord. Mon grand souhait serait évidemment que ce texte puisse être adopté pour que très vite se mette en œuvre, dans les délais prévus, cette réforme.

Reste ce point particulier, je ne parle même pas du premier, je parle de l'occupation du domaine public. Ce

n'est d'abord pas un problème financier puisque nous avons donné notre accord pour que la recette soit une recette communale et entre dans les recettes de la Commune. C'est donc uniquement, pour nous, un problème de gestion parce qu'il me paraît très difficile de diviser la gestion du domaine public. C'est vraiment uniquement cette question-là, car il y a des problèmes qui touchent à la sécurité, le passage des sapeurs-pompiers, qui touchent à la circulation, qui touchent aux réseaux et il m'apparaît très difficile de diviser la gestion du domaine public. Toute autorisation qui suppose donc une emprise sur la voie publique peut très bien interférer, quelquefois sans que l'on sache, avec la meilleure volonté du monde. Je ne crains pas du tout que la Commune commette des imprudences, je dis simplement qu'elle peut ignorer tel ou tel élément, qu'il y a telle dalle qui se trouve à tel endroit, qu'il faut que les pompiers puissent toujours accéder et qu'il ne faut pas mettre du ciment par-dessus.

Alors, je veux bien faire une ouverture sur le siège. L'ouverture serait que pour ces emprises sur le domaine public, elles puissent être à la limite délivrées par la Mairie, cela ne me gêne pas, mais sur avis conforme du Conseiller de l'Equipement, car je crois qu'il est absolument nécessaire pour nous, comprenez bien que ce n'est plus un problème de la loi municipale, c'est un problème de cohérence de la gestion du domaine public. Vous ne pouvez pas accorder un bout de gestion du domaine public, sans risquer malgré la meilleure volonté de tous, d'avoir des incohérences dans les décisions. Il faut qu'il y ait un seul responsable de cette gestion.

Ce n'est pas du tout que j'ai la moindre méfiance vis-à-vis de qui que ce soit et, surtout pas vis-à-vis de la Mairie, mais je dis que si ce n'est pas le même qui gère, c'est-à-dire les Domaines en fait – vous parlez de l'Expansion Economique, mais elle n'a rien à faire là-dedans, ce sont les Domaines – celui qui gère doit savoir s'il n'y a pas d'inconvénient, si on doit faire des travaux à un endroit, y mettre une terrasse dès lors qu'il s'agit d'une emprise fixe, lorsque c'est une emprise précaire, ce n'est pas compliqué de déplacer les chaises si on a besoin d'y faire des travaux. Si c'est une emprise permanente, vous voyez quand même le problème, il faut qu'il y ait une cohérence. Moi je suis prêt à faire cette ouverture de décision sur avis conforme, si vous voulez, ce n'est pas pour moi un problème de compétence, mais un problème de cohérence dans la gestion du problème public. Cela peut paraître un point marginal par rapport à tous les enjeux de cette loi, mais c'est un problème important pour la cohérence de la gérance du domaine public et à travers ça vous avez encore une fois, la circulation et aussi la sécurité, il faut que les pompiers donnent leur avis, etc... Vous voyez bien que ce n'est pas si simple,

voilà ce que je voulais préciser. Je dois dire, si je propose cette formule, c'est qu'elle existe dans d'autres pays et, notamment, dans les pays voisins, parce que vous ne pouvez pas accorder d'emprise sur la voie publique sans avoir préalablement recueilli l'avis des différents services et notamment, ceux qui touchent à la sécurité.

M. le Président.- Monsieur le Rapporteur, si vous me permettez, avant de vous redonner la parole, je tiens à dire que sommes déjà dans un débat que, personnellement, je refuse à ce stade et je vais m'expliquer.

On vient d'entendre sur le siège M. le Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur et ensuite M. le Ministre d'Etat nous faire part d'un certain nombre d'objections tardives du Gouvernement aux amendements proposés par la Commission. Je ne peux que regretter que ce soit fait sous cette forme-là, que les Élus le découvrent ce soir sur le siège, notamment, par rapport au transfert d'une compétence communale, donc des autorisations d'occupation de voie publique, avec emprise. Cela a été bien réfléchi et bien mûri par la Commission des Intérêts Sociaux, il y a eu un long débat sur ce point. Il y avait là l'occasion d'opérer une rationalisation administrative tout en apportant à la Commune une possibilité d'augmenter ses recettes. Cette distinction entre avec et sans emprise voulue par le Gouvernement n'est franchement pas facile à expliciter, très difficile à mettre en œuvre et j'attendrai que le Gouvernement, sur ce point, nous explique sans précipitation – pas sur le siège comme nous sommes en train de le faire ce soir – en quoi l'intérêt général – je n'ai toujours pas bien compris – impose qu'il conserve ce pouvoir de décision puisque déjà il a accepté pour les redevances – comme nous le souhaitions – qu'elles reviennent à la Mairie, et je ne pense pas être le seul élu à ne pas apprécier ce type de situation ; c'est toujours désagréable sur des éléments de fond comme ceux-là d'avoir à se prononcer sur le siège. Alors, ce soir, ce n'est vraiment pas raisonnable de se prononcer sur le siège ; il y a donc trois hypothèses, je vous en fais part et je vous donne mon point de vue.

La première hypothèse serait que l'on maintienne tous nos amendements et que je soumette, comme je peux le faire, selon le Règlement intérieur de notre Assemblée, le projet de loi amendé par nous, au vote, mais le Ministre d'Etat va certainement le confirmer, dans cette hypothèse, il retirerait le texte. Bien sûr, il pourrait ensuite le redéposer mais d'abord cela ne dépendrait plus de nous – je n'aimerais pas que l'on perde le contrôle d'un projet de loi qui est à notre examen – et deuxièmement, il risque d'y avoir des lourdeurs administratives qui pourraient retarder le vote final de ce texte qui est très important, que nous voulons

voter et qui est très attendu surtout, à juste titre, par les Elus de la Commune. Donc, cette hypothèse de faire voter maintenant sur nos amendements, après ce que j'ai entendu, est risquée.

Deuxième hypothèse : conformément au Règlement intérieur, je suspendrai la séance pour pouvoir réunir – dans l'urgence – une Commission des Intérêts Sociaux qui examinerait au fond les arguments du Gouvernement, les confronterait à ceux qu'elle a déjà adoptés, se concerterait avec le Maire et les Élus de la Mairie qui sont dans la salle... Alors moi, je dois vous dire que travailler avec l'épée de Damoclès du chronomètre au dessus de la tête, pour un texte aussi important – vous avez vu, Monsieur le Ministre, tout à l'heure lorsqu'il s'est agit de remplacer le terme « Gouvernement » par « Conseil de Gouvernement », nous ne sommes pas ici pour faire du formalisme – mais lorsqu'il s'agit de savoir si la Mairie peut ou pas avoir le contrôle des emplacements sur la voie publique, c'est quand même un problème de fond. Donc, deuxième hypothèse, travailler dans l'urgence, je n'aime pas non plus ; je suis le garant, en tant que Président de cette Assemblée, du respect de ses prérogatives et de son travail serein ; je préfère que l'on travaille dans la concertation, tranquillement, sans avoir une précipitation imposée par le Gouvernement.

Alors, il reste une troisième hypothèse – et à mon avis c'est la moins mauvaise – conformément à l'article 84 du Règlement intérieur du Conseil National qui dit : « L'Assemblée peut, soit à la demande du Ministre d'Etat, s'il s'agit d'un projet de loi, soit à celle d'un Conseiller National, décider immédiatement du renvoi de l'ensemble du texte à la Commission saisie au fond ». Si nous décidions donc d'ajourner ce soir ce débat, si le Rapporteur qui est aussi le Président de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, M. BORDERO, est d'accord pour réunir dès la semaine prochaine une Commission des Intérêts Sociaux sur ce thème, pour se concerter avec M. le Maire et les représentants de la Commune, je m'engage à réinscrire ce texte à l'ordre du jour – puisque là j'en suis responsable d'après le Règlement intérieur – dès la prochaine Séance Publique, c'est-à-dire le 19 juin, dans moins de deux semaines, après qu'on ait eu le temps de trouver un compromis et un accord satisfaisants pour tout le monde et sans précipitation. Ainsi, le texte serait voté le 19 juin. Je ne pense pas que cela pose un problème et personnellement, je pense que c'est la moins mauvaise solution.

Ceci dit, je donne maintenant la parole à mes Collègues qui la demandent, à la fois pour réagir à la déclaration du Gouvernement et puis, bien sûr, pour

savoir si vous êtes d'accord avec ma proposition de ce soir, d'ajourner le débat.

Je vois plusieurs mains se lever, mais je ne voudrais pas sur le siège que l'on aille trop loin dans le débat de fond, parce que ce n'est pas satisfaisant pour moi, pour le respect d'un travail serein du Conseil National.

Monsieur BORDERO, nous vous écoutons.

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

Je ne voudrais pas aller plus au fond dans un débat technique. Je voulais dire justement que je souscris à la démarche du Ministre d'Etat qui nous dit qu'éventuellement, la Mairie pourrait autoriser ce genre d'occupation, après un avis conforme des services techniques et notamment, du Département de l'Equipement. Et aussi rassurer le Ministre d'Etat, puisque autant que je sache, toutes les implantations, les occupations avec emprises sont toutes transportables, puisque, notamment toutes celles qui sont sur le quai, les grands pavillons, on les enlève pour le Grand Prix, il n'y a donc rien de bétonné au sol qui soit définitivement fixé et inamovible.

Donc, je suis entièrement d'accord pour que l'on se mette d'accord sur la base de la dernière proposition du Ministre d'Etat et pour que l'on réunisse une Commission des Intérêts Sociaux le plus vite possible.

M. le Président.- Merci.

Nous écoutons à présent Monsieur Henry REY.

M. Henry REY.- En 2002, lorsque nous avons voté la réforme constitutionnelle, nous attendions depuis des dizaines d'années que la Commune ait enfin une certaine indépendance, une certaine autonomie. Alors vous pensez bien, en ce qui me concerne ce soir, je ne prendrai aucun risque de voir retirer ce projet de loi qui, pour moi, est d'une importance capitale pour la Commune et pour Monaco.

C'est la raison pour laquelle je souscris à votre troisième solution de la suspension pour renégociation.

M. le Président.- Merci, Monsieur REY.

Je passe à présent la parole à Monsieur le Vice-Président, Claude BOISSON.

M. Claude BOISSON.- Merci, Monsieur le Président.

Ayant été absent la semaine dernière pour des représentations officielles et ayant eu communication qu'il y avait quelques observations du Gouvernement, je me demandais si j'avais manqué un épisode !

Franchement, ce qui se passe ce soir est assez surprenant. On travaille pendant des mois, pendant des soirées sur des sujets, nous avons des échanges avec le Gouvernement et puis soudain sur le siège, on serait amené à prendre des décisions. Je regardais mes Collègues, je me demandais ce qui allait se passer ; je ne savais pas s'il y avait des décisions prises derrière la porte, mais Monsieur le Président, j'apprécie votre proposition, parce que ce soir, en effet, on ne peut pas imaginer qu'il y ait le retrait du texte et personnellement j'étais très mal à l'aise, je n'avais pas envie de voter sur le siège un texte avec des modifications de dernier moment, si pertinentes soient-elles, c'est une question de principe et de méthode. On a tout discuté, on a vu ce qui était admissible ou pas et, tout à coup, on entend cet autre argument, mais on ne peut pas non plus se permettre de perturber ce projet.

Je crois donc que votre troisième proposition, Monsieur le Président, est intéressante d'autant plus que nous avons entendu les arguments de M. le Ministre d'Etat et, comme le disait le Rapporteur, là aussi, on va sûrement avoir un amendement. Je crois qu'il n'était pas raisonnable, sur le siège, d'écrire un amendement émanant d'une remarque du Ministre d'Etat. Nous attendons donc un amendement très rapidement de façon à ce que l'on puisse l'examiner à la Commission des Intérêts Sociaux qui est prévue. Mais ce serait intéressant, Monsieur le Rapporteur, que nous continuions quand même à avoir un échange des arguments, parce que pour l'instant, nous ne sommes pas forcément convaincus des arguments. Il y a peut-être encore d'autres solutions à trouver même si le principe qu'a évoqué le Ministre d'Etat est évident, ce n'est certes pas une question de compétences, c'est une question de prudence, mais quand même, je crois qu'il y a d'autres solutions qui peuvent se rechercher.

Merci.

M. le Président.- Merci, Monsieur BOISSON.

La parole est à présent à Monsieur CUCCHI. Je vous en prie, nous vous écoutons.

M. Jean-Michel CUCCHI.- Merci, Monsieur le Président.

Je crois, en effet, que votre proposition est la seule raisonnable qui nous reste, mais permettez-moi quand même de faire une remarque sur la forme.

Comment est-ce possible que sur un point qui me semble important et auquel vous êtes particulièrement attachés, vous ne vous en rendiez compte que le vendredi après-midi ? C'est inimaginable ! C'est un texte important, on l'attend depuis des années, la Commune en a besoin et vous réalisez au dernier moment que l'amendement de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses peut poser un problème ! Plus que tout le reste, c'est cela qui m'inquiète, parce qu'il y a deux cas : ou ce n'est pas vrai, et, dans ce cas-là, vous avez agi dans la précipitation, ou bien cet amendement pose effectivement un problème et, il s'en est fallu de peu que vous ne vous en rendiez pas compte. Reconnaissez que cela jette un certain discrédit sur vos Services. Je trouve tout cela regrettable.

Maintenant, sur le fond, il est absolument impensable de prendre une telle décision en deux minutes. Donc, ne serait-ce que par respect pour le travail des membres de la Commission, mais surtout pour le fait qu'un texte d'une telle importance doit être mesuré et réfléchi, nous n'avons pas le choix. Je trouve que ces méthodes sont d'un autre temps.

M. le Président.- Nous allons écouter le Ministre d'Etat, mais pour dédramatiser, on pourra malgré tout voter ce texte dans moins de quatorze jours.

M. le Ministre d'Etat.- Je voudrais quand même répondre à Monsieur CUCCHI que cette question-là n'a jamais été évoquée – parce que ce n'était pas une revendication de la Mairie – dans tous les travaux préparatoires et nous avons eu connaissance du rapport de la Commission qui l'a proposé jeudi. Vous avez eu une réponse vendredi ; je ne trouve pas que ce soit tellement scandaleux comme délai, d'autant plus qu'il n'était plus possible, hélas, de réunir la Commission entre temps. Donc, pas de chance, mais cette question n'a été évoquée qu'au cours de ces derniers jours. Je n'y peux rien. J'aurais bien sûr, moi aussi, préféré qu'on ait une discussion tranquille avec la Commission, mais je me rallie tout à fait – j'ai fait une ouverture tout à l'heure – pour montrer qu'on devrait arriver très facilement sur ce point qui reste pour moi à la marge, je le confirme, qui est important pour la gestion du domaine public mais qui, dans la loi communale, par rapport à tout le reste est à la marge. Je suis convaincu que, lors de la réunion qui aura lieu la semaine prochaine, nous pourrons, entre la Commission du Conseil National, l'Etat et – je le souhaite – les représentants de la Mairie, trouver très facilement un amendement. J'en ai la conviction profonde. Je suis tout à fait la proposition de M. le Président de dire : « renvoyons, faisons une réunion la semaine prochaine et trouvons une solution » ; je suis

sûr que nous allons la trouver. Ce serait quand même dommage de gâcher un texte qui a été très concerté et de le retarder.

Alors, excusez-moi, ne dites pas que c'est la faute aux autres, c'est dommage que cet élément soit arrivé un peu tard sur la table et à la veille d'un grand week-end.

M. le Président.- Je vais à présent donner la parole à Madame PASQUIER-CIULLA, mais avant, juste une remarque précise : ce thème a été abordé par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, il a été proposé à nos interlocuteurs gouvernementaux il y a déjà un certain temps, au Département de l'Intérieur, il a été accepté dans la réunion de concertation et ensuite le rapport – conformément au Règlement intérieur – a été transmis mardi et non pas jeudi mais pour nous, compte tenu que cela avait été débattu avec le Département de l'Intérieur qui est le Département de tutelle de ce texte, vous étiez, le Gouvernement tout entier, était d'accord. Donc là, vous introduisez un nouvel argument : c'est que la Mairie ne l'a pas demandé, c'est autre chose. Nous, ici, nous sommes le Conseil National, et le Conseil National, en tout cas, l'a demandé et nous considérons – et je ne pense pas que les élus de la Commune nous démentiront – que c'est évidemment une prérogative supplémentaire pour la Commune, justifiée, et ceci a été accepté dans des réunions de concertation préalable, il y a déjà un certain temps, par les représentants du Département de l'Intérieur.

