

**664<sup>ème</sup> Séance**

Séance Publique  
du lundi 11 décembre 2006

# DÉBATS

DU

# CONSEIL NATIONAL

ANNEXE AU JOURNAL DE MONACO  
DU 27 AVRIL 2007 (N° 7.805)

---

---

## Compte rendu intégral des séances publiques du Conseil National

---

---

### SOMMAIRE

---

- I. ANNONCE DES PROJETS DE LOI DEPOSES PAR LE GOUVERNEMENT ET RENVOI DEVANT LES COMMISSIONS (p. 2.908).
- II. CAMPAGNE DU CONSEIL DE L'EUROPE : « LES PARLEMENTS UNIS POUR COMBATTRE LA VIOLENCE DOMESTIQUE CONTRE LES FEMMES » - ADOPTION D'UNE DECLARATION SOLENNELLE (p. 2.909).
- III. DISCUSSION DE QUATRE PROJETS DE LOI :
- 1) Projet de loi, n° 829, modifiant la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget et instaurant une procédure de report de crédits de paiement sur les opérations en capital inscrites au programme triennal d'équipement (p. 2.912);
  - 2) Projet de loi, n° 828, modifiant la loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la commune (p. 2.926);
  - 3) Projet de loi, n° 819, portant approbation de ratification de la Convention Pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (p. 2.929);
  - 4) Projet de loi, n° 820, relative à la procédure de révision en matière pénale (p. 2.936).

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

—  
**Séance publique  
du lundi 11 décembre 2006**  
—

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

—  
*Absents excusés* : MM. Daniel RAYMOND et Christophe SPILIOTIS-SAQUET, Conseillers Nationaux.  
—

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

—  
*Assurent le Secrétariat* : Mme Valérie VIORA-PUYO, Secrétaire Générale du Conseil National ; Mlle Anne EASTWOOD, Chargé de Mission pour les Affaires Juridiques ; M. Olivier PASTORELLI, Administrateur ; Mlle Séverine CANIS, Rédacteur Principal.  
—

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

**M. le Président.**- Monsieur le Ministre, Messieurs les Conseillers de Gouvernement, mes Chers Collègues,

Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, la séance est ouverte.

Il me revient tout d'abord d'excuser l'absence de M. Daniel RAYMOND pour obligations familiales ce soir, ainsi que de M. Christophe SPILIOTIS-SAQUET pour raisons professionnelles, et le retard de notre Collègue Jean-Luc NIGIONI, qui nous rejoindra vers 18 heures, également pour raisons professionnelles.

En accord avec M. le Ministre d'Etat, les deux premiers points de notre ordre du jour sont retransmis sur le canal local de la télévision, à savoir l'adoption d'une déclaration solennelle contre la violence faite aux femmes et le projet de loi concernant le report d'une année sur l'autre des crédits d'équipement.

A l'occasion de l'adoption ce soir de cette déclaration, vous le voyez, tous les élus, les Membres du Gouvernement et le public présents portent un ruban blanc qui est le symbole de cette campagne européenne contre la violence domestique.

**I.**

**ANNONCE DES PROJETS DE LOI DEPOSES  
PAR LE GOUVERNEMENT ET  
RENOI DEVANT LES COMMISSIONS**

L'ordre du jour appelle tout d'abord, en vertu de l'article 70 du Règlement intérieur du Conseil National, l'annonce des projets de loi déposés sur le Bureau de notre Assemblée.

Trois projets de loi nous sont parvenus depuis notre dernière séance publique du 26 octobre 2006 ; il s'agit du :

1) *Projet de loi, n° 831, relative aux conditions de délivrance des spécialités génériques*

Ce projet de loi nous est parvenu le 21 novembre 2006 et je propose, compte tenu de son objet, qu'il soit officiellement renvoyé devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, laquelle a d'ailleurs d'ores et déjà procédé à son examen afin que ce texte soit soumis au vote de notre Assemblée durant la présente session.

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

Ce projet de loi est renvoyé devant cette Commission.

(Renvoyé).

2) *Projet de loi, n° 832, prononçant la désaffectation, à l'avenue de l'Annonciade, de quatre parcelles dépendant du domaine public de l'Etat*

Ce projet de loi nous est parvenu le 4 décembre 2006 et je propose, compte tenu de son objet, qu'il soit renvoyé 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 cette Commission.

(Renvoyé).

3) *Projet de loi, n° 833, sur l'accession au droit d'habitation des appartements domaniaux*

Cet important projet de loi qui concerne l'accession à la propriété aménagée des Monégasques dans les immeubles domaniaux, nous est parvenu le 6 décembre 2006 et je propose, compte tenu de son objet, qu'il soit renvoyé devant la Commission du Logement, qui semble évidemment la Commission la plus appropriée.