Je ne veux pas polémiquer mais je ne peux pas laisser dire des choses qui sont inexactes, alors peut-être que c'est un autre Département qui a découvert cela, mais ce n'est alors pas notre problème ; c'est un problème de communication au sein du Gouvernement, ce n'est pas le problème du Conseil National. Vous nous désignez un Département pour discuter, nous discutons avec les personnes que vous désignez. Je tiens à le préciser parce que si je laissais dire ce qui a été dit sans réagir, on dirait que c'est le Conseil National qui a la responsabilité d'une discussion en dernière minute. Ce n'est pas le cas.

Madame PASQUIER-CIULLA, je vous en prie.

Mme Christine PASQUIER-CIULLA.- J'approuve tout à fait ce que vous venez de dire, de même que ce qui a été dit par mes Collègues et, notamment, M. BOISSON. Sur la forme, ce n'est pas acceptable. On ne peut pas passer des mois à travailler sur un dossier et se retrouver sur le siège avec des modifications de cette importance. Je ne vais pas en remettre encore une couche, ce n'est pas la peine, mais on a un peu le sentiment quand même d'être pris en

otage, d'autant que la Mairie est là, que tout le monde attend ce texte. Je répète, j'ai le sentiment d'être prise en otage et je n'aime pas ça. Donc, je souscris à la proposition du Président de renvoyer en Commission, mais je voudrais rebondir sur une observation qui a été faite par M. BOISSON, à savoir, peut-être continuer la discussion ce soir parce que je pense que nous n'aurons pas l'occasion de voir le Gouvernement la semaine prochaine pour discuter avec lui des détails. Et il y a quand même quelque chose que j'aimerais comprendre sur le fonctionnement de ce que vous proposez, Monsieur le Ministre. Vous nous dites que la Mairie va finalement garder le financement de ces emprises et le Gouvernement veut garder la décision *grasso modo*. Mais qui va fixer le prix des emprises ? Est-ce que c'est la Mairie ? Est-ce que c'est vous ? Enfin, je ne sais pas. Il y a des questions, comme celles-là, de détail qui sont importantes. Est-ce que nous aurons le temps d'en discuter ?

M. le Ministre d'Etat.- Dans ma proposition – mais n'en discutons pas maintenant – dans l'ouverture que j'ai faite tout à l'heure, c'est la Mairie. Simplement, la Mairie doit s'assurer, avant de donner une délivrance, de l'avis conforme du Conseiller de l'Equipement qui lui se débrouille avec les pompiers, etc... pour s'assurer qu'il n'y ait pas d'obstacle technique grave, c'est tout. Mais c'est la Mairie qui gèrerait.

Mme Christine PASQUIER-CIULLA.- Et qui fixe le prix ?

M. le Ministre d'Etat.- C'est la Mairie.

Mme Christine PASQUIER-CIULLA.- D'accord.

M. le Président.- Nous poursuivons donc le tour de parole.

La parole est maintenant à notre Collègue Bernard MARQUET.

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

Il faudrait retrouver le procès-verbal, mais ça a été un des premiers sujets que l'on a débattu – Madame PASQUIER-CIULLA, vous étiez là – et on disait « Mais qu'est-ce que c'est ? Pourquoi, s'il y a un caillebotis, c'est l'Etat ? » et on trouvait cela totalement incohérent et comme l'a rappelé le Président, nous avons des contacts avec l'Intérieur et il n'y a jamais eu de problème. Donc, Monsieur le Ministre d'Etat, il faut vraiment changer les méthodes de travail de ce Gouvernement.

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

M. Jean-Luc NIGIONI.- Merci, Monsieur le Président.

Certes, beaucoup de choses ont été dites que je partage. Je ne vais donc pas alourdir le débat, mais je voudrais quand même rajouter, au sujet des amendements qui sont considérés à la marge par M. le Ministre, qu'il y en a un qui nous paraît relativement important, c'est celui des emprises, mais il y a aussi le problème de l'Arrêté Ministériel ou Ordonnance Souveraine ; cette décision-là ne me paraît pas être une décision qui soit à la marge, d'autant que c'est tout à fait dans l'esprit de l'autonomie communale et c'est donc un point qui mérite, au moins de la part des élus, que nous en rediscutions entre nous et que nous prenions position. Certes, sur le problème de la liste des entités culturelles, là, je pense qu'il n'y aura pas de difficulté. D'autre part, je suis tout à fait d'accord sur la proposition que vient de faire M. le Président, à savoir de ramener le texte devant la Commission ; cela paraît – comme vous l'avez très justement expliqué – le plus légitime. Ayant déjà expérimenté, en tout début de mandature, une Commission qui s'est tenue en suspension de séance, nous avons déploré ces conditions de travail. Nous les avons acceptées pour des raisons très particulières mais je pense qu'il n'est plus convenable de recommencer à travailler dans de telles conditions.

Je pense que, comme nous le faisons depuis le début, c'est-à-dire avec beaucoup de bonne volonté et de travail, nous pouvons arriver rapidement à conclure sur ce texte. Je suis donc d'accord sur le renvoi à la Commission.

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

Y a-t-il d'autres interventions ?

Monsieur CELLARIO.

M. Claude CELLARIO.- Ce que je voulais dire, c'est heureusement qu'il y a encore deux séances, sinon Monsieur le Ministre, nous serions dans une drôle de situation, reconnaissez-le. Ceci dit, on ne va pas revenir là-dessus, tout cela est inacceptable, je crois qu'il est préférable de faire jouer l'article 84 du Règlement intérieur qui régit notre Conseil National et, bien entendu, réunir très rapidement la Commission et rediscuter avec sérénité de tout cela ; je pense que ce n'est pas ce soir qu'il faut décider.

M. le Président.- Tout à fait d'accord.

Monsieur le Rapporteur, pour le dernier mot, je vous en prie.

M. Alexandre BORDERO.- Pour conclure le tour de table, juste une anecdote : en 1974, les débats aussi ont été interrompus, le Conseil National avait organisé une séance extraordinaire en juillet, puisque la loi avait été votée en juillet, on voit donc bien que la Commune est un sujet qui passionne et qui peut fâcher aussi. L'histoire se reproduit.

M. le Président.- Oui, mais le calendrier nous permet cette fois d'éviter une session extraordinaire.

Avec l'accord unanime, en tout cas de tous les élus qui se sont exprimés ce soir, conformément à l'article 84 du Règlement intérieur, ce texte est renvoyé devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses. Monsieur BORDERO, si vous êtes d'accord en tant que Président de la Commission, vous convoquez pour la semaine prochaine une réunion ; entre-temps, vous vous concertez avec la Mairie et nous rediscutons de tout cela pour remettre à l'ordre du jour, le 19 juin, le vote de cet important projet. J'ajourne donc le débat sur ce texte.

Compte tenu qu'il est déjà 21 heures 05, je vous propose de suspendre la séance 45 minutes pour que nous puissions nous restaurer. Nous reprendrons nos débats avec un autre projet de loi.

La séance est suspendue. Merci.

—
**(La séance est suspendue à 21 heures 05
pour 45 minutes).**
—

M. le Président.- La séance est reprise.

L'ordre du jour appelle maintenant l'examen du projet de loi, n° 789, sur le dépôt légal.

3) *Projet de loi, n° 789, sur le dépôt légal.*

Je laisse immédiatement Madame la Secrétaire Générale nous donner lecture de l'exposé des motifs.

Mme la Secrétaire Générale.-

EXPOSÉ DES MOTIFS

Dès l'Antiquité, les Etats civilisés se sont efforcés de mettre en place des systèmes de conservation des ouvrages, pièces et documents, attestant ainsi de l'état des connaissances humaines de leur temps. Dans l'histoire, de tels systèmes ont également pu être inspirés de considérations de police ou de sûreté publique, telles celles qui ont conduit à l'institution du dépôt légal en France, au 16^{ème} siècle, sous le règne du Roi François 1^{er}.

Pour ce qui est de la Principauté, la mention « dépôt fait au gouvernement de Monaco », apposée sur des publications du 19^{ème} siècle, témoigne de l'existence, à cette époque, d'une forme de dépôt. Mais c'est sous l'impulsion du Prince Albert 1^{er} que sera élaboré un projet de loi destiné, aux termes de son exposé des motifs, à « assurer la conservation des documents par lesquels se manifeste l'activité littéraire, scientifique, économique, artistique de la Principauté ». Ce texte sera examiné en séance publique par le conseil national le 15 décembre 1924 et deviendra la loi n° 87 du 3 janvier 1925 portant organisation du dépôt légal des imprimés.

Cette loi vieille de quatre-vingts ans, qui constitue toujours le droit positif monégasque en la matière, nécessite aujourd'hui, notamment du fait du développement des nouvelles technologies, d'être revue à l'effet de prendre en considération des supports autres que l'imprimé.

Tel est l'objectif que s'assigne le présent projet de loi, outre que de s'inscrire plus largement dans le cadre de la politique du gouvernement princier tendant à conserver trace de l'ensemble de la production éditoriale nationale, à enrichir le patrimoine culturel monégasque et à le rendre, en deçà et au-delà des frontières de la Principauté, accessible au plus grand nombre par tous les moyens qu'offre la technologie contemporaine.

Sous le bénéfice de ces considérations d'ordre général, ledit projet appelle les observations particulières ci-après.

—

L'article premier donne la définition du dépôt légal. Celle-ci consiste en la contribution obligatoire à un fonds national alimenté par l'ensemble des documents, quel que soit leur support technologique, réalisés totalement ou partiellement dans la Principauté, par édition, impression, production ou autres moyens, dans le but d'être accessibles au public.

Sont ainsi visés les documents circulant sur le territoire ainsi que ceux qui, s'ils ont été destinés au public, n'ont, en définitive, pas été mis à sa disposition.

Tel est, notamment, le cas des travaux d'imprimerie, ou encore de films qui, pour quelque raison que ce soit, n'ont jamais été présentés dans les salles ou sur les écrans. Pour autant, leur conservation paraît indispensable au regard de l'objectif de mémoire culturelle poursuivi par le dépôt légal.

Le présent article s'attache en outre à énumérer la variété des documents assujettis au dépôt. Ainsi, aux imprimés graphiques ou textuels sur papier viennent s'ajouter d'autres formes d'expression comme le son, l'image en mouvement, ou l'association de plusieurs modes de représentation des informations désignée sous le qualificatif de « multimédia ».

Cette approche présente l'avantage d'assurer à la loi une pérennité certaine en embrassant l'ensemble des formes documentaires, telles que les disques vinyles ou compacts, les œuvres cinématographiques, radiophoniques ou télévisuelles, ainsi que toutes les techniques numériques actuelles et à venir.

Cependant, il restera possible de procéder à des dépôts volontaires de documents dignes d'intérêt ne répondant pas à la définition précise du présent article et de l'article 3.

L'article 2 expose les objectifs d'intérêt général qui justifient le caractère contraignant du dépôt. Parmi ces objectifs et en sus de la conservation et de la consultation, figure la réalisation de bibliographies nationales. De tels instruments documentaires visent à répertorier de façon méthodique les documents obtenus par le dépôt et à en publier la liste selon un rythme adapté au volume des œuvres recensées.

Est également affirmé le droit de propriété sur le fonds dont il est expressément indiqué qu'il appartient au patrimoine de l'Etat.

Cette précision ne figure pas dans la loi française mais il est néanmoins apparu utile de le mentionner expressément dans le projet de manière à éviter toute équivoque.

A ce titre, il convient de souligner que s'agissant d'œuvres, les éléments incorporels demeurent bien entendu acquis à l'auteur dans les conditions prescrites par la législation relative à la propriété intellectuelle. La loi ne prononce, en fait, le transfert de propriété au fonds national que des quelques exemplaires donnés en dépôt, la propriété publique portant par conséquent exclusivement sur des éléments de pure matérialité.

Au regard de l'article 24 de la Constitution, la contrepartie de cette dépossession, *in concreto* très limitée, tient, d'une part, à la garantie de la pérennité du document, l'auteur ou le producteur étant assuré qu'il en demeurera toujours un exemplaire même si ceux dont il dispose venaient à être en totalité détruits ou perdus. A ce gain de sécurité, s'ajoute, d'autre part, la contribution du dépositaire à la notoriété du déposant au moyen de la citation des œuvres dans les bibliographies nationales.

L'article 3 exclut du champ d'application de l'obligation de dépôt un certain nombre de documents, à raison de leur nature juridique qui les soumet à des régimes particuliers (actes de procédure judiciaire, bulletins de vote, valeurs mobilières) ou de l'intérêt limité que présente leur conservation (cartes d'invitation, modèles de factures, tarifs, étiquettes...). A cet égard, et contrairement à la loi n° 87, il a été jugé préférable de poser le principe de cette énumération dans la loi tout en renvoyant l'énoncé à une ordonnance souveraine, de manière à en permettre l'ajustement rapide, au fil de l'évolution technologique.

Cette logique se rapproche de celle suivie dans la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 réglant le traitement des informations nominatives qui, en son article 6, renvoie à un texte réglementaire l'établissement de la liste des traitements soumis à des formalités simplifiées parce que manifestement sans incidence sur les droits fondamentaux.

Cela étant, de tels documents peuvent néanmoins présenter, à raison de leur contenu particulier, un intérêt certain pour la mémoire collective. Aussi, le projet institue-t-il un dispositif visant à permettre ponctuellement, sur proposition de l'organisme dépositaire ou recommandation du conseil du dépôt légal, d'imposer le dépôt effectif desdits documents.

L'article 4 rappelle la généralité de l'obligation de dépôt légal en indiquant qu'y sont assujetties toutes les personnes, physiques ou morales, publiques ou privées, qui mettent à la disposition d'un public, ou qui détiennent, les documents précités.

Outre qu'elles procèdent à une simplification et à une clarification, au regard des dispositions en vigueur, celles du présent article permettent également un suivi de l'accomplissement de l'obligation légale en imposant à chaque déposant la tenue d'un relevé des pièces données en dépôt, par numéro d'ordre.

L'article 5 institue quant à lui le principe de l'organisme dépositaire.

Ainsi, la mission de service public que constitue la gestion du dépôt légal sera assurée, pour le compte de l'Etat, par un établissement unique dont la fonction principale, au regard du dépôt légal, est définie à l'article 2.

Sa détermination précise sera, quant à elle, fixée par ordonnance souveraine, ce qui facilitera, là encore, une adaptation de l'établissement dont s'agit à l'évolution des besoins. La même préoccupation conduit, nonobstant la règle de l'unicité de dépositaire, à permettre à celui-ci de confier certaines de ses missions à un organisme tiers qui, à raison de sa spécialisation, sera mieux à même de les accomplir de manière optimale.

Par ailleurs, la quantité des documents obligatoirement remis en dépôt, même à l'échelle de la Principauté, va nécessairement conduire à opérer des choix de gestion voire à proposer des orientations. Aussi, a-t-il paru expédient de constituer un organisme consultatif actif, dénommé « conseil du dépôt légal », qui assurera cette mission et en référera au gouvernement. Parallèlement, le conseil se voit également reconnaître la possibilité de suggérer au ministre d'Etat de soumettre au dépôt des documents non légalement assujettis à cette formalité, ce en raison de l'intérêt historique ou culturel que présente leur conservation. Tel est l'objet de l'article 6.

Les articles 7, 8 et 9 mettent en place un système gradué permettant d'amener les personnes assujetties au dépôt à respecter la loi avec, comme dernier recours, la sanction pénale.

L'organisme dépositaire est fort logiquement au cœur de ce dispositif qui s'amorce, comme dans bien des cas, par une mise en demeure écrite, sous forme de lettre recommandée. Une telle possibilité tend, bien évidemment, à réparer les simples omissions ou étourderies et, conséquemment, à éviter toute sanction disproportionnée.

Le fait, pour le destinataire de la mise en demeure, de n'y donner aucune suite est, en revanche, générateur de mesures plus contraignantes.

Dans ce cas, le dépositaire se doit en premier lieu de veiller aux intérêts du fonds en palliant la défaillance du susdit par l'acquisition, dans le commerce, du document non déposé. L'intéressé sera dès lors tenu d'en rembourser intégralement le prix, toutes taxes comprises, à l'organisme dépositaire.

Mais en outre, la mise en demeure ayant normalement levé toute incertitude quant au caractère volontaire du non-dépôt, constitutif d'un délit, le dépositaire sera alors fondé à en aviser le procureur général.

Et de fait, les poursuites susceptibles d'être engagées devant le tribunal correctionnel pourront aboutir au paiement d'une amende de 2.250 € à 9.000 €, pour une première infraction, et en cas de récidive, de 9.000 € à 18.000 €. Ces montants apparaissent suffisamment dissuasifs au regard de l'illicéité des faits.

L'article 10 prévoit l'ordonnance souveraine d'application annoncée, à plusieurs reprises, dans les articles précédents.

L'article 11 intègre dans le droit interne une disposition résultant d'engagements Conventionnels internationaux de la Principauté telle que la Convention européenne relative à la protection du patrimoine audiovisuel qui autorise une dérogation au principe de reproduction pour les œuvres données en dépôt légal. Aussi, le projet introduit-il, à cette fin, un nouvel article dans la loi n° 491 du 24 novembre 1948 sur la protection des œuvres littéraires et artistiques au chapitre III « Restriction à l'exercice des droits ».

L'article 12 procède enfin aux abrogations nécessaires et, en particulier, à celle de la loi n° 87 du 3 janvier 1925.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

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

Je donne maintenant la parole à Madame Michèle DITLOT pour la lecture du rapport qu'elle a établi au nom de la Commission de la Culture, qu'elle préside.

Mme Michèle DITLOT.- Merci, Monsieur le Président.

Le projet de loi sur le dépôt légal a été transmis au Conseil National le 14 décembre 2004 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 789. Il a été déposé en séance publique et renvoyé devant la Commission de la Culture le même jour. Celle-ci a procédé à la désignation de votre Rapporteur le 20 septembre 2005 et approuvé le présent rapport le 17 mai 2006.

Depuis des siècles, les Etats modernes ont pris conscience de la nécessité de mettre en place des systèmes de conservation et de consultation des œuvres, journaux, affiches, films etc... produits dans leurs pays afin de garder trace de l'activité intellectuelle et créatrice. C'est à cet objectif de « mémoire culturelle », que répond le dépôt légal. Sous l'impulsion du Prince Albert 1^{er}, un projet de loi « organisant le dépôt légal » à Monaco a été élaboré en 1924 dans le but d'assurer « la conservation des documents par lesquels se manifeste l'activité littéraire, scientifique, économique, artistique de la Principauté ». Ce texte deviendra le 3 janvier 1925 la loi n° 87 sur le dépôt légal.

Cette loi ancienne de 80 ans nécessitait une mise à jour du fait notamment du développement des nouvelles technologies et des nouveaux supports de production intellectuelle. Ce travail de modernisation du dépôt légal en Principauté, que d'aucuns appelaient de leurs vœux depuis longtemps, aura mis près de quarante années à aboutir. La Commission de la Culture souhaite rendre un hommage tout particulier à M. Paul LAVAGNA qui, aux côtés de M. Hervé BARRAL, Conservateur de la bibliothèque Louis NOTARI, a compté parmi les principaux instigateurs du présent projet de loi et a fourni une aide précieuse dans l'élaboration de ce texte en collaboration avec les services de la Mairie, de la Direction des Affaires Culturelles et l'intervention de spécialistes dont Mme Jacqueline CARPINE-LANCRE et M. Claude VACAREZZA. Entré à la Bibliothèque communale à l'âge de 17 ans et passionné de livres, Paul LAVAGNA a eu conscience très tôt de l'intérêt qui s'attachait, pour la Principauté, à garder la trace de sa production nationale riche et foisonnante et a accompli, pendant près de vingt années, un travail important de recherches et de compilation pour mettre au point la première bibliographie nationale de la Principauté. Cet ouvrage, qui recense les quelque douze mille livres parus en Principauté depuis la fin du 18^{ème} siècle, constitue un outil de documentation précieux pour retracer l'histoire de la production intellectuelle monégasque, avant même la création du dépôt légal.

Le dépôt légal est avant tout une fonction régaliennne de l'Etat. Toutefois, on constate aujourd'hui qu'après cinquante ans d'application de la loi, la majorité des ouvrages du dépôt légal se retrouvent, *de facto*, conservés à la Bibliothèque Louis NOTARI et non pas au Ministère

d'Etat. La Commission tient en outre à souligner combien la Mairie, par le biais de la Bibliothèque Louis NOTARI, œuvre activement à la préservation du fonds régional conservé à la villa Lamartine en le supplémentant d'ouvrages précieux chaque fois qu'elle peut en récupérer.

Il apparaît donc aussi bien au Gouvernement qu'à la Commission de la Culture que la meilleure solution aujourd'hui consiste à déléguer de manière officielle la gestion du dépôt légal à la Mairie et à lui donner les moyens de pouvoir gérer cette mission qui lui est dévolue par l'Etat. C'est ce que se propose de faire le présent projet de loi en fixant le principe d'un organisme dépositaire unique qui, pour des motifs de technique législative, sera désigné dans une Ordonnance Souveraine, laquelle confiera la régie du dépôt légal à la Bibliothèque communale.

Au plan budgétaire, la Commission observe qu'une fois que l'autonomie budgétaire communale aura été votée, les frais incombant à la Mairie pour le dépôt légal devront être pris en compte dans le calcul de sa dotation budgétaire annuelle.

Sur un plan pratique, il conviendra de se préoccuper du programme de construction et d'implantation du futur bâtiment qui sera affecté au dépôt légal. En ce qui concerne sa surface, elle devra prendre en compte les besoins pour les décennies à venir. Il faut que les moyens soient donnés pour que le stockage des œuvres et leur mise à disposition du public s'opèrent dans les meilleures conditions, afin d'entretenir au mieux les ouvrages parfois très anciens et en mauvais état de conservation.

Nous rappelons et regrettons qu'avant que la Commune ne soit chargée par l'Etat du dépôt légal, le choix du dépositaire s'était porté sur le Secrétariat Général du Ministère d'Etat. Remarquons que dans d'autres pays, on a confié le dépôt légal à des spécialistes de la gestion et du traitement des œuvres concernées, en particulier à des bibliothèques pour les imprimés. La Commission de la Culture déplore le nombre important de disparitions qui se sont produites, par le passé, dans de nombreux services et organismes de la Principauté. Afin de reconstituer le fonds existant, qui sera complété des documents qui seront déposés ultérieurement en vertu de la loi nouvelle, il serait souhaitable qu'un recensement des ouvrages manquants soit effectué et que ces œuvres puissent être acquises dans le cas où elles seraient signalées sur le marché.

A ce propos, la Commission se félicite que lors des débats budgétaires de l'exercice 2006, la somme de 15.000 € ait été accordée pour le rachat d'œuvres manquantes au dépôt légal et demande que cet effort soit poursuivi lorsque l'autonomie budgétaire communale

sera effective, en intégrant une somme suffisante dans la première dotation budgétaire allouée par l'Etat à la Mairie, permettant à celle-ci de faire l'acquisition des œuvres, y compris remarquables, qui seraient signalées à la Bibliothèque Communale.

Au cours de l'étude de ce projet de loi, la Commission de la Culture a émis le vœu de voir se créer un service d'archives nationales, qui n'existe pas à Monaco, visant à respecter, par une obligation légale, le devoir de mémoire pour les générations futures. Dans le pays voisin, par exemple, un certain nombre d'organismes et de professions ne peuvent se défaire de leurs archives sans les avoir au préalable déposées et avoir pris l'avis du Conservateur. Un tel système d'archives nationales permettrait à Monaco, au-delà des missions confiées au dépôt légal, de conserver une trace plus complète de sa production nationale, en particulier pour certains corps de métier dont les travaux présentent un intérêt particulier pour le patrimoine national (on peut penser par exemple aux archives des architectes et géomètres).

Pour pouvoir voter la loi sur le dépôt légal, la Commission a souhaité, après avoir pris connaissance du projet d'Ordonnance Souveraine qui viendra compléter la loi et préciser les modalités pratiques d'application du dépôt légal, apporter les amendements suivants au texte proposé par le Gouvernement.

L'article premier du projet de loi énumère les catégories de documents qui, sous l'empire de la nouvelle loi, seront soumises à l'obligation de dépôt. La définition des documents concernés par l'obligation de dépôt légal est relativement large puisqu'elle vise tous les documents « textuels, illustrés, sonores, audiovisuels ou multimédia, quels qu'en soient le support matériel et le procédé en assurant la communication », dont la conservation présente un intérêt pour le patrimoine national. En ce sens, le présent projet de loi opère un élargissement notable du champ d'application du dépôt légal, jusqu'à présent limité aux seuls imprimés, dont la Commission se félicite et prend acte avec satisfaction.

Les membres de la Commission ont noté que la référence aux documents « textuels », expression qui englobe les imprimés mais également toutes les productions écrites, devrait permettre d'inclure dans les documents soumis à dépôt les produits de l'intelligence artificielle tels que les logiciels, progiciels et bases de données, dès lors qu'ils sont mis à disposition du public par la diffusion d'un support matériel. En revanche, les données et contenus en ligne, diffusés via internet, ne seront pas concernés par l'obligation de dépôt dans la mesure où leur support est dématérialisé et où leur collecte, compte tenu du caractère volatile et fluctuant de ces données, nécessiterait la mise en œuvre de moyens techniques et de procédures spécifiques dont n'est à ce

jour dotée aucune des structures qui assurera la gestion du dépôt légal en Principauté. En dépit de son intérêt évident pour l'avenir, la Commission a donc estimé prématuré à ce stade de légiférer sur la création d'un dépôt internet mais souligne l'avantage qu'il y aurait, comme cela a été fait par exemple dans le Pays voisin, de conduire des opérations expérimentales en vue d'aboutir prochainement à la mise en place d'un système automatisé de dépôt internet.

La Commission a par ailleurs relevé, toujours à l'article premier, que le Gouvernement proposait d'étendre l'obligation de dépôt légal, qui concerne au premier chef les documents ressortant des catégories précitées « mis à la disposition du public », aux documents « destinés à ce dernier », afin de soumettre également à dépôt obligatoire les documents conçus dans le but d'être accessibles au public mais n'ayant pas, quelle qu'en soit la raison, été mis à sa disposition. Ayant observé que cette obligation pourrait s'appliquer aux documents inachevés, ou à ceux n'ayant pas été diffusés car jugés non satisfaisants ou inexploitable par leur auteur ou par les personnes intervenant dans le circuit de mise à disposition de l'œuvre au public (éditeur, producteur, distributeur ou exposant selon la nature de l'œuvre), il est apparu difficile à la Commission d'imposer une obligation de dépôt dans ces cas de figure sans que cette mesure ne s'apparente à une ingérence de l'Etat dans la production privée. Un dépôt obligatoire reviendrait en effet pour l'Etat à s'approprier (à des fins d'utilité publique mais discutables en l'espèce) toute production ou début de production au mépris des droits d'auteur sur le document, lequel inclut bien évidemment le droit de libre disposition et donc notamment celui d'interdire ou de renoncer à la diffusion du document. Par ailleurs, les moyens de s'assurer du respect de l'obligation de dépôt légal semblent assez illusoire s'agissant de documents dont l'existence n'est pas notoire.

En conséquence, la Commission a estimé préférable de supprimer, à l'article premier du projet de loi, l'obligation de dépôt des documents conçus pour le public mais non mis à sa disposition, et de substituer à cette obligation un système de dépôt facultatif, qui fait l'objet d'un amendement d'ajout à l'article 5 du projet de loi, considérant que ce système ne pourrait, certes, garantir l'exhaustivité du fonds (certains documents pouvant ne jamais être déposés), mais aurait le mérite d'être plus en ligne avec la législation sur la propriété intellectuelle et notamment la reconnaissance des droits moraux sur les œuvres.

L'article premier est donc ainsi modifié :

« Les documents textuels, illustrés, sonores, audiovisuels ou multimédia, quels qu'en soient le support

matériel et le procédé en assurant la communication, réalisés, en tout ou en partie, dans la Principauté, doivent faire l'objet d'un dépôt obligatoire, appelé dépôt légal, dès lors qu'ils sont mis à la disposition du public ».

A l'article 2, la Commission a souhaité, au dernier alinéa, que l'usage qui peut être fait des documents versés au dépôt légal soit davantage encadré, dès lors que l'article 3 prévoit que le fonds national ainsi constitué rentre dans le patrimoine de l'Etat, avec pour conséquence que le propriétaire de l'œuvre mise en dépôt se retrouve, pour ainsi dire, dessaisi de ses droits, y compris moraux, sur l'exemplaire déposé. Elle a donc suggéré de restreindre les possibilités d'utilisation par l'Etat de ces documents à un usage dans le cadre strict des missions du dépôt légal (constitution et diffusion de bibliographies et mise à disposition du public aux fins de consultation), à l'exclusion de toute autre forme d'exploitation de l'œuvre (par exemple à des fins d'exposition), qui nécessitera au préalable l'accord exprès de l'auteur.

Le second alinéa de l'article 2 serait donc complété comme suit :

« Les documents recueillis constituent un fonds national, élément du patrimoine de l'Etat. Il ne peut en être fait usage que pour la réalisation des objectifs définis au précédent alinéa ».

Pour des motifs de clarté, la Commission a estimé, à l'article 3, qu'il était nécessaire de reformuler plus précisément l'alinéa premier, sans pour autant que la portée de cet article en soit modifiée.

L'alinéa premier de l'article 3 se lirait donc comme suit :

« Ne sont toutefois pas soumis à l'obligation de dépôt les documents ressortant des catégories visées à l'article premier, dont la collecte et la conservation ne présentent pas un intérêt suffisant au regard des objectifs définis à l'article 2. La liste de ces documents est fixée par ordonnance souveraine ».

L'article 4, qui prévoit que sont assujetties à l'obligation de dépôt toutes personnes physiques ou morales « mettant à la disposition du public, sous quelque forme et procédé de communication que ce soit », les documents soumis à dépôt légal est beaucoup trop large pour être opérant. En effet, à défaut de définition précise de ce que recouvre la notion de « mise à disposition du public », pourraient être concernées par l'obligation de dépôt non seulement les personnes à l'origine de la diffusion du document mais également toutes les personnes intervenant aux différents stades de sa mise à disposition (distributeurs, revendeurs ou

loueurs s'agissant par exemple d'œuvres audiovisuelles). Ce système conduirait à consacrer un trop grand nombre de débiteurs de l'obligation de dépôt légal pour que le système soit efficace et gérable.

A titre de comparaison, la réglementation française énumère les personnes assujetties à l'obligation de dépôt ainsi que le délai pour procéder à ce dépôt, en fonction des catégories de documents concernés.

S'il n'a pas échappé à la Commission que le Gouvernement se proposait de définir plus précisément, dans l'Ordonnance Souveraine qui sera prise pour l'application de la loi, les catégories de personnes assujetties à l'obligation de dépôt, elle a estimé nécessaire que l'énumération précise des personnes tenues d'effectuer le dépôt figure dans le dispositif de la loi et non pas dans un texte d'application ultérieur. Elle propose donc d'introduire à l'article 4 du projet de loi, en lieu et place des dispositions projetées, les dispositions envisagées au projet d'Ordonnance Souveraine qui soumettent à l'obligation de dépôt, selon la nature des œuvres, les personnes qui soit les éditent ou les produisent, soit les impriment, soit encore les réalisent. Il lui a par ailleurs semblé souhaitable de prévoir que ces personnes seront tenues conjointement au dépôt, afin que chacune remplisse cette obligation sans pouvoir se prévaloir, en cas de défaillance, du fait que l'obligation incombait également aux autres.

La Commission a néanmoins relevé qu'une difficulté était susceptible de se poser, compte tenu de l'exiguïté du territoire monégasque, pour les documents réalisés en tout ou partie à Monaco mais dont ni l'éditeur, ni les personnes qui produisent, impriment ou réalisent ces documents ne résident en Principauté. Dans ces cas, elle a estimé nécessaire d'élargir l'obligation de dépôt aux auteurs (lorsqu'ils peuvent être identifiés) ou aux personnes titulaires de droits moraux ou patrimoniaux sur le document et résidant à Monaco.

L'article 4 serait donc globalement modifié de la façon suivante :

« Sous réserve des dispositions de l'article précédent, sont tenues conjointement au dépôt légal, les personnes physiques ou morales, de droit public ou de droit privé :

1° qui éditent ou co-éditent ou, à défaut, produisent ou co-produisent, en tout ou partie, dans la Principauté, les documents mentionnés à l'article premier ;

2° qui impriment dans la Principauté les documents textuels ou illustrés mentionnés à l'article premier ;

3° qui réalisent dans la Principauté, en tout ou partie, les documents mentionnés à l'article premier ou, à défaut, en passent commande.

Lorsque aucune des personnes mentionnées à l'alinéa précédent n'est établie en Principauté, sont tenues au dépôt légal, solidairement avec ces personnes, les personnes physiques ou morales établies en Principauté et titulaires de droits moraux ou patrimoniaux sur les documents concernés.

Les déposants doivent tenir à jour un relevé, par numéro d'ordre, des documents qu'ils déposent ».

Comme mentionné précédemment, un article 5 nouveau a été ajouté pour prévoir expressément la possibilité d'un dépôt facultatif des œuvres non mises à disposition du public, mais également de celles qui n'étaient pas antérieurement soumises au dépôt légal et n'ont donc pas fait l'objet d'un dépôt, comme de celles qui ont échappé à ce dépôt ; l'idée étant de permettre que ces documents puissent être versés volontairement au dépôt légal.

Bien entendu, ces œuvres devront, pour être acceptées au dépôt légal, présenter un intérêt pour le patrimoine national, car il n'est pas question de risquer d'encombrer le fonds avec des œuvres qui seraient, on peut l'imaginer, présentées par pure complaisance personnelle. C'est pourquoi la Commission a imaginé de soumettre à l'avis préalable du conseil du dépôt légal institué à l'article 8 du projet de loi, toute demande de dépôt effectuée sur une base volontaire, afin de permettre à une institution indépendante d'en apprécier l'opportunité.