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

Ce projet de loi est renvoyé devant cette Commission.

(Renvoyé).

## II.

### **CAMPAGNE DU CONSEIL DE L'EUROPE : « LES PARLEMENTS UNIS POUR COMBATTRE LA VIOLENCE DOMESTIQUE CONTRE LES FEMMES »**

#### **ADOPTION D'UNE DECLARATION SOLENNELLE**

Le point suivant de l'ordre du jour porte sur un sujet de société : il s'agit de la lutte, lancée au niveau international, contre les violences faites aux femmes.

La violence domestique à l'égard des femmes constitue, en effet, une très grave et inacceptable atteinte à la dignité humaine, souvent perpétrée dans le silence. Il relève de notre responsabilité, aussi bien individuelle que collective, de briser ce silence et de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin d'éradiquer ce type de violence. A cette fin, s'il est indispensable que des mesures législatives soient arrêtées, il est également essentiel que les mentalités évoluent, dès le plus jeune âge, spécialement grâce à l'apport de notre système éducatif. Aussi, à l'initiative de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, notre Assemblée

a souhaité adopter ce soir, en ouverture de cette séance publique, une déclaration solennelle élaborée par la Commission des Droits de la Femme et de la Famille, dans laquelle elle exprime son unanime volonté de combattre la violence domestique faite aux femmes.

Je donne tout d'abord la parole à Madame la Secrétaire Générale pour la lecture de l'exposé des motifs de cette Déclaration.

#### **Mme la Secrétaire Générale.-**

##### **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Dans sa recommandation 1681 (2004), l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (A.P.C.E.) a invité le Comité des Ministres à mener en 2006 une campagne paneuropéenne pour lutter contre la violence domestique à l'égard des femmes, en coopération avec les acteurs européens et nationaux, tels que la Commission Européenne, le Parlement Européen, les Associations et les Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.).

Réservant une suite favorable à la demande de l'A.P.C.E., les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis lors du Troisième Sommet à Varsovie, les 16 et 17 mai 2005, ont indiqué dans le paragraphe 9 de la Déclaration finale du Sommet, qu'ils étaient résolus à éradiquer la violence contre les femmes et les enfants, y compris la violence domestique. Le Plan d'action, adopté à l'issue de ce Sommet, a également expressément mentionné le thème de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, en prévoyant la mise en place d'un groupe de travail et la préparation d'une campagne paneuropéenne, en 2006-2008, pour combattre la violence contre les femmes, y compris la violence domestique.

Résolue à participer activement à cette campagne, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé lors de sa session de juin 2006, en adoptant la Résolution 1512 (2006), de mettre en œuvre la dimension parlementaire de la campagne en, notamment, lançant une action intitulée « les Parlements unis pour combattre la violence domestique contre les femmes ».

Dans ce cadre, l'Assemblée a demandé que chaque Parlement national soit impliqué étroitement dans la mise en œuvre de cette campagne, officiellement lancée le 27 novembre 2006 à Madrid et qui se terminera en mars 2008.

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

La parole est maintenant à Madame Anne POYARD-VATRICAN en sa qualité de membre de la Commission de la Femme et de la Famille, pour la lecture de la

déclaration préparée par cette Commission, que je vous propose de faire adopter ce soir par notre Assemblée.

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

#### DÉCLARATION SOLENNELLE

1. Des milliers de femmes sont quotidiennement confrontées à des actes de violence physique, sexuelle ou psychologique en France et dans le monde. En Europe, chaque jour, une femme sur cinq est victime de la violence domestique. Ce phénomène ne connaît ni frontière géographique, ni limite d'âge, ni origine ethnique, affecte toutes les sociétés, même les plus démocratiques, et sévit dans tous les milieux sociaux y compris les plus aisés.
2. La violence domestique à l'égard des femmes constitue une violation grave et des plus répandues des droits de la personne humaine et des libertés fondamentales. Cette violence exercée contre les femmes par leur famille et leur entourage est aussi universelle que les droits dont elles devraient jouir. La violence domestique est de toutes les formes de violence l'une des plus dévastatrices car elle touche, en silence, l'équilibre affectif, comportemental et physique des femmes, mais aussi des enfants qui grandissent dans un environnement violent.
3. La violence domestique implique un coût personnel et social pour les femmes qui vivent un cauchemar dans leur vie quotidienne, en ressentant sans cesse de la peur et de l'angoisse. De surcroît, il est désormais clairement défini par les Etats que la violence domestique engendre un coût financier conséquent pour l'ensemble de la société qui doit, notamment, supporter les coûts de santé et les frais de protection, de justice et de police.
4. Nous, Conseillers Nationaux, engagés dans la défense des droits de la personne humaine, condamnons ainsi publiquement et sans réserve toutes formes de violence domestique à l'égard des femmes. Tant qu'elle sera tolérée au nom d'un ordre patriarcal, de la tradition ou d'une domination sexuelle, cette violence entretiendra une relation inégalitaire entre les femmes et les hommes. Il est donc nécessaire de la combattre sur tous les fronts et d'enseigner respect et tolérance à nos enfants.
5. Nous exprimons notre conviction que la lutte contre la violence domestique à l'égard des femmes contribuera à construire une société plus juste et plus respectueuse des droits fondamentaux de tous et de toutes.
6. Nous nous félicitons que l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe ait décidé de développer, avec