L'article 5 nouveau se lirait comme suit :

« Les documents autres que ceux visés à l'article premier peuvent, après avis du conseil du dépôt légal, faire l'objet d'un dépôt volontaire auprès de l'organisme dépositaire mentionné à l'article 6, dès lors que leur conservation présente un intérêt pour le patrimoine national.

La conservation et la consultation de ces documents doivent être faites dans des conditions conformes à la législation sur la propriété intellectuelle ».

La numérotation des articles suivants s'en trouverait par conséquent décalée.

L'article 6 (ancien article 5) indique que « l'organisme dépositaire [...] gère [le dépôt légal] pour le compte de l'Etat » « dans les conditions définies par [ordonnance souveraine] ». La Commission s'est interrogée sur les conditions (notamment budgétaires, mais également de qualité et de responsabilité) dans lesquelles la Bibliothèque communale sera amenée à gérer le dépôt légal pour le compte de l'Etat. Elle a considéré que les modalités de cette gestion déléguée devraient être précisées dans le cadre d'une Ordonnance Souveraine d'application qui, le cas échéant, pourrait

renvoyer à une Convention passée entre l'Etat et la Mairie, destinée à encadrer de façon conventionnelle la gestion de ce service par la Bibliothèque Louis NOTARI.

La Commission a en outre relevé que le projet de loi réservait à l'organisme dépositaire, la faculté de déléguer les missions de conservation ou de restauration des œuvres à des services tiers. En effet, s'il est envisagé que la régie du dépôt légal soit assurée par la Bibliothèque Communale, il a été estimé préférable que les documents, une fois déposés, soient conservés selon leur support, à la Bibliothèque Louis NOTARI (s'agissant des imprimés) ou aux Archives Audiovisuelles (s'agissant des œuvres audiovisuelles ou multimédia). La Commission a tenu, par le biais d'un amendement à l'article 6 du projet de loi, à prévoir que puisse être également déléguée la mission de mise à disposition des œuvres aux fins de consultation, et ce pour des raisons pratiques évidentes.

Afin que la Bibliothèque Louis NOTARI et les Archives Audiovisuelles puissent remplir pleinement les missions du dépôt légal auprès du public, la Commission souhaite que la consultation soit rendue possible dans des conditions satisfaisantes. Les Archives Audiovisuelles, en particulier, sont très petitement logées et ne disposent pas, à ce jour, d'une salle de consultation à l'usage du public. Il est donc fort probable, dans un premier temps, que les œuvres audiovisuelles devront être consultées dans un autre lieu, ce qui a conduit la Commission à prévoir expressément une faculté de délégation des différentes missions du dépôt légal (conservation, restauration ou consultation) auprès « d'un ou plusieurs autres organismes ». La Commission demande néanmoins qu'une certaine cohérence des lieux d'entreposage des œuvres soit respectée, pour faciliter la consultation des documents par le public.

Aussi l'article 6 serait rédigé comme suit :

« Le dépôt est effectué auprès d'un organisme dépositaire unique, désigné par ordonnance souveraine.

L'organisme dépositaire est responsable du dépôt légal qu'il gère pour le compte de l'Etat dans les conditions fixées par ordonnance souveraine.

Il accomplit les missions définies à l'article 2 et assure la restauration des documents donnés en dépôt. Il peut toutefois déléguer à un ou plusieurs autres organismes la mission de conservation, de consultation ou de restauration de certains desdits documents ».

Un article 7 nouveau a été introduit pour prévoir expressément la portée de l'Ordonnance Souveraine qui viendra préciser les modalités d'application de la loi et fixer les modalités pratiques du dépôt légal.

Cet article est rédigé de la manière suivante :

« Une ordonnance souveraine détermine les modalités du dépôt et, en particulier, le délai dans lequel celui-ci doit intervenir, le nombre d'exemplaires à déposer ainsi que la preuve du dépôt et le numéro à apposer sur les documents déposés ».

L'article 8 (ancien article 6) du projet de loi n'a fait l'objet d'aucun commentaire.

En revanche, la Commission a relevé que le projet d'Ordonnance Souveraine que le Gouvernement lui a communiqué à sa demande et qui fixe, en son article 9, la composition du conseil du dépôt légal, prévoit que seront appelés à siéger dans cet organe, sous la présidence du Directeur des Affaires Culturelles, le Conservateur des Archives du Palais, un représentant du Conseil Communal, le Conservateur de la Bibliothèque Louis NOTARI et le Directeur de l'Association des Archives Audiovisuelles. Elle appelle l'attention du Gouvernement sur l'intérêt qu'il y aurait, compte tenu des missions dévolues à ce conseil, à ce qu'un représentant du Conseil National puisse également y siéger.

La Commission a estimé plus judicieux, par souci de clarté, de regrouper les dispositions des articles 7 et 9 (ancienne numérotation) du projet de loi, qui ont trait aux sanctions d'un défaut de dépôt, au sein d'un seul et même article 10 (nouvelle numérotation). Elle a en conséquence procédé à la suppression de l'article 7 ancien auquel elle propose de substituer un article 9 nouveau destiné à confier expressément à l'organisme dépositaire, à titre facultatif, la mission de compléter de façon rétrospective le fonds national en procédant à la collecte des œuvres réalisées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, qui soit auraient dû faire l'objet du dépôt légal mais qui, pour des raisons diverses, ne s'y trouvent pas ou plus, soit n'avaient pas légalement à être déposées avant cette date.

La Commission a tenu à ce que, dans les cas précités, la loi prévoie le principe d'une ligne budgétaire spécifique permettant de financer le rachat de ces œuvres qui présentent toutes, par définition, un grand intérêt au regard du patrimoine national.

L'article 9 nouveau se lirait de la manière suivante :

« En vue d'assurer l'exhaustivité du fonds national constitué conformément à l'article 2, l'organisme dépositaire assure, à titre facultatif, la collecte des documents mentionnés à l'article premier, réalisés en tout ou partie, dans la Principauté antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Lesdits documents peuvent faire l'objet d'un dépôt volontaire auprès de l'organisme dépositaire dans les

conditions prévues à l'article 5 ou, à défaut, être acquis par l'organisme dépositaire lorsqu'ils sont disponibles sur le marché.

Un budget spécial est alloué chaque année à cet effet à l'organisme dépositaire ».

L'article 8 ancien, qui n'a fait l'objet d'aucun commentaire sur le fond, est transféré, compte tenu de son objet, au sein d'un nouvel article 11 placé à la suite du nouvel article 10 résultant de la fusion des dispositions des articles 7 et 9 anciens.

La Commission a relevé que le système de mise en demeure préalable à une acquisition de plein droit du document par l'organisme dépositaire aux frais du déposant défaillant, proposé par le Gouvernement en cas de non-respect de l'obligation de dépôt, est relativement novateur par rapport à la pratique courante dans d'autres pays. Dans le pays voisin par exemple, le déposant défaillant doit dans tous les cas être poursuivi avant que d'éventuelles mesures puissent être prises sur ces deniers personnels, la juridiction répressive ayant la faculté d'ajourner la peine afin de permettre à ce dernier de s'exécuter, le cas échéant sous astreinte.

Dans la pratique néanmoins, le système proposé au dispositif du projet de loi se traduira dans les faits par une obligation de poursuite similaire. On ne peut en effet imaginer que la sanction civile (achat aux frais du déposant) soit exécutée à l'encontre du déposant défaillant en l'absence de condamnation prononcée au pénal. L'adage « le pénal tient le civil en l'état » s'applique évidemment.

La Commission a donc entériné le dispositif proposé, en estimant toutefois qu'il convenait de prévoir dans la loi un délai préfix à l'échéance duquel la mise en demeure est considérée comme infructueuse et peut par la suite donner lieu à l'achat de l'œuvre au frais du déposant. Elle suggère de fixer ce délai à un mois.

L'article 10 (nouvelle numérotation) du projet de loi se lirait donc comme suit :

« Quiconque se soustrait volontairement à l'obligation de dépôt légal est puni de l'amende prévue au chiffre 2 de l'article 26 du code pénal et, en cas de récidive, de l'amende prévue au chiffre 3 du même article.

La soustraction volontaire est caractérisée en cas d'inexécution totale ou partielle de l'obligation de dépôt légal un mois après réception d'une mise en demeure adressée par l'organisme dépositaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal.

Dès l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, l'organisme dépositaire peut procéder, aux frais du contrevenant, à l'achat du document non déposé lorsque celui-ci est disponible sur le marché.

Le tribunal prononce, le cas échéant, contre le prévenu et, s'il y a lieu contre la personne civilement responsable, condamnation solidaire au paiement des exemplaires achetés d'office en application de l'alinéa précédent ».

Du fait du transfert des dispositions de l'article 8 ancien dans l'article 11 nouveau, l'article 11 se lirait comme suit :

« S'il constate des faits de nature à donner lieu à des poursuites en vertu de l'article précédent, l'organisme dépositaire en saisit le procureur général ».

Les articles 11 et 12 anciens (12 et 13 nouveaux) n'ont fait l'objet d'aucun commentaire.

En conclusion, dans la mesure où le texte proposé procède à une nécessaire adaptation des dispositions législatives relatives au dépôt légal, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi tel qu'amendé par la Commission de la Culture.

M. le Président.- Je vous remercie, Madame le Rapporteur.

Je me tourne à présent vers le Gouvernement pour entendre ses réactions à la lecture de ce rapport et aux amendements déposés par le Conseil National.

Monsieur le Conseiller pour l'Intérieur, je vous en prie.

M. Paul MASSERON, Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur.- Monsieur le Président, Madame le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux, en propos introductifs et pour ma deuxième intervention devant vous ce soir, vous me permettez deux brèves observations. La première, c'est que je ferai court et que je ferai consensuel, mais pour qu'il n'y ait aucune ambiguïté et aucune mauvaise interprétation je vous demande de n'y voir en aucun cas la conséquence de la discussion précédente. La deuxième observation que je voudrais faire, c'est que, sensible aux conseils bienveillants – presque paternels – de votre Doyen, je vais essayer de m'écarter du micro pour éviter les crachotements et ceci sans m'écarter du texte et du débat.

Monsieur le Président, Madame le Rapporteur, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux,

Le rapport établi par la Commission de la Culture rend compte des adaptations qui sont aujourd'hui nécessaires d'une loi ancienne au regard du développement des technologies nouvelles.

Rappelant que le projet de texte qui est examiné aujourd'hui a été élaboré en étroite concertation avec

des représentants de la Bibliothèque Communale comme avec des représentants de l'Autorité communale, le Gouvernement souhaite remercier tout particulièrement toutes celles et tous ceux qui ont permis l'élaboration de ce texte important.

Le Gouvernement a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de l'excellent rapport de présentation de la Commission de la Culture et souscrit à l'approche du Conseil National ; il se déclare prêt à accepter les amendements proposés tout à l'heure par votre Rapporteur.

Je terminerai en soulignant la qualité des discussions menées avec la Commission de la Culture préalablement à l'examen de ce texte et tout particulièrement avec sa Présidente, Mme Michèle DITLOT.

Je vous remercie pour votre attention.

M. le Président.- Je vous remercie, Monsieur le Conseiller pour l'Intérieur, pour cette déclaration que vous avez vous-même annoncée consensuelle.

J'ouvre à présent le débat sur ce texte.

Madame le Rapporteur souhaite intervenir. Nous vous écoutons.

Mme Michèle DITLOT.- Merci, Monsieur le Président.

Je rebondirai sur ce que M. le Conseiller pour l'Intérieur vient de déclarer et je tiens moi aussi à souligner le climat serein et courtois qui a présidé à nos échanges de vue et la célérité avec laquelle le Gouvernement nous a répondu pour que nous puissions voter cette loi aujourd'hui. Cela prouve bien qu'il juge, comme le Conseil National, urgent et indispensable de doter la Principauté d'un dépôt légal. L'évolution technologique très rapide exige des spécificités dans les compétences. Ainsi, les Archives Audiovisuelles et la Bibliothèque Louis NOTARI déploieront chacune leur sphère de compétences pour inventorier, conserver et permettre la consultation des œuvres déposées. Pour compléter cet objectif de mémoire culturelle, je souligne qu'il est nécessaire de numériser et de diffuser sur internet dans les meilleurs délais, les collections du Journal de Monaco et du Petit Monégasque, hebdomadaire qui le précédait. Enfin, à terme, il faudra créer dans notre pays une structure qui soit conforme à celle d'un Etat au rayonnement international, c'est-à-dire une bibliothèque nationale et des archives compilées et protégées, ce à quoi peut prétendre Monaco. Cela contribuera à placer la Principauté à la hauteur de sa réputation de pays moderne et soucieux de préserver les trésors de son patrimoine culturel.

M. le Président.- Je vous remercie, Madame le Rapporteur.

Y a-t-il d'autres interventions sur ce texte ?

Monsieur MARQUET, je vous en prie.

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

Je voudrais dire que le travail qu'a fait la Commission en se servant des travaux et en concertation avec la Mairie et les services de l'Etat a été un travail de fond. Nous consacrons ce soir l'abandon par l'Etat de sa fonction régaliennne au profit de la Mairie. Lors du vote de l'autonomie budgétaire, cette loi se met à jour, par exemple, au niveau de l'audiovisuel qui est important. Heureusement qu'il y a dans ce pays des gens qui ont à cœur l'histoire, le devoir de mémoire et il faudra peut-être voir comment récupérer certaines choses. Par exemple l'Automobile Club a fait un travail remarquable pour récupérer tout ce qui est audiovisuel concernant les Rallyes et les Grands Prix de Monaco suite à la disparition de Radio Monte-Carlo et de Télé Monte-Carlo. Heureusement qu'il y a des passionnés. Aujourd'hui, je voudrais poser une question que l'on pose depuis qu'on est arrivé dans cette législature : qu'en est-il d'un bâtiment pour justement pouvoir stocker tout ce qui concerne le dépôt légal ? Parce qu'aujourd'hui, c'est éclaté dans divers endroits où c'est plus ou moins à l'étroit, très mal conservé ; par exemple j'invite le Ministre d'Etat ou le Conseiller pour l'Intérieur à aller visiter la Bibliothèque Louis NOTARI, comme nous l'avons fait, où les conditions de conservation de certaines œuvres ne sont pas parfaites et c'est vraiment dommage. J'aimerais ce soir poser une question au Ministre d'Etat : nous allons voter une loi, c'est un progrès, mais à quoi sert de voter une loi si nous ne savons pas quels sont les moyens qui vont être mis à la disposition de cette loi pour pouvoir l'appliquer ?

Je vous remercie.

M. le Président.- Est-ce qu'un Membre du Gouvernement souhaite apporter une réponse à cette question ?

Monsieur TONELLI, je vous en prie.

M. Gilles TONELLI, Conseiller de Gouvernement de l'Equipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme.- Je peux répondre à la question en disant que, dans le cadre du projet d'urbanisation des terrains des délaissés S.N.C.F., il est bien prévu une surface pour cette activité-là et que le programme précis de cette future bibliothèque est en cours d'être mis au point entre la

Mairie et le Service technique de la Prospective. C'est donc une affaire qui est en route aujourd'hui.

M. Bernard MARQUET.- Je vous remercie.

Peut-on espérer avoir un lieu unique de conservation de tout ce qui est dépôt légal national ?

M. Gilles TONELLI, Conseiller de Gouvernement de l'Equipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme.- L'idée est de faire une surface de 4.000 m² qui serait affectée à ces activités de mémoire et de bibliothèque.

M. le Président.- Est-ce à dire, Monsieur le Conseiller, que vous comptez aussi y faire figurer les Archives Audiovisuelles ou est-ce que c'est simplement la Bibliothèque, la Sonothèque et tout ce qui relève de la Commune, mais pas de l'Association des Archives Audiovisuelles ? Est-ce que c'est un seul projet global ?

M. Gilles TONELLI, Conseiller de Gouvernement de l'Equipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme.- Je crois que nous avons eu déjà cette discussion lorsque nous avons parlé, en juillet dernier, de l'urbanisation des délaissés S.N.C.F.. Nous pourrions y revenir, il est possible de prévoir d'y mettre la consultation des archives audiovisuelles.

M. le Président.- D'accord. Nous en reparlerons effectivement lors de l'examen du Budget.

Monsieur MARQUET, vous voulez ajouter quelque chose ?

M. Bernard MARQUET.- Monsieur le Président, c'est une très bonne nouvelle, mais 4.000 m² pour la consultation et la conservation de toutes les œuvres que la Mairie a à sa charge semblent insuffisants.

M. le Président.- Monsieur le Conseiller de Gouvernement, poursuivez donc la réflexion.

Monsieur BLANCHY, nous vous écoutons.

M. Bruno BLANCHY.- Merci, Monsieur le Président.

Moi aussi, j'appelle de mes vœux la réalisation d'une médiathèque – je ne sais pas si elle sera communale ou nationale – mais toujours est-il qu'effectivement, il faudrait un bâtiment qui soit digne de notre pays et donc j'appelle de mes vœux, avec Mme la Présidente et mes Collègues, la mise à l'étude pour une mise en œuvre rapide de cette médiathèque qui permette une

consultation agréable pour le public et une meilleure conservation des œuvres entreposées.

Dans le bâtiment à construire – on l'a déjà dit – il faudra prévoir une surface suffisante dédiée au dépôt légal. Mon Collègue MARQUET l'a dit tout à l'heure, des moyens modernes font largement défaut à la Bibliothèque Louis NOTARI.

Je voudrais aussi dire par ailleurs que la Commission de la Culture est soucieuse de favoriser la reconstitution du fonds manquant au dépôt légal et que des achats exceptionnels doivent donc pouvoir être envisagés en particulier grâce au vote d'allocations budgétaires spéciales. A ce titre notamment, il est, à mon avis, très souhaitable que le Conseil de dépôt légal tel qu'il est prévu dans le projet connexe d'Ordonnance Souveraine comprenne parmi ses membres aux côtés d'un représentant du Conseil Communal, un représentant du Conseil National.

M. le Président.- Merci, Monsieur BLANCHY.

Y a-t-il d'autres interventions ?

Madame POYARD-VATRICAN a la parole.

Mme Anne POYARD-VATRICAN.- Merci, Monsieur le Président.

J'interviens sur un point de détail qui concerne le Conseil du dépôt légal.

J'ai bien noté que son organisation allait être réglée par une Ordonnance Souveraine dont vous avez eu la gentillesse de nous faire passer le projet. Je voudrais juste faire une remarque : il me semble important qu'une grande marge de manœuvre soit laissée au Conseil du dépôt légal lui-même afin de tenir compte de la diversité des ouvrages et des supports, de la complexité des modes d'enregistrement. Une Ordonnance Souveraine trop détaillée sur le papier risquerait de figer le processus et nous risquerions de nous retrouver très vite déphasés avec la réalité. La diversité des personnes et des compétences qui vont constituer ce Conseil sont tout à fait de nature à nous rassurer sur l'aptitude de cet organe à prévoir justement le détail des modalités et d'être en phase avec leurs évolutions dans le temps.

M. le Président.- Merci Madame POYARD-VATRICAN.

Madame DITTLLOT, vous souhaitez intervenir. Je vous en prie.

Mme Michèle DITTLLOT.- Merci, Monsieur le Président.

Je voudrais faire une demande à M. le Ministre d'Etat, qui n'a pas de lien direct avec le dépôt légal, mais avec les manifestations des activités intellectuelles et créatrices. Nous allons voter ce projet de loi, n° 789, qui répond à un objectif de mémoire culturelle d'un pays en assurant la conservation et la consultation des œuvres par lesquelles se manifestent les activités intellectuelles et créatrices de ce pays. Cela m'amène, Monsieur le Ministre d'Etat, à vous prier de porter une attention bienveillante à la ratification de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, Convention qui fut adoptée par la conférence de l'UNESCO le 21 octobre 2005. Je me permets de vous rappeler que la Principauté de Monaco se trouve d'autant plus concernée par la ratification de cette Convention que l'appel a été lancé le même 21 octobre 2005 à Monaco lors de la XVIII^{ème} Assemblée Europe de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Je vous rappelle également que notre Assemblée vous a demandé par deux fois où en était ce processus de ratification. Soulignons que dans Son récent discours du 17 mai 2006 au Conseil de l'Europe, S.A.S. Albert II n'a pas manqué d'évoquer, je cite : « L'action que joue le Conseil de l'Europe pour la préservation et la reconnaissance de nos richesses culturelles ». Je suis sûre, Monsieur le Ministre, que vous partagez, vous aussi, avec le Conseil National, le souhait que Monaco figure parmi les premiers pays qui approuvent cette Convention en la faisant ratifier dans les meilleurs délais.

Je vous en remercie par avance.

M. le Président.- Je voudrais ajouter qu'effectivement, je vous ai écrit à deux reprises au nom du Conseil National, Monsieur le Ministre d'Etat, pour justement demander que Monaco soit dans les premiers, pour toutes les raisons qu'a justement rappelées Mme DITTLLOT, et non dans les derniers à ratifier ce texte.

M. le Ministre d'Etat.- Madame, votre prière sera exaucée, d'autant que le préalable était le vote sur le dépôt légal pour la conservation du patrimoine. Ce préalable étant levé, nous allons pouvoir, très rapidement faire le nécessaire.

M. le Président.- Nous vous en remercions, même si le lien n'est pas évident.

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 des articles de ce projet de loi amendé.

Mme la Secrétaire Générale.-

ARTICLE PREMIER

(Texte amendé)

Les documents textuels, illustrés, sonores, audiovisuels ou multimédia, quels qu'en soient le support matériel et le procédé en assurant la communication, réalisés, en tout ou en partie, dans la Principauté, doivent faire l'objet d'un dépôt obligatoire, appelé dépôt légal, dès lors qu'ils sont mis à la disposition du public.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article premier amendé est adopté.

*(Adopté).***Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 2

(Texte amendé)

Le dépôt légal est organisé aux fins de permettre :

- la collecte et la conservation des documents mentionnés à l'article précédent ;
- la constitution et la diffusion de bibliographies nationales ;
- la consultation des documents déposés, sous réserve des secrets protégés par la loi, dans des conditions conformes à la législation sur la propriété intellectuelle et compatibles avec leur conservation.

Les documents recueillis constituent un fonds national, élément du patrimoine de l'Etat. Il ne peut en être fait usage que pour la réalisation des objectifs définis au précédent alinéa.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 2 amendé est adopté.

*(Adopté).***Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 3

(Texte amendé)

Ne sont toutefois pas soumis à l'obligation de dépôt les documents ressortant des catégories visées à l'article premier, dont la collecte et la conservation ne présentent pas un intérêt suffisant au regard des objectifs définis à l'article 2. La liste de ces documents est fixée par ordonnance souveraine.

Sur proposition de l'organisme depositaire institué à l'article 5 ou recommandation du conseil du dépôt légal institué à l'article 6, le Ministre d'Etat peut néanmoins prescrire par décision motivée le dépôt légal de tels documents.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 3 amendé est adopté.

*(Adopté).***Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 4

(Texte amendé)

Sous réserve des dispositions de l'article précédent, sont tenues conjointement au dépôt légal, les personnes physiques ou morales, de droit public ou de droit privé :

- 1° qui éditent ou co-éditent ou, à défaut, produisent ou co-produisent, en tout ou partie, dans la Principauté, les documents mentionnés à l'article premier ;
- 2° qui impriment dans la Principauté les documents textuels ou illustrés mentionnés à l'article premier ;
- 3° qui réalisent dans la Principauté, en tout ou partie, les documents mentionnés à l'article premier ou, à défaut, en passent commande.

Lorsque aucune des personnes mentionnées à l'alinéa précédent n'est établie en Principauté, sont tenues au dépôt légal, solidairement avec ces personnes, les personnes physiques ou morales établies en Principauté et titulaires de droits moraux ou patrimoniaux sur les documents concernés.

Les déposants doivent tenir à jour un relevé, par numéro d'ordre, des documents qu'ils déposent.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 4 amendé est adopté.

*(Adopté).***Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 5

(Amendement d'ajout)

Les documents autres que ceux visés à l'article premier peuvent, après avis du conseil du dépôt légal, faire l'objet d'un dépôt volontaire auprès de l'organisme depositaire mentionné à l'article 6, dès lors que leur conservation présente un intérêt pour le patrimoine national.

La conservation et la consultation de ces documents doivent être faites dans des conditions conformes à la législation sur la propriété intellectuelle.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 5 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 6

(Texte amendé)

Le dépôt est effectué auprès d'un organisme dépositaire unique, désigné par ordonnance souveraine.

L'organisme dépositaire est responsable du dépôt légal qu'il gère pour le compte de l'Etat dans les conditions fixées par ordonnance souveraine.

Il accomplit les missions définies à l'article 2 et assure la restauration des documents donnés en dépôt. Il peut toutefois déléguer à un ou plusieurs autres organismes la mission de conservation, de consultation ou de restauration de certains desdits documents.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 6 amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 7

(Amendement d'ajout)

Une ordonnance souveraine détermine les modalités du dépôt et, en particulier, le délai dans lequel celui-ci doit intervenir, le nombre d'exemplaires à déposer ainsi que la preuve du dépôt et le numéro à apposer sur les documents déposés.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 7 est adopté.

(Adopté).

Mm la Secrétaire Générale.-

ART. 8

Un conseil du dépôt légal est institué aux fins de veiller à la cohérence culturelle et scientifique du fonds.

Dans le cadre de cette mission, le conseil formule toutes recommandations ou propositions qu'il transmet au ministre d'Etat. Celui-ci peut le consulter sur toute question relative au dépôt légal.

La composition et le fonctionnement du conseil sont fixés par ordonnance souveraine.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 8 est adopté.

(Adopté).

Mm la Secrétaire Générale.-

ART. 9

(Amendement d'ajout)

En vue d'assurer l'exhaustivité du fonds national constitué conformément à l'article 2, l'organisme dépositaire assure, à titre facultatif, la collecte des documents mentionnés à l'article premier, réalisés en tout ou partie, dans la Principauté antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Lesdits documents peuvent faire l'objet d'un dépôt volontaire auprès de l'organisme dépositaire dans les conditions prévues à l'article 5, ou, à défaut, être acquis par l'organisme dépositaire lorsqu'ils sont disponibles sur le marché.

Un budget spécial est alloué chaque année à cet effet à l'organisme dépositaire.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 9 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 10

(Texte amendé)

Quiconque se soustrait volontairement à l'obligation de dépôt légal est puni de l'amende prévue au chiffre 2 de l'article 26 du code pénal et, en cas de récidive, de l'amende prévue au chiffre 3 du même article.

La soustraction volontaire est caractérisée en cas d'inexécution totale ou partielle de l'obligation de dépôt légal un mois après réception d'une mise en demeure adressée par l'organisme dépositaire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal.

Dès l'expiration du délai prévu à l'alinéa précédent, l'organisme dépositaire peut procéder, aux frais du contrevenant, à l'achat du document non déposé lorsque celui-ci est disponible sur le marché.

Le tribunal prononce, le cas échéant, contre le prévenu et, s'il y a lieu contre la personne civilement responsable, condamnation solidaire au paiement des exemplaires achetés d'office en application de l'alinéa précédent.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 10 amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 11

(Texte amendé)

S'il constate des faits de nature à donner lieu à des poursuites en vertu de l'article précédent, l'organisme dépositaire en saisit le procureur général.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 11 amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 12

Il est inséré un article 18 dans la loi n° 491 du 24 novembre 1948 sur la protection des œuvres littéraires et artistiques, ainsi rédigé :

« La reproduction, aux seules fins de restauration, par un organe dépositaire ou conservateur, d'une œuvre remise en dépôt légal, ne donne pas lieu à autorisation ou rémunération des auteurs ou de tout autre ayant droit ».

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 12 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 13

La loi n° 87 du 3 janvier 1925 est abrogée ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 13 est adopté.

(Adopté).

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

La loi est adoptée à l'unanimité.

(Adopté).

Nous passons à l'examen du projet de loi suivant inscrit à l'ordre du jour.

4) *Projet de loi, n° 801, relative à l'exercice d'une activité de conservation ou administration d'instruments financiers.*

Je demande à Madame la Secrétaire Générale de nous donner lecture de l'exposé des motifs.

Mme la Secrétaire Générale.-

EXPOSÉ DES MOTIFS

Pilier important de l'économie de la Principauté, le développement de la place financière monégasque s'accompagne depuis plusieurs années d'un renforcement du *corpus* législatif relatif aux activités financières, sur le fondement des deux principales sources de réglementation :

> la Convention franco-monégasque relative au contrôle des changes, du 14 avril 1945 qui soumet les établissements de crédit à la réglementation française, et les échanges de lettres ultérieurs qui en ont précisé les modalités d'application en 1963, 1987 et 2001 ;

> les textes particuliers édictés en droit interne depuis 1987 qui régissent les activités de gestion de portefeuilles à titre individuel ou collectif, de transmission d'ordre boursier ou de conseil dans ces mêmes domaines.

Dans cet environnement juridique, lorsqu'ils portent sur des instruments financiers, les services d'investissement sont traditionnellement classés en catégorie d'activité qui sont autant de « métiers » soumis à des réglementations techniques particulières.

L'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers, habituellement définie comme l'activité qui consiste à inscrire en compte les instruments financiers au nom de leur titulaire et à conserver les avoirs correspondants selon les modalités propres à chacun d'eux, est exercée de fait par les banques de la place. Ces dernières se sont dotées des moyens et procédures internes adaptés à la bonne exécution de ce type d'activités, d'autant plus facilement et spontanément que leur application résulte, en pratique, de leur appartenance à des groupes bancaires internationaux.

Pour autant, cette activité est de plus en plus identifiée comme un service d'une importance toute particulière dans le cadre du bon fonctionnement de l'ensemble des systèmes de paiement et, plus spécialement, du système de règlement et livraison des titres de la zone euro. En organisant la protection des investisseurs, c'est aussi, plus globalement le maintien de la confiance des particuliers dans le système financier qui est concernée.

Le présent projet de loi énonce les conditions d'exercice de l'activité de tenue de compte conservation, tout d'abord en définissant la notion elle-même afin de mieux l'encadrer, puis en soumettant les professionnels à des obligations concernant la mise en œuvre et l'exécution des opérations de conservation ou d'administration d'instruments financiers.

Par ailleurs, un échange de lettres entre la République Française et la Principauté précise, d'une part, les conditions d'accès et d'habilitation des établissements de crédit et, d'autre part, les règles de contrôle prudentiel de l'activité de conservation ou administration d'instruments financiers. Il impose, en outre, à ces mêmes établissements d'adhérer au mécanisme de garantie des investisseurs français, dans la continuité des accords franco-monégasques antérieurs.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, les dispositions projetées appellent les précisions ci-après :

Les deux premiers articles délimitent le champ d'application du présent texte en précisant le contenu d'une activité de conservation et d'administration d'instruments financiers et en dressant une liste exhaustive des catégories d'instruments financiers appelés à être conservés.

Afin de donner à l'épargnant toutes garanties de fiabilité du service, tout teneur de compte-conservateur devra obligatoirement disposer des moyens d'exercer son activité dans les conditions suffisantes et nécessaires pour en garantir la bonne exécution. En ce sens, l'article 3 crée à la charge des établissements concernés une obligation de moyens

en termes de ressources humaines, de logistique informatique, de suivi comptable mais aussi de procédures internes et de contrôle. Ces règles sont destinées à assurer la garde et l'administration des instruments financiers dans les meilleures conditions de professionnalisme.

C'est dans le même objectif que les articles 4 à 7 posent les principes essentiels au bon déroulement des opérations sur instruments financiers en engageant l'établissement autorisé à apporter les meilleurs soins, d'une part, à la conservation des instruments financiers et, d'autre part, au traitement des mouvements d'instruments financiers affectant les comptes des titulaires. La formulation utilisée dans lesdits articles impose le plus souvent au teneur du compte-conservateur une obligation de diligence, débouchant sur des sujétions concrètes dont la méconnaissance peut justifier la mise en œuvre des dispositions coercitives prévues *in fine*, sans préjudice d'éventuelles actions en responsabilité.

Ainsi, en pratique, le teneur de compte-conservateur aura l'obligation de tenir des écrits séparés dans les livres pour clairement identifier et différencier les mouvements d'instruments financiers et éviter toute confusion entre les opérations effectuées pour le compte des clients ou pour compte propre.

Cela se traduit également par une meilleure information du client, concrétisée principalement par l'obligation, pour le prestataire, de conclure une convention d'ouverture de compte avec son client, telle que prévue à l'article 5 et notamment destinée à préciser les liens contractuels entre l'établissement teneur de compte conservateur et l'investisseur. Il est, de surcroît, formellement prescrit que la défense de l'intérêt du client doit être une préoccupation permanente et omniprésente dans l'exécution des liens contractuels.

Dans l'exécution de son activité de conservation, l'article 8 autorise le teneur de compte-conservateur à déléguer, en totalité ou partiellement, ses activités et à recourir aux services d'un mandataire. Ce mandat n'a pas pour effet d'exonérer le prestataire des obligations qu'il a initialement contractées envers son client.

Les articles 9 à 11 prévoient la procédure de contrôle des dispositions précédentes et les sanctions qui pourront être prononcées en cas de manquement aux règles édictées. La Commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées est, en conformité avec sa mission de surveillance, et selon les moyens d'enquête qui lui sont conférés par la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 modifiée relative à la gestion de portefeuilles et aux activités boursières assimilées, chargée de veiller au respect de l'application des dispositions projetées.