les Parlements nationaux des Etats membres, le volet parlementaire de la campagne pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, décidée lors du Troisième Sommet à Varsovie en mai 2005.

7. En notre qualité de membres du Conseil National et d'élu(e)s du peuple monégasque, nous affirmons que la lutte contre la violence domestique à l'égard des femmes, ainsi que la protection des enfants, est un défi pour notre société et doit ainsi faire partie des sujets prioritaires abordés par notre Assemblée.
8. Nous nous engageons, par conséquent, à soutenir la campagne du Conseil de l'Europe, officiellement lancée le 27 novembre 2006 à Madrid, pour combattre la violence à l'égard des femmes et à contribuer à sa mise en œuvre par tous les moyens parlementaires dont nous disposons.
9. A cet effet, nous affirmons notre intention de prendre une initiative législative axée sur la protection de la victime et le traitement de l'auteur de violences, en nous inspirant des bonnes pratiques existant dans plusieurs pays européens.
10. Nous invitons également le Gouvernement monégasque à s'associer à ce combat, en prenant toutes les mesures nécessaires et appropriées, y compris en matière budgétaire, pour que soit mise en place, avec tous les acteurs concernés, une véritable politique de lutte contre cette violation des droits de la personne humaine.

**M. le Président.-** Je vous remercie, Madame Anne POYARD-VATRICAN.

Je me tourne vers Monsieur le Ministre d'Etat – avant de donner la parole à Mme la Présidente de la Commission des Droits de la Femme et de la Famille – pour connaître éventuellement la déclaration du Gouvernement.

Monsieur le Ministre.

**M. le Ministre d'Etat.-** Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je voulais simplement dire que le Gouvernement Princier s'associe pleinement à la déclaration solennelle formulée par le Conseil National, pour combattre la violence domestique contre les femmes. Le Gouvernement prendra toutes les mesures et est disposé à travailler avec le Conseil National, y compris sur des projets de nature législative, pour participer à cette défense des droits de la femme dans le cadre de la campagne du Conseil de l'Europe.

Je vous remercie.

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

Je donne à présent la parole aux Conseillers qui désirent faire une déclaration.

Nous écoutons tout d'abord Madame FAUTRIER.

**Mme Catherine FAUTRIER.-** Merci, Monsieur le Président.

Je vais commencer par un chiffre que vous avez certainement entendu depuis quelque temps puisque cette campagne a une résonance européenne. Ce chiffre, c'est qu'en France, une femme meurt tous les trois jours sous les coups de son mari, de son concubin, de son frère ou d'un autre membre de sa famille.

Un autre chiffre : une femme sur dix déclare avoir été victime de violence domestique.

Alors quel est ce mal dont personne ne veut parler et qui fait tant de ravages au sein de la famille ? Qu'entend-on exactement par « violences domestiques » ?

Evidemment, il y a les violences physiques, mais elles sont – hélas ! – souvent l'aboutissement d'un long calvaire sur lequel on a fermé les yeux et que la honte et la culpabilité empêchent d'avouer à temps.

Ces autres violences qui précèdent les coups sont : les insultes, les privations, les humiliations ; et elles ont des conséquences terribles car elles finissent par ruiner une personne psychologiquement.

Que dire des enfants qui sont témoins de ces violences et qui grandissent dans un environnement violent quotidien ? Quels seront sur eux les conséquences, les troubles du comportement et autres traumatismes causés par cette violence à laquelle ils assistent au sein du foyer ?

Face à ces constats, il est donc évident que les violences domestiques doivent être considérées comme une violation des droits de la personne humaine et des libertés fondamentales.

Contrairement à bien des idées reçues, ces violences existent, on l'a dit, dans tous les milieux sociaux. Certains s'imaginent que cela n'existe pas chez nous, ou bien que seuls les gens qui ont un problème d'alcool cognent sur leur conjoint. Eh bien, c'est faux. Et malheureusement, c'est comme pour le SIDA, il a fallu plusieurs années pour que l'on réalise que cette terrible maladie n'est pas exclusivement réservée aux homosexuels et aux toxicomanes.