S'il est constaté un manquement avéré aux obligations particulières énoncées par le présent projet, le Ministre d'Etat peut, après avis de la Commission, prononcer des sanctions de nature administrative. Sans préjudice de ces sanctions, il peut également prononcer des sanctions pécuniaires, dont le montant est d'un niveau équivalent aux dispositions répressives prononcées pour des manquements analogues par l'Autorité des marchés financiers français (A.M.F.). Leur montant est reversé au Fonds de garantie des investisseurs, auquel adhèrent obligatoirement les établissements de crédit en vertu de l'échange de lettres précité. Ledit Fonds de garantie est destiné, à l'instar du fonds de garantie des déposants, à indemniser les clients à hauteur d'un montant minimal, lorsque l'établissement détenteur des titres n'est pas en mesure d'en assurer la disponibilité ou la restitution aux titulaires.

Ces mesures doivent être, bien évidemment, prises dans le respect du principe du contradictoire et des droits de la défense énoncés à l'article 10.

Sur le fondement de l'article 11, à l'effet de rétablir une situation conforme à la légalité économique, le Ministre d'Etat peut, en outre, mettre l'établissement contrevenant en demeure de cesser ou de faire cesser l'irrégularité constatée. En cas de refus d'obtempérer à une telle injonction, il a également la possibilité de saisir l'autorité judiciaire,

selon la procédure rapide du référé, aux fins de faire exécuter l'obligation litigieuse, au besoin sous astreinte.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

M. le Président.- Je vous remercie, Madame la Secrétaire Générale, pour cette lecture qui a été comme toujours avec vous, rapide et de qualité, je vous en félicite.

Je donne maintenant la parole à Monsieur Thomas GIACCARDI pour la lecture du rapport qu'il a établi au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

M. Thomas GIACCARDI.- Merci, Monsieur le Président.

Le projet de loi, n° 801, relative à l'exercice d'une activité de conservation ou administration d'instruments financiers, a été transmis au Conseil National le 2 septembre 2005. Ce texte a été officiellement déposé au cours de la séance publique du 24 octobre 2005 et renvoyé le même jour pour examen devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

Compte tenu de l'importance que revêt ce texte pour les acteurs de la place bancaire et financière, eu égard à la nature des services d'investissement qu'il recouvre, le projet de loi n° 801 a fait l'objet d'un certain nombre de réunions de la Commission des Finances, entre les mois de novembre 2005 et mai 2006, et d'échanges de courriers avec le Gouvernement. En effet, rendre toujours plus attractive la place bancaire monégasque fait partie des principales préoccupations de la Commission. De plus, la conservation ou l'administration d'instruments financiers sont des activités pratiquées de fait par la majorité des établissements bancaires et financiers de la Principauté, sans qu'il existe à ce jour de réglementation spécifique encadrant l'exercice de ces activités. A cet égard, la Commission a tenu à apporter à ce texte toute l'attention que le Gouvernement a lui-même considéré devoir consacrer, puisqu'un délai de près de quatre années après la signature de la Convention monétaire de 2001 a été nécessaire au Gouvernement pour parvenir à l'élaboration d'un texte.

Au-delà de l'intérêt majeur de ce texte au plan national, ce projet de loi encadrant l'exercice de ces activités est la conséquence de l'engagement pris par la Principauté, dans le cadre de la signature de la Convention Monétaire de 2001, entre la France, au nom de la Communauté Européenne, et la Principauté de Monaco, et de son inclusion dans la zone Euro, de réglementer l'exercice des activités de conservation ou administration d'instruments financiers sur le territoire monégasque, en obligeant notamment les prestataires de services financiers et les établissements de crédit

monégasques exerçant ces activités, à adhérer à un mécanisme de garantie des titres protecteur des investisseurs.

Pour comprendre l'enjeu que présente ce texte, il faut se replacer dans le cadre réglementaire applicable en Principauté. Le droit bancaire monégasque est régi par un ensemble de règles d'origine nationale ou étrangère. Ce dualisme de sources est l'une des conséquences de la signature de la Convention franco-monégasque sur le contrôle des changes du 12 juillet 1945 rendue exécutoire en Principauté de Monaco par Ordonnance Souveraine du 25 juillet 1945. Cette convention pose le principe de l'application à Monaco de la réglementation bancaire et financière française et, en son article 4, celui de l'application des textes français en vigueur à la date de l'accord, ou *a posteriori*, concernant la réglementation et l'organisation bancaires, la forme et la négociation des titres, l'organisation et le fonctionnement du marché financier.

L'application de cette Convention repose sur des échanges de lettres qui précisent la portée des textes français et se combinent, dans certains cas, avec les textes monégasques.

Tout d'abord, l'échange de lettres du 18 mai 1963 rend applicables à Monaco la législation et la réglementation concernant les banques et les établissements financiers applicables en France, les prescriptions d'ordre général prises en exécution de la législation et de la réglementation françaises sous forme d'arrêtés, de décisions à caractère général du Conseil national du crédit et du titre et les décisions de la Commission de contrôle des banques ou du Gouverneur de la Banque de France. Cet échange de lettres prévoyait, en outre, que le contrôle des personnes et des entreprises visées par la convention était confiée à la Commission de contrôle des banques (devenue la Commission Bancaire), et que les entreprises installées en Principauté, exerçant une activité de banque ou d'établissement financier sans avoir été inscrites sur la liste des banques ou enregistrées comme établissements financiers, devaient demander au Conseil national du crédit et du titre leur inscription ou leur enregistrement, dans un délai de trois mois à compter de la signature de l'accord.

Le nouvel échange de lettres du 27 novembre 1987 a actualisé les textes précédents, tout en rappelant le principe énoncé supra et en écartant expressément l'application à Monaco, de certaines réglementations françaises. Ainsi, il a été précisé que les dispositions françaises ne concernant pas directement la réglementation et l'organisation des établissements de crédit, n'avaient pas de valeur normative en Principauté à savoir notamment les règles issues du droit de la consommation, du droit des sociétés, droit des effets de commerce ou encore les actes de procédures collectives.

Les échanges de lettres des 24 et 26 décembre 2001 qui complètent l'échange de lettres du 10 mai 2001 prévoient notamment que les établissements financiers situés sur le territoire monégasque peuvent accéder aux systèmes de paiement au sein de la zone Euro. Il est également précisé que ces accords ne concernent pas les sociétés de gestion de portefeuilles qui sont régies par la loi n° 1.194 du 9 juin 1997.

Enfin, l'échange de lettres du 9 septembre 2005 confirme les engagements souscrits par la Principauté lors de la signature de la Convention monétaire en ce qu'elle entend prendre des dispositions législatives pour garantir la sécurité des investisseurs. Ainsi, il est affirmé que les dispositions du Code monétaire et financier relatives à la garantie des investisseurs, à l'agrément et au contrôle prudentiel de l'activité de conservation d'instruments financiers, sont applicables à Monaco ; les autres dispositions juridiques relatives à la conservation et à l'administration des titres relèvent du droit monégasque. Il est prévu que tous les établissements dépositaires d'instruments financiers doivent adhérer au mécanisme de garantie des investisseurs français, prévu et organisé au Code monétaire et financier.

Ce projet de loi peut donc être considéré comme la traduction concrète de l'engagement pris par la Principauté d'adopter rapidement des mesures législatives pour garantir la sécurité des investisseurs, en adoptant une législation régissant spécifiquement ces activités de conservation et d'administration de titres, lorsqu'elles sont exercées sur le territoire monégasque.

Il convient d'observer que ce texte ne prévoit pas, en lui-même, l'obligation d'adhésion des prestataires de services financiers au mécanisme français de garantie des titres, à raison de leur activité de conservation ou d'administration de titres, dans la mesure où cette obligation ressort directement de l'échange de lettres du 9 septembre 2005 et constitue une obligation autonome des normes d'organisation de ces activités édictées au projet de loi.

Ces remarques étant faites, votre Rapporteur se propose de reprendre les observations et commentaires que l'examen du texte a suscités de la part de la Commission.

Après examen approfondi de ce texte, la Commission a estimé nécessaire de reprendre certaines dispositions du Code monétaire et financier et plus précisément du Règlement général de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF), source d'inspiration de l'élaboration de ce texte, que le Gouvernement n'avait pas estimé utile de faire figurer mais dont l'ajout a le mérite d'apporter plus de clarté et de précision au texte.

Ainsi, les articles 4, 7 et 8 ont-ils fait l'objet d'amendements sur la base des dispositions existantes dans le Règlement général de l'Autorité des Marchés Financiers, afin d'apporter de plus amples précisions à ce dispositif.

Les trois premiers alinéas de l'article 4 sont donc modifiés comme suit :

« Le teneur de compte-conservateur assure la garde et l'administration des instruments financiers qui lui ont été confiés au nom de leurs titulaires. Il apporte tous ses soins à la conservation des instruments financiers et veille à la stricte comptabilisation de ces instruments et de leurs mouvements. Il s'efforce également de faciliter l'exercice des droits qui leur sont attachés.

Il ne peut ni faire usage des instruments financiers inscrits en compte ou des droits qui y sont attachés, ni en transférer la propriété sans l'accord exprès de leur titulaire. Il organise ses procédures internes de manière à garantir que tout mouvement affectant la conservation des instruments financiers pour compte de tiers, dont il a la charge, est justifié par une opération régulièrement enregistrée dans un compte de titulaire.

Le teneur de compte-conservateur a l'obligation de restituer les instruments financiers qui lui sont confiés. Si ces instruments n'ont pas d'autre support que scriptural, le teneur de compte-conservateur, responsable de leur inscription en compte les vire au teneur de compte-conservateur que le titulaire désigne ».

Concernant le premier alinéa, le but de l'amendement est de rectifier une imprécision de forme dans la rédaction de cet alinéa, dans la mesure où le teneur de compte-conservateur ne veille pas aux mouvements des instruments financiers mais à la comptabilisation de ces instruments et à la retranscription fidèle de leurs mouvements.

La rédaction originale du deuxième alinéa contenait également une imprécision dans la mesure où elle interdisait au teneur de compte-conservateur de faire simultanément usage des instruments financiers inscrits en compte et des droits de vote y attachés, mais n'excluait pas soit d'en disposer, soit d'exercer les droits de vote correspondants. La Commission a donc souhaité remplacer « et » par « ou » afin de préciser qu'aucun usage, de quelque nature qu'il soit, ne peut être fait par le teneur de compte, des instruments financiers inscrits en compte.

La modification du troisième alinéa a pour objectif de préciser la signification de la restitution des instruments financiers et surtout la manière dont elle intervient. Ainsi, cette restitution se fera, lorsque les titres sont dématérialisés comme ce sera la plupart du temps le cas,

par le transfert informatique des titres de l'ancien teneur de compte-conservateur au nouveau.

Le premier alinéa de l'article 7, pour des motifs de clarté, a été modifié comme suit :

« Le teneur de compte-conservateur s'assure que, sauf application d'une disposition légale ou réglementaire contraire, les mouvements d'instruments financiers qui affectent le compte d'un titulaire sont réalisés exclusivement sur instruction de celui-ci ou de son représentant ou, en cas de mutation, d'un tiers habilité ».

Enfin, la Commission a souhaité insérer un alinéa complémentaire avant le second alinéa de l'article 8 pour prévoir plus précisément le régime de responsabilité du teneur de compte-conservateur en cas de recours à un mandataire pour l'exécution de la mission qui lui est confiée, dans le souci de conserver un degré de protection équivalent à l'investisseur. Les deux derniers alinéas se liraient donc comme suit :

« Quand il recourt à un mandataire ou à un tiers mentionné aux alinéas précédents, le teneur de compte-conservateur procède à l'évaluation des moyens et des procédures mis en œuvre et des risques encourus. Il tient cette évaluation à la disposition de la Commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées.

La responsabilité du teneur de compte-conservateur vis-à-vis du titulaire du compte d'instruments financiers, n'est pas affectée par le fait qu'il mandate un autre teneur de compte-conservateur ou qu'un tiers mette des moyens techniques à sa disposition ».

En conclusion, dans la mesure où le projet de loi étudié ce soir contribue à la dynamisation de la place bancaire et financière et est le résultat d'un engagement pris par la Principauté suite à son adhésion à la zone Euro et à la signature de la Convention monétaire, Votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi, tel qu'amendé par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

M. le Président.- Je vous remercie, Monsieur Thomas GIACCARDI, pour cette lecture.

Je me tourne vers le Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie pour écouter la réaction du Gouvernement.

M. Franck BIANCHERI, Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie.- Merci, Monsieur le Président.

Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames, Messieurs les Conseillers Nationaux.

Je remercie Me Thomas GIACCARDI, Rapporteur de ce projet de loi, pour son rapport très documenté.

L'examen par la Commission des Finances de ce projet fort technique et présentant des interactions multiples avec des pratiques, conventions et accords divers, a été effectué dans des délais très courts, ce que le Gouvernement tient à relever et ce pour quoi il tient à remercier la Haute Assemblée.

L'origine de ce texte réside, comme l'a fait remarquer le Rapporteur, dans les engagements pris lors de la signature de la convention monétaire de 2001 qui prévoit en son article 11 que la Principauté adopte des mesures équivalentes à celles prises par les Etats Membres dans les matières visées à l'annexe B. La directive sur la garantie des investisseurs figurant à cette annexe, les services techniques ont entrepris de mettre en place un système de garantie des investisseurs qui tienne compte, d'une part, des besoins spécifiques des établissements de crédit de la place et de leur fonctionnement et, d'autre part, de la réglementation française qui leur est applicable par le biais de la convention sur le contrôle des changes de 1945 et des échanges de lettres qui ont suivi.

Le système retenu prévoit :

- L'adhésion obligatoire des établissements de crédit monégasques teneurs de compte au mécanisme de garantie des titres géré par le fonds de garantie des dépôts mentionné à l'article L. 312-4 de Code Monétaire et Financier français. Cette adhésion et les conditions d'habilitation et de contrôle prudentiel des établissements de crédit font l'objet de l'échange de lettres du 8 novembre 2005 entre la république française et la Principauté.

- La définition d'un cadre juridique pour la mise en œuvre et l'exécution des opérations de conservation ou d'administration d'instruments financiers. C'est l'objet du projet de loi présenté ce soir au vote de la Haute Assemblée et de ses textes d'application.

En raison de la complexité de la matière et de l'imbrication étroite des différentes autorités de supervision, les différents aspects du système mis en place ont fait l'objet de discussions approfondies avec la partie française, et c'est pourquoi ils n'ont vu leur concrétisation que quatre ans après la signature de la Convention monétaire.

En ce qui concerne les amendements dont ont fait l'objet les articles 4, 7 et 8 du projet de loi, le Rapporteur indique qu'ils sont repris des dispositions du règlement général de l'Autorité des Marchés Financiers français, source d'inspiration de l'élaboration du projet de loi.

Il est évident que le schéma retenu, ainsi que les engagements pris rendaient nécessaire une équivalence des dispositions françaises et monégasques sur ce sujet.

Le Gouvernement Princier a toutefois toujours gardé à l'esprit que si les principes devaient rester similaires, la réglementation monégasque se devait de toujours rester pratiquement gérable par une administration et une autorité de contrôle dont les moyens ne sont pas comparables à ceux de ses homologues français. C'est pourquoi, seuls les éléments essentiels ont été repris.

Toutefois, les remarques faites par le Rapporteur sur les précisions à apporter aux articles 4 et 7 apparaissent de nature à améliorer la clarté et la compréhension du projet, sans en affecter l'économie générale, c'est pourquoi ces amendements sont acceptés par le Gouvernement.

Pour ce qui concerne l'amendement de l'article 8, les dispositions du premier alinéa n'ont pas été reprises du règlement AMF par les rédacteurs du projet pour les raisons suivantes.

D'une part, et contrairement à la situation existante en France, seuls les établissements de crédit peuvent en Principauté être teneurs de compte conservateurs. Or, comme l'a justement fait remarquer le Rapporteur, la législation bancaire française leur est applicable, notamment pour ce qui concerne la gestion et le contrôle des risques qu'ils encourent. A ce titre, ils doivent respecter les dispositions du règlement 97-02 du CRBF sur le contrôle interne, modifié par l'arrêté du 31 mars 2005 qui prévoit des obligations précises en matière d'externalisation. Notamment, les établissements ayant recours à un prestataire externe ou à un tiers doivent se doter d'un dispositif de contrôle des activités externalisées, conserver l'entière maîtrise de ses activités, mettre en œuvre des mécanismes de secours en cas de difficulté grave.

D'autre part, et comme indiqué dans l'article 3 du projet de loi, un arrêté ministériel prévoit les moyens et procédures dont doit disposer le teneur de compte conservateur.

Enfin, l'obligation faite aux établissements de tenir l'évaluation des moyens à disposition de la Commission de Contrôle a été estimée difficile à gérer sur un plan pratique et pouvant donner lieu à des interrogations multiples de la part des professionnels quant aux modalités de sa mise en œuvre. En outre, le secret professionnel ne pouvant être opposé à la Commission de Contrôle dans l'exercice de sa mission, tout document de ce type doit, sans qu'il soit besoin de le préciser, lui être communiqué à sa demande.