Si je me suis autant impliquée dans cette campagne, c'est que des femmes en profonde détresse m'ont contactée pour me faire part de leur situation et du fait

qu'aucune structure n'existait malheureusement en Principauté pour traiter ce fléau.

Elles ne sont pas allées déposer plainte à la Police car elles avaient peur, peur de leur conjoint bien sûr, peur pour leurs enfants ; et elles savaient, pour avoir déjà vécu cela, qu'elles seraient reçues à la Police par des hommes qui les jugeraient et les feraient culpabiliser un peu plus.

Face à cette situation, et avec – je dois le souligner – le soutien de l'Union des Femmes Monégasques qui avait également été saisie par d'autres femmes sur ces mêmes problèmes, nous avons été voir en son temps, M. DESLANDES qui nous a écoutées et nous lui avons demandé de mettre en place une cellule d'accueil spécifique au sein de la Sûreté Publique.

C'est ce qui a été fait et, aujourd'hui, des personnes formées pour recevoir ces cas, et donc habilités à les traiter, sont désormais en poste et un soutien psychologique a également été associé à cette cellule.

C'est bien, mais ce n'est qu'un début. Il faut, le Président l'a dit, en tant que législateur, adapter nos lois sur ce sujet afin de reconnaître les droits de la victime, protéger les enfants qui seraient témoins de ces drames et prévoir un accompagnement psychologique et médical pour l'auteur des violences.

En tant que Présidente de la Commission des Droits de la Femme et de la Famille, je m'engage à ce qu'une proposition de loi soit étudiée l'an prochain sur ce sujet.

L'objectif de cette campagne lancée par le Conseil de l'Europe est de sensibiliser l'opinion publique à ce fléau et de mener à bien des actions concrètes pour lutter contre les violences domestiques. Je propose donc au Gouvernement un travail en collaboration entre la Commission que je préside et les Services de l'Etat concernés afin de mettre en place un système de prise en charge des victimes qui soit le plus cohérent possible.

Il faut arrêter de penser que les violences domestiques ne sont qu'une affaire privée qui se règle au sein de la famille.

L'action concertée des pouvoirs publics est impérative et nécessaire pour mettre fin à ces violences.

J'ai commencé par un chiffre et je finirai par un autre chiffre : les pays qui ont mis en place un dispositif complet pour lutter contre ces violences, où chaque maillon de la chaîne est formé spécifiquement à ces problèmes et travaille de concert, du dépôt de la plainte au suivi du jugement, ces pays où on a communiqué et sensibilisé l'opinion publique, ont vu une augmentation de 30 % du nombre de dépôts de plaintes pour violences domestiques. Ces pays ont donc réussi à briser le silence autour de ce mal et c'est ce que nous commençons à faire ce soir.

Je vous invite donc, par conséquent, à adopter cette déclaration.

Je vous remercie.

**M. le Président.-** Je vous remercie, Madame FAUTRIER, pour votre intervention et pour cette initiative que vous avez prise avec l'ensemble des membres de la Commission des Droits de la Femme et de la Famille de notre Assemblée, qui nous amène donc à cette déclaration que nous allons adopter ce soir.

Justement, avant que nous ne passions à l'adoption solennelle de cette déclaration, est-ce que d'autres Conseillers Nationaux souhaitent s'exprimer ?

Oui, je vois se lever la main de notre Vice-Président. Nous écoutons Monsieur Bernard MARQUET.

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

Ce soir, je ne vais pas faire un témoignage en tant que « Conseiller National », mais simplement comme praticien de la santé. Il m'est arrivé, depuis 1983, de recevoir des victimes de violences familiales et, ayant eu en parallèle, un diplôme d'expert judiciaire, il m'est arrivé de préparer des dossiers pour des femmes battues. Je n'ai jamais vu ces femmes utiliser ces dossiers car, comme l'a si bien décrit la Présidente de la Commission des Droits de la Femme et de la Famille, les structures n'existaient pas, ce n'était pas encore entré dans les mœurs. Aujourd'hui, encore une fois, la Commission des Droits de la Femme et de la Famille s'intéresse à des problèmes de société et j'encourage mes Collègues à, bien évidemment, voter favorablement cette résolution car si le corps médical, lorsqu'il y a maltraitance pour un enfant, peut intervenir et doit le déclarer, pour un adulte, malheureusement, à part constater et réparer les dégâts, il ne peut pas aller plus loin. C'est dans ce sens qu'il faudra peut-être que nous ayons tous ensemble une réflexion, d'une manière sereine.

Je vous remercie.

**M. le Président.-** Merci.

Y a-t-il d'autres interventions ? S'il n'y a plus d'intervention sur ce sujet, je vous propose d'adopter solennellement cette Déclaration, à main levée.

Abstentions ? Pas d'abstention.

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Cette déclaration est adoptée à l'unanimité des Conseillers Nationaux.

(Adopté).

### III.

#### DISCUSSION DE QUATRE PROJETS DE LOI

L'ordre du jour appelle maintenant l'examen de quatre projets de loi. Nous commençons avec le :

1. *Projet de loi, n° 829, modifiant la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget et instaurant une procédure de report de crédits de paiement sur les opérations en capital inscrites au programme triennal d'équipement*

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

La Loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget figure assurément parmi les textes les plus fondamentaux que compte l'ordonnement juridique de la Principauté.

Dans une matière aussi complexe que la création des institutions publiques financières du Pays, elle s'est assignée, voilà bientôt quarante ans, l'objectif d'enraciner les institutions budgétaires de l'Etat dans un historique solide et de poursuivre la modernisation de la vie financière de la Principauté, en établissant un cadre juridique sur lequel seraient à l'avenir édifiés les principaux outils de gestion et de contrôle des finances publiques comme la Commission Supérieure des Comptes, le Fonds de Réserve Constitutionnel ou les Comptes Spéciaux du Trésor.

Demeurée inchangée depuis sa promulgation, la loi n° 841 se distingue par la stabilité exemplaire de ses dispositions organiques dont l'explication tient à la nature éminemment politique des finances publiques mais également au modernisme dont fit preuve le législateur en 1968.

« Le budget national exprime la politique économique et financière de la Principauté » énonce l'article 38 de la Constitution du 17 décembre 1962. Parce qu'elles représentent à la fois l'expression et le déterminant de phénomènes politiques, les finances publiques se sont en effet toujours prêtées moins volontiers que d'autres branches du droit public aux réformes ou aux modifications législatives, lesquelles ont cette particularité, du seul fait qu'elles intéressent la procédure budgétaire, de toucher, même lorsqu'elles revêtent un aspect technique, à la distribution des pouvoirs.

Mais c'est à la sagacité des rédacteurs de l'époque plus encore qu'à la prudence continue des acteurs du processus budgétaire que le texte doit son caractère immuable, la modernité des dispositions qu'ils rédigèrent, notamment celles destinées à conférer une portée pluriannuelle à l'autorisation budgétaire, concourant de façon décisive à son inaltérabilité.

A Monaco comme dans la plupart des pays du monde, ont été reconnues les règles techniques fondamentales d'unité, d'universalité, et d'annualité budgétaires. Figurant déjà, au moins pour ce qui concerne les deux premières d'entre elles, dans l'ordonnance constitutionnelle du 5 janvier 1911, ces règles ont été depuis réaffirmées et complétées notamment par l'institution du budget unique en 1946, puis par l'œuvre du Constituant de 1962 avant que le législateur n'en assoie définitivement l'autorité en 1968.

Cependant, l'adoption par l'Etat de politiques financières à moyen ou long terme s'accommode plutôt mal d'un respect par trop strict de ces règles.

Pour ce qui concerne l'annualité budgétaire, celle-ci apparaît même nettement incompatible avec une exécution satisfaisante des opérations en capital en matière de travaux d'équipement et d'investissement, dont le déroulement, de l'engagement au paiement des dépenses, excède presque invariablement le cadre de l'exercice budgétaire.

C'est précisément pourquoi en 1968 le législateur décidait d'en assouplir la nature rigide, d'une part en consacrant une notion nouvelle, celle de « programme d'investissements d'équipement public » permettant désormais de prévoir de grandes opérations de travaux publics qui s'étendraient sur plusieurs années et, d'autre part, en restaurant le système de la double autorisation budgétaire lequel, reposant sur la dissociation fondamentale de l'autorisation budgétaire en « crédits d'engagement » et « crédits de paiement », scindait de ce fait l'autorisation de dépense en deux phases, celle de l'engagement de la dépense et celle de l'ordonnancement et du paiement de celle-ci.

Aujourd'hui, en inscrivant au cœur du droit budgétaire monégasque une procédure formalisée de report de crédits de paiement d'un exercice budgétaire sur le suivant, le présent projet de loi entend introduire dans la loi, aux côtés de ces deux supports majeurs à la pluriannualité, une technique budgétaire complémentaire tout aussi remarquable face au développement grandissant du rôle de l'Etat investisseur en matière économique, urbanistique et sociale qu'indispensable à la bonne exécution d'opérations dont le total des montants engagés représente aux environs de 30 % du budget général.