C'est pourquoi le Gouvernement, comprenant le besoin de précision et d'explication entourant

notamment le régime de responsabilité du teneur de compte conservateur, accepte la première phrase du premier alinéa, mais ne souhaite pas retenir la seconde qui, d'une part, n'apparaît pas indispensable et, d'autre part, est susceptible de générer des difficultés pratiques.

Pour ce qui concerne le deuxième alinéa de l'amendement, il correspond au deuxième alinéa du projet de loi présenté et ne suscite donc pas de commentaire.

L'article 8 dans son intégralité deviendrait donc :

« Le teneur de compte-conservateur peut recourir à un mandataire teneur de compte-conservateur pour tout ou partie des tâches liées à son activité de conservation. Il peut, simultanément ou indépendamment de ce mandat, charger un tiers de mettre des moyens techniques à sa disposition. Les mentions du mandat de conservation sont prescrites par arrêté ministériel.

Quand il recourt à un mandataire ou à un tiers mentionné aux alinéas précédents, le teneur de compte-conservateur procède à l'évaluation des moyens et des procédures mis en œuvre et des risques encourus.

La responsabilité du teneur de compte-conservateur vis-à-vis du titulaire du compte d'instruments financiers n'est pas affectée par le fait qu'il mandate un autre teneur de compte-conservateur ou qu'un tiers mette des moyens techniques à sa disposition ».

Je vous remercie de votre attention.

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

Je me tourne vers le Rapporteur pour connaître sa réaction.

M. Thomas GIACCARDI.- Merci, Monsieur le Président.

La proposition du Gouvernement ne change pas grand-chose à ce qui avait été proposé par la Commission, notamment à ce qui importait vraiment à la Commission, qui était de prévoir l'évaluation qui devait être faite par l'établissement de crédit par un délégué. Dans un souci de cohérence et notamment pour ne pas qu'il y ait d'interférence entre les différents organes de contrôle, le Gouvernement souhaite supprimer une partie de l'amendement ; pour ma part ainsi que celle des membres de la Commission, il n'y a aucune difficulté quant à la suppression de la fin de la phrase.

M. Franck BIANCHERI, Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie.- Je vous remercie de cet accord sur le siège.

M. le Président.- Je fais confiance bien sûr, sur un texte très technique, au Rapporteur et aux Membres de la Commission qui ont étudié en détail ce projet et sont les mieux placés pour décider.

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 amendé.

Mme la Secrétaire Générale.-

ARTICLE PREMIER

Les établissements de crédit sont soumis aux dispositions de la présente loi lorsqu'ils exercent une activité de conservation ou d'administration des instruments financiers ci-après :

- 1°) les actions et autres titres donnant ou pouvant donner accès, directement ou indirectement, au capital ou aux droits de vote, transmissibles par inscription en compte ou tradition ;
- 2°) les titres de créance qui représentent chacun un droit de créance sur la personne morale qui les émet, transmissibles par inscription en compte ou tradition, à l'exclusion des effets de commerce et des bons de caisse ;
- 3°) les parts ou actions d'organismes de placements collectifs ;
- 4°) les titres de même nature que ceux décrits aux chiffres 1° à 3°, émis sur le fondement de droits étrangers.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article premier est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 2

L'activité de conservation ou d'administration d'instruments financiers consiste à inscrire en compte les instruments financiers au nom de leur titulaire et à conserver les avoirs correspondants, selon des modalités propres à chaque instrument financier.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 2 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 3

Le teneur de compte-conservateur doit disposer des moyens et procédures nécessaires à l'exercice de son activité, notamment, en ce qui concerne les ressources humaines, les moyens informatiques, la comptabilité, les dispositifs de protection de la clientèle et les contrôles internes, tels que définis par arrêté ministériel.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 3 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 4

(Texte amendé)

Le teneur de compte-conservateur assure la garde et l'administration des instruments financiers qui lui ont été confiés au nom de leurs titulaires. Il apporte tous ses soins à la conservation des instruments financiers et veille à la stricte comptabilisation de ces instruments et de leurs mouvements. Il s'efforce également de faciliter l'exercice des droits qui leur sont attachés.

Il ne peut ni faire usage des instruments financiers inscrits en compte ou des droits qui y sont attachés, ni en transférer la propriété sans l'accord exprès de leur titulaire. Il organise ses procédures internes de manière à garantir que tout mouvement affectant la conservation des instruments financiers pour compte de tiers, dont il a la charge, est justifié par une opération régulièrement enregistrée dans un compte de titulaire.

Le teneur de compte-conservateur a l'obligation de restituer les instruments financiers qui lui sont confiés. Si ces instruments n'ont pas d'autre support que scriptural, le teneur de compte-conservateur, responsable de leur inscription en compte les vire au teneur de compte-conservateur que le titulaire désigne.

Il doit prendre les mesures nécessaires pour que soient distingués, dans les livres des dépositaires centraux auxquels il adhère, les avoirs des organismes de placement collectif dont il est dépositaire, les avoirs de ses clients et ses avoirs propres.

Lorsque le teneur de compte-conservateur recourt aux services d'un mandataire, il doit dès que possible s'assurer de la mise en œuvre, dans les livres du mandataire, de la distinction prévue à l'alinéa précédent.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 4 amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 5

Tout teneur de compte-conservateur doit comptabiliser les instruments financiers qu'il reçoit pour le compte d'un donneur d'ordres dans des comptes ouverts au nom de celui-ci.

Une convention d'ouverture de compte doit être établie préalablement à la comptabilisation desdits instruments financiers. Cette convention, conclue entre le teneur de compte-conservateur et le titulaire du compte, définit les principes de fonctionnement des

comptes d'instruments financiers et identifie les droits et obligations respectifs des parties.

Pour la constatation et le suivi des droits des titulaires, les comptes d'instruments financiers sont tenus selon les règles de la comptabilité en partie double. La nomenclature des comptes et leurs règles de fonctionnement font l'objet d'un arrêté ministériel.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 5 est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 6

Le teneur de compte-conservateur a une obligation d'information des titulaires de compte d'instruments financiers, selon des modalités que stipule la convention mentionnée à l'article précédent, et doit agir exclusivement dans leur intérêt.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 6 est adopté.

(Adopté).

La Secrétaire Générale.-

ART. 7

(Texte amendé)

Le teneur de compte-conservateur s'assure que, sauf application d'une disposition légale ou réglementaire contraire, les mouvements d'instruments financiers qui affectent le compte d'un titulaire sont réalisés exclusivement sur instruction de celui-ci ou de son représentant ou, en cas de mutation, d'un tiers habilité.

Toute opération de nature à créer ou à modifier les droits d'un titulaire de compte fait l'objet d'un enregistrement, dès que le droit est constaté. Lorsque l'opération comprend, d'une part, un mouvement d'espèces ou de droits et, d'autre part, un mouvement correspondant d'instruments financiers, ces mouvements sont comptabilisés de façon concomitante.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 7 amendé est adopté.

(Adopté).

Mme la Secrétaire Générale.-

ART. 8

(Texte amendé)

Le teneur de compte-conservateur peut recourir à un mandataire teneur de compte-conservateur pour tout ou partie des tâches liées à son activité de conservation. Il peut, simultanément ou indépendamment de ce mandat, charger un tiers de mettre des moyens techniques à sa disposition. Les mentions du mandat de conservation sont prescrites par arrêté ministériel.

Quand il recourt à un mandataire ou à un tiers mentionné aux alinéas précédents, le teneur de compte-conservateur procède à l'évaluation des moyens et des procédures mis en œuvre et des risques encourus.

La responsabilité du teneur de compte-conservateur vis-à-vis du titulaire du compte d'instruments financiers, n'est pas affectée par le fait qu'il mandate un autre teneur de compte-conservateur ou qu'un tiers mette des moyens techniques à sa disposition.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 8 amendé est adopté.

*(Adopté).***Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 9

La Commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées est chargée de veiller à l'application de la présente loi, en conformité avec les articles 16-I et 16-II de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997, modifiée, relative à la gestion de portefeuilles et aux activités boursières assimilées.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 9 est adopté.

*(Adopté).***Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 10

Lorsque la Commission de contrôle constate que les dispositions législatives ou réglementaires dont elle surveille l'application ne sont pas respectées, elle en informe le Ministre d'Etat. Dans ce cas, celui-ci peut, sur avis motivé de ladite commission, prononcer, à l'encontre des personnes physiques ou morales concernées :

1°) un avertissement ;

2°) un blâme ;

3°) une sanction pécuniaire dont le maximum ne peut pas excéder 1,5 millions d'euros, ou le quintuple du profit éventuellement réalisé pour les personnes physiques, ou le décuple du profit éventuellement

réalisé pour les personnes morales ; le produit en est versé au fonds de garantie des investisseurs auquel est affiliée la personne morale teneur de compte-conservateur.

Aucune des mesures prévues au précédent alinéa ne peut être prise sans que les personnes en cause aient été préalablement entendues en leurs explications ou dûment appelées à les fournir par la Commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 10 est adopté.

*(Adopté).***Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 11

Dans les cas prévus au premier alinéa de l'article précédent, le Ministre d'Etat peut également mettre en demeure l'établissement concerné de faire cesser les irrégularités constatées ou d'en supprimer les effets.

Lorsque la mise en demeure est restée infructueuse au terme du délai imparti, le Ministre d'Etat peut demander au Président du Tribunal de Première Instance, saisi et statuant comme en matière de référé, d'ordonner à l'établissement de crédit de se conformer à la mise en demeure. Le Président peut assortir sa décision d'une astreinte.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 11 est adopté.

(Adopté).

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

La loi est adoptée à l'unanimité.

(Adopté).

Nous en arrivons au dernier texte inscrit à l'ordre du jour de notre séance de ce soir ; il s'agit du :

5) *Projet de loi, n° 799, portant modification de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 relative à la gestion de portefeuilles et aux activités boursières assimilées.*

Madame la Secrétaire Générale, merci de nous donner lecture de l'exposé des motifs.

Mme la Secrétaire Générale.-

EXPOSÉ DES MOTIFS

La législation applicable aux services financiers, et plus particulièrement aux prestataires d'investissement, repose principalement, dans la Principauté, sur la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 relative à la gestion de portefeuilles et aux activités boursières assimilées, modifiée par la loi n° 1.241 du 3 juillet 2001, et ses textes d'application.

Il peut être rappelé que ce dispositif légal poursuit le dessein de favoriser le développement de la place financière et d'assurer une protection accrue aux épargnants afin de maintenir la confiance des investisseurs. A cette fin, le régime juridique propre à la profession de gestionnaire de portefeuilles s'articule autour de trois axes principaux :

- l'agrément administratif préalable : l'exercice, à titre habituel ou professionnel pour le compte de tiers, de la gestion de portefeuilles de valeurs mobilières ou d'instruments financiers à terme ainsi que d'activités connexes (transmission d'ordres sur les marchés financiers, conseil et assistance), est subordonné à l'obtention de cet agrément qui ne peut être délivré qu'à des sociétés anonymes monégasques remplissant des conditions précisément définies ;
- le mandat obligatoire entre le prestataire et son client : un tel acte juridique est regardé comme une garantie indispensable à l'accomplissement, dans les meilleures conditions de fiabilité et de confiance, des transactions et des activités connexes précitées ;
- l'institution d'une autorité de régulation : chargée du contrôle des opérations concernées afin de déceler et de prévenir les irrégularités et les défaillances du système.

Parallèlement, des organisations professionnelles comme l'Association monégasque des banques (A.M.B.) ont appuyé l'action des pouvoirs publics en diffusant, auprès de leurs adhérents opérateurs économiques, des recommandations sur les bonnes pratiques à respecter en matière d'obligations déclaratives ou de vigilance dans les relations avec la clientèle.

Sur le plan international, diverses instances comme l'Organisation du commerce et du développement économique (O.C.D.E.), le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (G.A.F.I.) ou le comité MONEYVAL, ont émis des recommandations en la matière, incitant, notamment, les Etats à renforcer leur législation dans le sens d'une meilleure sécurité juridique et d'une plus grande transparence des transactions.

Dans cet environnement juridique international, l'expérience de l'application de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997, modifiée, a fait ressortir l'utilité d'une modification aux fins conjointes de préciser les obligations légales des sociétés agréées et de préciser le rôle de la commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées.

Présentement, l'article 16 de la loi n° 1.194 dote la commission d'un large pouvoir d'enquête et d'investigation sur pièces et sur place, augmenté de la faculté d'instruire les réclamations de particuliers justifiant d'un intérêt.

La commission ou les agents qu'elle a régulièrement habilités, peuvent ainsi, au titre des prérogatives qui leur sont attribuées, se faire communiquer tout document, pièce et information utile, procéder à la convocation et à l'audition de dirigeants ou de représentants statutaires des organismes financiers concernés et, plus généralement, de toute personne susceptible de fournir des informations sur les affaires traitées. Soucieux d'éviter toute contradiction entre les obligations mises à la charge des opérateurs et le respect du secret professionnel imposé par l'article 308 du code pénal, le législateur a en outre, au second alinéa de l'article 16, relevé du secret professionnel les personnes appelées à répondre à des demandes au cours des enquêtes

ou des investigations précitées. En cet état, le refus du dirigeant d'une société agréée de communiquer les renseignements et pièces requises ou de répondre à une audition est constitutif d'une infraction pénale, conformément au chiffre 2 de l'article 23.

Nonobstant le degré de précision des dispositions ci-dessus rappelées, s'est néanmoins posée la question de savoir si la commission de contrôle pouvait exiger des sociétés agréées, soumises à l'article 16, la communication de renseignements ou pièces relatifs au bénéficiaire final d'une opération – également qualifié d'ayant droit économique – notamment dans le cas où le client cocontractant est une personne morale.

Il est clair qu'en tant qu'organismes financiers, les sociétés agréées sont tenues à une obligation d'identification des clients, conformément au troisième alinéa de l'article 10 de la loi n° 1.162 du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, telle que modifiée par la loi n° 1.253 du 12 juillet 2002. Ce texte énonce en effet qu'elles doivent « ...s'assurer de l'identité des personnes au bénéfice desquelles un compte est ouvert, un coffre est loué ou une opération réalisée, lorsque les personnes sollicitant les services desdits organismes sont susceptibles de ne pas agir pour leur propre compte ».

Par ailleurs, dans le cadre de la loi n° 1.194, le contenu et la nature des informations et documents, auxquels les membres de la commission de contrôle et les personnes habilitées ont accès, ne sont pas limités par la loi, dès lors qu'ils agissent dans le respect de leur mission spécifique.

Dès lors et bien que les deux lois précitées poursuivent des finalités différentes, le rapprochement de leurs dispositions permet de conclure que les enquêteurs de la commission ont la possibilité, en exerçant les pouvoirs qui leur sont reconnus, d'obtenir communication de l'identité de l'ayant droit. Néanmoins, force est de constater que la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 modifiée n'a pas mis à la charge des sociétés d'obligation claire autorisant la divulgation de l'identité du bénéficiaire final d'une opération auprès de la commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées.

Aussi, sans changer l'esprit du texte ni bouleverser son économie générale, le présent projet de loi a pour objectif de définir l'étendue et de clarifier le contenu de l'obligation d'identification du client mise à la charge des sociétés agréées par la loi n° 1.194 afin de pallier tout risque d'ambiguïté d'interprétation. Pour ce faire, il est proposé de préciser l'obligation de vigilance des sociétés agréées en mettant expressément à leur charge l'obligation de transmettre l'identité du bénéficiaire final d'une opération, ou ayant droit économique, à la commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées agissant dans le cadre de sa mission de contrôle.

A la demande des professionnels de la place, et toujours dans le souci d'éviter les difficultés d'interprétation, cette obligation est expressément assortie d'une clause de décharge de responsabilité en faveur des sociétés agréées, pendant de l'article 7 de la loi n° 1.162 en matière de déclaration de soupçon.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, les dispositions projetées appellent les précisions ci-après.

L'article premier permet de compléter l'actuelle rédaction de l'article 16 par l'insertion d'une nouvelle disposition, au chiffre premier du premier alinéa, destinée à spécifier que tout renseignement, comme tout document relatif au bénéficiaire final d'une opération sont transmissibles à la commission de contrôle de la gestion de portefeuilles et des activités boursières assimilées, lorsqu'elle agit dans l'exercice de sa mission de contrôle.

A cet égard, l'obligation de vigilance qui pèse sur les sociétés agréées concernant l'identification du client, y compris du bénéficiaire final d'une opération, doit être entendue de la manière la plus large possible, en conformité avec les recommandations 10 et 11 du G.A.F.I., auxquelles renvoient, par ailleurs, les dispositions de l'exposé des

motifs de la loi n° 1.241 qui a refondu en 2001 la loi sur le blanchiment de capitaux.

Ces recommandations précisent l'étendue de l'obligation d'identification en incitant les organismes financiers à ne pas tenir de comptes anonymes ou manifestement fictifs, et à opérer une démarche active, notamment en demandant aux contractants personnes morales des informations sur la structure sociale et les dirigeants, ce afin de mieux mettre en évidence les ultimes propriétaires-bénéficiaires des opérations.