D'autre part, le projet de loi tend à remédier aux inconvénients, maintes fois dénoncés, de l'absence d'un tel mécanisme en droit positif. Comment ne pas évoquer en effet la persistance, au sein du processus budgétaire, d'écarts importants entre la prévision et l'exécution budgétaire dans le domaine des dépenses d'équipement et d'investissement rendant dès lors leur suivi par l'Assemblée plus délicat ?

Devant cette absence, la Commission Supérieure des Comptes avait recommandé dès ses premiers rapports déjà que l'Administration adoptât une interprétation moins restrictive des dispositions de la loi de 1968, laquelle sans interdire expressément le recours à la pratique des reports n'en restreignait pas moins considérablement les possibilités en énonçant que « les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant ».

Si l'Administration, d'une manière générale, se montra prestement acquise à l'introduction d'un tel mécanisme, ce n'est qu'au cours de récentes séances budgétaires que le Conseil National en envisagea la possibilité, son accord de principe n'ayant été finalement obtenu qu'à l'occasion du vote sur le budget primitif pour l'année 2005.

Déterminée à donner corps à son engagement, l'Assemblée adopta lors de sa séance publique du 7 décembre 2005 une proposition de loi tendant à organiser le régime des reports des crédits de paiement sur les opérations en capital. Le jour même, le Gouvernement s'engageait à préparer un texte dont le présent projet constitue l'expression.

Dès lors, et pour ce qui est d'un mécanisme dont l'objet est de lever des contraintes pesant sur la gestion budgétaire, l'option retenue a été d'élaborer un dispositif qui offrit souplesse et transparence.

Souplesse parce que celle-ci est une condition substantielle à l'accroissement de l'efficacité de la gestion financière des dotations budgétaires, à la continuité de l'exécution des opérations ainsi qu'au renforcement d'une stratégie pluriannuelle.

Transparence parce que celle-ci constitue la garantie que les prérogatives de l'Assemblée en matière budgétaire sont préservées.

Sur une question touchant ainsi à la fois à la gestion des crédits et à l'information du Conseil National, le projet de loi a choisi le parti de

l'équilibre. C'est donc dans cet esprit qu'ont été déterminées tant la forme de la décision administrative de report de crédits que la période avant la fin de laquelle le Conseil National se devait d'être pleinement informé de leur nature et de leurs montants.

Il convient au demeurant de rappeler que le mécanisme du report de crédits ne saurait servir à l'excès d'instrument pour contourner l'une des règles fondamentales du budget national, en l'occurrence celle de l'annualité. Certaines opérations ne sont effectivement ni récurrentes ni liées à une opération effectuée l'année précédente, voire n'ont pas vocation à excéder une année ou revêtent simplement un caractère provisionnel.

Dans ces conditions, la possibilité de pratiquer des reports de crédits de paiements ne serait ouverte qu'aux seules opérations au caractère pluriannuel avéré et pour lesquelles un programme précis et véritable aurait été défini. Autrement dit, en demeurant spécifique aux opérations inscrites au programme triennal, le report de crédits resterait légalement et sur le plan des principes, une procédure dérogoire.

En définitive, en introduisant la technique du reports de crédits dans la loi n° 841, le projet de loi améliore le processus d'exécution budgétaire, mais il marque aussi dans une certaine mesure la volonté des pouvoirs publics de donner, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de ce texte, une « réponse législative » aux évolutions contemporaines du droit budgétaire, lequel a vu depuis quelques années la relative simplicité originelle de ses objectifs – organiser la gestion financière des recettes et des dépenses de l'Etat – s'estomper, avec l'intégration de plus en plus poussée des finances publiques dans l'économie générale, au profit d'une conception faisant du budget national un réel instrument d'action pour des interventions économiques et des changements de société.

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

Le projet de loi comprend quatre articles.

Le premier modifie les dispositions de l'article 5 de la loi n° 841 consacrées à certaines notions budgétaires en s'appliquant à donner de nouveaux éléments de définition, inspirés notamment de la législation française, en particulier de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

Le second, quant à lui, présente les aspects les plus novateurs du projet en intégrant au sein de l'article 10 les nouvelles dispositions régissant la procédure des reports de crédits de paiement proprement dite.

Les deux derniers parachèvent le dispositif en prévoyant divers dispositions finales tenant à l'entrée en vigueur du texte et à l'habituelle formule abrogative.

L'article premier du projet confirme tout d'abord la relation de dépendance exclusive qu'institue l'article 5 de loi n° 841 entre la possibilité de recourir à la technique budgétaire des crédits d'engagement assortis de crédits de paiement pour les dépenses en capital d'une part, et l'existence d'un programme triennal d'équipement public, d'autre part.

A ce titre, est inséré un nouvel alinéa rappelant spécifiquement que « pour les opérations arrêtés par le programme triennal d'équipement public, les crédits ouverts au budget sont constitués de crédits d'engagements et de crédits de paiement ».

Afin notamment de préserver au principe fondateur de l'annualité budgétaire toute son autorité et aux procédures de suivi pluriannuel comme de reports de crédits tout leur intérêt, il est en effet apparu souhaitable de ne pas opter pour une complète budgétisation des crédits d'engagement indépendamment de l'adoption d'un programme d'équipement public.

Aller dans ce sens impliquerait effectivement que de telles procédures soient appliquées pour des opérations qui, bien qu'ayant le caractère d'investissement ou d'équipement, ne sont en réalité nullement destinées à durer plus d'une année budgétaire, voire à des opérations quelconques au seul prétexte que leur délai d'exécution se serait prolongé dans le temps.

D'ailleurs, parmi celles relevant spécifiquement des articles budgétaires de la section VII, certaines n'ont pas vocation à donner lieu au vote en la forme crédits d'engagement/crédits de paiement. Il en est ainsi des simples commandes de matériel ou de fournitures qui ne se retrouvent « à cheval » sur deux exercices qu'en raison de longs délais de livraison.

Il en est de même des « acquisitions » qui ne représentant que des crédits provisionnels (achats d'immeubles, de terrains, d'œuvres d'art...) ou des nombreuses opérations de travaux publics dites « d'amélioration » dont la durée ne dépasse que très rarement quelques semaines voire quelques mois.

Dans ces conditions, le critère déterminant en la matière ne peut être l'appartenance à un même titre budgétaire.

Parce que le projet privilégie au contraire la notion de durée de l'opération, celle-ci devant nécessairement être supérieure à un an, ainsi que l'existence d'un programme précis pour la réalisation de l'opération, il a été décidé d'introduire une nouvelle définition des crédits d'engagements, ces derniers étant désormais définis comme les crédits qui « doivent couvrir un ensemble cohérent de nature à pouvoir être mis en service ou exécutés sans dépense complémentaire ». Conséquemment, la définition des crédits de paiement se voit elle aussi légèrement remaniée pour tenir compte des modifications précédentes et assurer la cohérence des notions.

Enfin, dans le cadre de la présentation budgétaire, et ceci afin de mieux distinguer dans les paiements de l'année, ceux au titre des engagements antérieurs de ceux au titre d'engagements nouveaux, l'article 5 se voit doté d'un alinéa supplémentaire répondant au souhait du Conseil National que les crédits d'engagement des exercices passés soient désormais rappelés dans chaque projet de loi de budget.

L'article 2 du projet s'applique à définir le régime juridique des reports de crédits de paiement. Dans ce cadre, il constitue le cœur du projet dans la mesure où il fixe les conditions dans lesquelles les reports pourront intervenir.

Ainsi l'article 10 de la loi n° 841 se voit-il modifié tout d'abord en son deuxième alinéa aux fins de rendre plus claire la lecture de la dérogation à la règle de l'annualité des crédits et rappeler, en accord avec la nouvelle rédaction de l'article 5 de la loi, que seules les opérations inscrites au programme triennal d'équipement public sont concernées.

En second lieu, trois nouveaux alinéas sont ajoutés, lesquels, destinés à organiser sur le plan procédural les reports, se sont efforcés de concilier la recherche de l'efficacité de gestion et celle du respect des prérogatives de l'Assemblée.

A ce titre, et afin de conférer au dispositif envisagé toute la souplesse nécessaire, le choix s'est porté en faveur d'une procédure de reports qui ne soit ni systématique ni automatique.

Au delà de certains obstacles d'ordre pratique et logistique quant à sa mise en place, une procédure systématique et automatique de reports de crédits constituerait un risque important de désorganisation budgétaire, notamment au niveau de la gestion de trésorerie.

Il est apparu opportun de surcroît que soit aménagée la faculté pour chaque opération, de reporter un montant compris entre 0 % et 100 % des sommes non dépensées.

Cette approche conduit à ce que les reports de crédits fassent dès lors l'objet d'une décision administrative.

Il a été toutefois estimé que la mise en œuvre du processus de report devait s'accompagner à la fois d'une information complète et transparente des membres de l'Assemblée sur les crédits disponibles et d'une volonté de sécuriser leur gestion par les départements assez tôt dans l'année.

Aussi, trois garanties ont-elles été posées.