L'article 2 du projet insère une disposition particulière précisant qu'aucune transmission d'information ou de document et aucune audition ne peuvent donner lieu à poursuite de l'établissement concerné, sous réserve qu'elles aient été exécutées de bonne foi. Cette dernière exigence suppose que la communication ou l'audition soit faite à la demande de la commission de contrôle ou des personnes régulièrement habilitées et par communication d'éléments réputés exacts et avérés, hors toute concertation frauduleuse avec le client.

A *contrario*, la personne qui transmet un renseignement ou une pièce de mauvaise foi, par exemple en sachant pertinemment que ledit renseignement ou ladite pièce sont erronés, faux ou inexacts, ou celle qui agit uniquement dans l'intention de nuire et de causer un préjudice à son client, engage sa propre responsabilité en cas de conséquences dommageables.

En résumé, la nouvelle disposition vise à écarter pour les sociétés agréées tant le risque pénal sur le plan du secret professionnel, que le risque civil sur le terrain de la responsabilité contractuelle ou délictuelle, dans les conditions précédemment exprimées.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

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

Normalement, je devrais donner la parole à Monsieur Jean-Charles GARDETTO pour la lecture du rapport qu'il a établi au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, mais comme je vous le disais en début de soirée, M. GARDETTO est en déplacement à Paris, dans le cadre de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe ; il s'agissait aujourd'hui pour lui de participer à la Commission qui auditionnait les candidats au poste de juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Pour vous remercier d'être encore présents dans l'hémicycle et dans le public à cette heure avancée, je vais vous faire partager une bonne nouvelle : M. GARDETTO m'a téléphoné il y a quelques heures pour me dire que c'est la candidate de nationalité monégasque, soutenue par notre Assemblée avec beaucoup de détermination et de conviction depuis de nombreux mois, qui vient d'être placée en tête des candidats qui vont être proposés au vote de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour désigner un juge représentant notre pays. On ne peut pas tout à fait dire ce soir que c'est la candidate qui va être désignée officiellement par l'Assemblée, mais si on regarde les débats de l'Assemblée ces dix dernières années, il y a 90 chances sur 100 que la candidate placée en tête par la sous-Commission d'évaluation, soit choisie par l'Assemblée parlementaire. Donc, un grand pas vient d'être franchi par Mme le Juge Isabelle BERRO-LEFEVRE

seule personne de nationalité monégasque à avoir été présentée par le Gouvernement de la Principauté parmi les 3 candidats et soutenue très activement par le Conseil National et notamment par nos délégués auprès du Conseil de l'Europe.

Je reviens au Règlement intérieur qui fait que nous devons donc donner la parole non pas à M. GARDETTO absent pour la lecture de son rapport, mais à M. ROBILLON, que j'invite à donner lecture à l'Assemblée du rapport de M. GARDETTO.

M. Jean-François ROBILLON.- Merci, Monsieur le Président.

Comme tout le monde le sait, je suis un grand spécialiste de la question...

Le projet de loi, n° 799, portant modification de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 relative à la gestion de portefeuilles et aux activités boursières assimilées, a été transmis au Conseil National le 8 juin 2005. Ce texte a été officiellement déposé au cours de la Séance Publique du 27 juin 2005 et renvoyé le même jour pour examen devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

L'examen du présent projet de loi a fait l'objet d'un certain nombre de réunions de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, entre les mois de février et mai 2006 et d'échange de courriers avec le Gouvernement.

L'objet de ce texte est de clarifier les pouvoirs de la Commission de contrôle instituée à l'article 16 de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 et chargée de veiller à la sécurité et à la régularité des transactions financières réalisées, pour le compte de leurs clients, par les prestataires d'investissement établis sur le territoire monégasque.

Cette Commission dispose déjà, en l'état des dispositions de la loi n° 1.194, des pouvoirs d'enquête les plus larges pour procéder, auprès des organismes financiers soumis à son contrôle à raison de leurs activités, aux vérifications qui s'imposent sur l'identité des clients pour lesquels ces organismes effectuent des transactions et sur les conditions dans lesquelles celles-ci interviennent sur les marchés financiers.

Néanmoins, il est apparu au Gouvernement, à la lumière de la pratique, qu'une précision méritait d'être apportée au texte régissant les pouvoirs de la Commission de contrôle qui, en l'état, ne prévoit pas clairement que cette Commission peut avoir accès aux informations concernant l'ayant-droit, c'est-à-dire le bénéficiaire effectif, des prestations fournies par les sociétés agréées de la place financière monégasque, lorsque cet ayant-droit diffère du client apparaissant nominalement dans leurs livres.

Ainsi, le projet de loi se propose, en son article premier, de compléter les dispositions de l'article 16 de la loi n° 1.194 afin de mettre expressément à la charge des sociétés agréées, une obligation de transmettre à la Commission de contrôle, agissant dans le cadre de sa mission de surveillance, l'identité du bénéficiaire économique final des opérations que ces sociétés réalisent pour le compte de leurs clients.

Cette obligation de communication est prescrite dans un souci de meilleure sécurité juridique et de plus grande transparence des transactions, en vue de renforcer l'obligation de vigilance qui s'impose à ces sociétés quant à l'identification des clients pour le compte desquels elles effectuent des transactions.

Elle serait parallèlement assortie d'une exonération de responsabilité, qui fait l'objet de l'article 2 du projet de loi, en faveur des sociétés agréées qui ne pourront être recherchées en violation du secret professionnel à raison de l'obligation de divulgation mise à leur charge en vertu de l'article premier.

La Commission des Finances ne pouvait, sur le principe, qu'être favorable aux dispositions projetées qui participent d'une meilleure efficacité des contrôles exercés par l'autorité de supervision du secteur financier. Compte-tenu du développement et de l'internationalisation des activités financières et au vu de l'accroissement parallèle du nombre d'intermédiaires, il apparaît en effet légitime de favoriser un contrôle toujours mieux adapté de la place financière, de nature à assurer aux épargnants une protection accrue et à maintenir la confiance des investisseurs.

La Commission des Finances n'a par ailleurs pas manqué de relever, comme le précise au demeurant l'exposé des motifs du projet de loi, que les sociétés agréées sont d'ores et déjà soumises à une obligation de vigilance et d'identification extensive en application de l'article 10 de la loi n° 1.162 du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et de l'article 1^{er} de l'Ordonnance n° 11.160 prise pour son application, lequel prévoit que « lorsque le client est une personne morale, les vérifications incluent l'identification du bénéficiaire économique effectif... ». L'obligation, pour les sociétés de gestion de portefeuilles, de communiquer les informations relatives à l'identité du bénéficiaire effectif à la Commission de contrôle viendrait donc en complément du contrôle exercé par le SICCFIN en cas de soupçon. Il n'induirait pas en pratique, pour ces sociétés, d'obligation de contrôle supplémentaire par rapport aux vérifications auxquelles elles procèdent déjà au titre de la législation anti-blanchiment.

En revanche, la finalité des contrôles exercés par la Commission de Contrôle et par le SICCFIN étant par nature différente, la Commission des Finances a souhaité s'assurer que le dispositif projeté ne portera pas atteinte à l'attractivité de la place financière monégasque, en facilitant la divulgation d'éléments susceptibles d'être utilisés à d'autres fins, fiscales notamment. Elle a relevé en effet qu'en vertu de l'article 17 de la loi n° 1.194, la Commission de contrôle peut être amenée à communiquer les informations qu'elle détient aux autorités étrangères compétentes pour la surveillance des marchés financiers ayant signé avec elle une convention de coopération et d'échange d'informations. Ce point particulier a fait l'objet d'échanges avec le Gouvernement qui ont permis de lever toute ambiguïté sur l'utilisation susceptible d'être faite, par ces autorités étrangères, des informations que viendrait éventuellement à leur transmettre la Commission de contrôle. Celles-ci ne sauraient être utilisées que dans un but de surveillance du secteur financier, les autorités liées par convention à la Commission de contrôle présentant toutes par ailleurs, aux termes tant de ces accords que des règles statutaires qui leur sont applicables, les mêmes garanties de secret professionnel et de confidentialité que l'autorité de régulation monégasque.

Incidemment, la Commission des Finances a relevé que les textes régissant les pouvoirs du SICCFIN gagneraient en pratique à faire l'objet d'une précision comparable à celle apportée par le présent projet de loi, en ce qui concerne les pouvoirs de la Commission de contrôle.

En effet, si l'article 17 de la loi n° 1.162 prévoit bien que « les agents [du SICCFIN] peuvent demander communication de toutes les pièces relatives à l'identité des clients et aux opérations par eux effectuées », l'article 3 de l'Ordonnance n° 11.246 du 12 avril 1994, qui précise l'étendue des pouvoirs de contrôle du SICCFIN, ne vise pas explicitement la communication des informations relatives à l'identité du bénéficiaire final des opérations.

La Commission a donc proposé au Gouvernement, dans un souci de parallélisme des deux textes, qu'il modifie par la voie réglementaire les dispositions de cet article, en vue de les aligner sur la nouvelle rédaction du chiffre premier de l'article 16 de la loi n° 1.194 résultant du présent projet de loi et de permettre également expressément au SICCFIN, dans le cadre de sa mission de contrôle, de se faire communiquer tous documents et informations relatifs au bénéficiaire final des opérations réalisées par les organismes financiers. Cette suggestion ayant été accueillie favorablement par le Gouvernement, la Commission attend de celui-ci qu'il prenne, le plus

rapidement possible, une ordonnance en vue de compléter en ce sens l'article 3 de l'Ordonnance n° 11.246.

Enfin, la Commission souhaite profiter de l'examen de ce projet de loi pour appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité qu'il y aurait à moderniser plus en profondeur la loi n° 1.194, en la complétant notamment de dispositions visant à régir le contrôle des services d'investissement, les relations avec les clients, l'activité de réception et de transmission d'ordres de bourses pour le compte de tiers et l'utilisation de l'Internet pour la passation des transactions, qui font défaut à ce jour en droit monégasque. Compte-tenu de l'objet très spécifique du présent projet de loi, il n'est pas apparu possible à la Commission des Finances, dans le cadre de ses prérogatives institutionnelles, de proposer des ajouts au projet de loi en ce sens. Néanmoins, la Commission demande au Gouvernement de saisir le Conseil National d'un projet de loi en vue d'intégrer ces dispositions dans l'ordre juridique monégasque dans le but de renforcer encore la sécurité de la place financière monégasque, tout en préservant la vie privée et la confidentialité des informations sur les clients.

Ces remarques ayant été faites, et la Commission n'ayant pas formulé d'amendements au texte gouvernemental, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi, qui contribue à une sécurisation souhaitable de la place bancaire et financière.

M. le Président.- Je vous remercie, Monsieur Jean-François ROBILLO.

Nous écoutons Monsieur le Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie.

M. Franck BIANCHERI, Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie.- Merci, Monsieur le Président.

Je remercie le Dr ROBILLO d'avoir bien voulu lire au pied levé le rapport réalisé par Me Jean-Charles GARDETTO, rapport au demeurant détaillé et complet.

Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur, Mesdames, Messieurs les Conseillers Nationaux,

Comme il est très justement relevé, l'objet de ce texte est de clarifier les pouvoirs de la Commission de Contrôle, instituée à l'article 16 de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997, ainsi que les obligations mises à la charge des sociétés agréées au titre de ce même texte. Ces précisions n'ont pas pour effet de modifier l'esprit du texte ni d'en bouleverser l'économie générale.

Elles ont été demandées, à la suite de huit années de pratique sur la base du texte de loi actuel, par les professionnels de la place en vue d'assurer une sécurité juridique aux personnes ayant communiqué de bonne foi des informations à la Commission de Contrôle de la gestion de portefeuilles agissant dans le cadre de sa mission.

La mention explicite de l'obligation de divulgation de l'identité du bénéficiaire final et la décharge de responsabilité en faveur des sociétés agréées sont de nature à faciliter la transmission des informations à la Commission de Contrôle de la gestion de portefeuilles et ainsi d'assurer une surveillance accrue de la place et une plus grande transparence des opérations.

En effet, dans un environnement économique de plus en plus international, au vu de l'accroissement du nombre de transactions, et des intervenants, et prenant en considération la complexité croissante des systèmes financiers, il est apparu indispensable, pour un contrôle efficace des activités financières, de placer les relations entre instance de supervision et professionnels dans un cadre juridique précis et sécurisé.

Le Rapporteur a souligné l'obligation déjà faite aux sociétés agréées, à l'article 1^{er} de l'Ordonnance Souveraine n° 11.160 prise en application de la loi n° 1.162, de vérifier l'identité du bénéficiaire économique effectif des transactions. Il est néanmoins important, de préciser qu'il s'agit de deux finalités distinctes : la lutte anti-blanchiment, d'une part, et, d'autre part, la supervision du secteur financier dans le cadre notamment d'enquêtes sur des délits financiers. Les informations recueillies n'auront donc pas la même destination, ne seront pas traitées par les mêmes services et ne peuvent être utilisées indifféremment. Il était donc indispensable de prévoir une mention explicite dans le texte relatif à l'activité de gestion de portefeuilles.

Pour ce qui est précisément des informations ainsi divulguées, le rapporteur s'est interrogé sur la possibilité de leur utilisation à des fins fiscales. Il doit être précisé que la communication d'informations à des entités extérieures est strictement limitée :

- d'une part, aux Autorités de supervisions étrangères pour les besoins de la surveillance des groupes sur base consolidée. Cette situation ne requiert que très exceptionnellement la communication d'informations nominatives puisque l'objectif poursuivi est le contrôle de la situation prudentielle des groupes financiers ;

- d'autre part, aux Autorités de surveillance des marchés financiers. Dans ce cas, une convention est obligatoirement signée au préalable avec l'autorité requérante, qui prévoit les conditions de communication des informations, les possibilités d'utilisation de ces

informations, les motifs de refus de communication ainsi que les garanties que doivent présenter les autorités requérantes en matière de secret professionnel notamment.

Par ailleurs, le Rapporteur appelle l'attention du Gouvernement sur l'opportunité qu'il y aurait à moderniser plus en profondeur la loi n° 1.194. Sur ce sujet, après deux années d'analyse et de travail avec les professionnels de la place et ceux du secteur financier en général, dans le respect des engagements pris à ce sujet envers l'union européenne dans le cadre de la convention monétaire, et avec la France suite aux conclusions du groupe de travail prévu dans les conclusions du rapport des Inspecteurs ROUVILLOIS et CAILLETAUX, le Gouvernement peut annoncer le prochain dépôt devant la haute assemblée de deux projets de textes reprenant toute la législation financière monégasque.

Il s'agit, d'une part, d'une loi sur les acteurs qui définira les services réglementés, les principes d'agrément et de fonctionnement des professionnels ainsi que le statut et le rôle de l'autorité de supervision.

D'autre part, une loi sur les produits prévoira, dans une première partie, des OPCVM pouvant prétendre au « label européen » en vue d'une commercialisation dans l'Union européenne, et dans une deuxième partie, des produits plus sophistiqués, répondant aux attentes spécifiques de clients avertis ou qualifiés.

Enfin, je tiens à préciser que conformément aux engagements pris, et dans un souci de clarification, il sera très prochainement procédé à la modification de l'article 3 de l'Ordonnance Souveraine n° 11.246 du 12 avril 1994 par l'ajout d'une disposition similaire à celle prévue dans le texte présenté ce soir au vote.

Je vous remercie.

M. le Président.- Je vous remercie, Monsieur le Conseiller BIANCHERI.

S'il n'y a plus d'intervention de Conseillers Nationaux 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

Le chiffre premier de l'article 16 de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 est modifié comme suit :

« 1°) se faire communiquer tous documents diffusés par les sociétés agréées ainsi que toutes les pièces qu'elle estime utiles et, notamment, tous contrats, livres, documents comptables et registres de procès-verbaux, ainsi que tous documents et toutes informations relatifs au bénéficiaire final des opérations effectuées par ces sociétés dont elles

doivent connaître l'identité conformément à l'article 10 de la loi n°1.162 du 7 juillet 1993 modifiée ».

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article premier est adopté.

(Adopté).

La Secrétaire Générale.-

ART. 2

Il est inséré un nouvel article 16-III à la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997, rédigé comme suit :

« Aucune poursuite fondée sur l'article 308 du code pénal ne peut être intentée contre l'organisme financier, ses dirigeants, ses préposés ou toute autre personne qui, conformément aux dispositions de l'article 16, ont, de bonne foi, transmis des informations, communiqué des documents, ou participé à une audition.

Aucune action en responsabilité civile ne peut être engagée ni aucune sanction professionnelle prononcée contre ces mêmes personnes, lorsqu'elles ont agi dans les conditions du précédent alinéa.

Ces dispositions sont applicables même lorsque la preuve du caractère délictueux des faits ayant suscité la communication par transmission ou audition n'est pas rapportée ou lorsque ces faits ont donné lieu à une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement ».

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 2 est adopté.

(Adopté).

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

La loi est adoptée à l'unanimité.

(Adopté).

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

Je vous remercie.

(La séance est levée à minuit).