La première d'entre elles tient à l'obligation de motiver la décision de reporter. Le Gouvernement est-il ainsi tenu d'élaborer un tableau des reports arrêtés accompagné d'un rapport en présentant les motifs et les explications.

La seconde porte sur la date de transmission des documents budgétaires au Conseil National. Pour que la procédure ne perde de son intérêt par rapport aux délais d'instruction d'une demande d'ouverture de crédit, il a été en effet décidé que cette transmission interviendrait à l'issue de la période complémentaire d'ordonnancement fixée au 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 3 de la loi n° 841.

La dernière garantie concerne la publicité des reports. Prise sous la forme d'un arrêté ministériel, la décision de reporter sera donc publiée au Journal de Monaco. Il est enfin prévu que les crédits ainsi reportés seront mentionnés dans le budget rectificatif de l'exercice en cours.

Concernant les dispositions finales d'usage, l'article 3 du projet est destiné à permettre le report de crédits non consommés durant l'exercice budgétaire 2006 sur ceux votés pour l'année 2007, tandis que l'article 4 énonce l'habituelle disposition abrogative.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

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

Je donne à présent la parole à Monsieur Jean-Michel CUCCHI pour la lecture du rapport qu'il a établi au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale, qu'il préside.

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

Le projet de loi, n° 829, modifiant la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget et instaurant une procédure de report de crédits de paiement sur les opérations en capital inscrites au programme triennal d'équipement public, a été transmis au Conseil National le 10 octobre 2006. Ce texte a officiellement été déposé au cours de la séance publique du 10 octobre 2006 et renvoyé pour examen devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale qui avait déjà eu à connaître du texte d'initiative parlementaire à l'origine de ce projet de loi. En effet, le projet de loi n° 829 résulte de la transformation par le Gouvernement de la proposition de loi n° 180, déposée conjointement par M. Bruno BLANCHY, Mme Brigitte BOCCONE-PAGÈS, MM. Claude BOISSON, Alexandre BORDERO, Claude CELLARIO, Jean-Michel CUCCHI, Mmes Michèle DITLOT, Catherine FAUTRIER, MM. Jean-Charles



GARDETTO, Thomas GIACCARDI, Jean-Pierre LICARI, Bernard MARQUET, Jean-Luc NIGIONI, Fabrice NOTARI, Vincent PALMARO, Mme Anne POYARD-VATRICAN, MM. Daniel RAYMOND, Jacques RIT, Jean-François ROBILLON, Christophe SPILIOTIS-SAQUET et Stéphane VALERI et adoptée par le Conseil National lors de la séance publique du 7 décembre 2005.

Cette proposition avait pour objet d'améliorer le processus d'exécution budgétaire, en limitant l'écart, maintes fois constaté à la fois par la Commission des Finances et par les organes de contrôle des finances publiques, entre la prévision et l'exécution budgétaire dans le domaine des dépenses d'équipement et d'investissement. Aussi, la transformation en projet de loi par le Gouvernement de cette proposition, consubstantielle à l'inscription en droit positif de cette procédure formalisée de report de crédits, va permettre d'initier une modernisation des textes budgétaires nécessaire en Principauté. Il convient toutefois de relever que c'est à l'initiative du Conseil National qu'un projet de loi est finalement aujourd'hui examiné, le Gouvernement ayant quant à lui, préalablement au vote de la proposition de loi originelle, privilégié la voie réglementaire plutôt que législative. Ainsi, sans remettre en cause les règles techniques budgétaires essentielles (annualité, unité, universalité, spécialité), la mise en œuvre de cette procédure, consistant en une adaptation de la règle de l'annualité budgétaire, se révèle aujourd'hui indispensable spécialement en considération des politiques d'investissement et d'équipement menées par l'Etat.

Pourquoi de tels écarts ont-ils régulièrement été constatés ? Ils sont la conséquence de la double contrainte de deux principes fondamentaux du droit budgétaire que sont l'annualité et le caractère limitatif des crédits. C'est ainsi que les services techniques en charge de planifier les opérations d'équipement sont conduits à chiffrer les dépenses sur un exercice donné au maximum de ce qu'elles peuvent être afin que les opérations programmées ne viennent ni à être retardées, ni interrompues, ce qui serait constitutif d'une mauvaise pratique administrative, source de retards dans l'action de l'Etat. Toutefois, il est fréquent que des aléas d'ordre juridique ou technique viennent induire des délais supplémentaires au titre des opérations de construction ou de travaux. C'est alors que le montant du crédit consommé lors de l'exercice considéré sera inférieur au montant du crédit voté, ce qui conduit à constater un taux d'exécution s'écartant sensiblement de 100 %. De même, au cours de l'exercice suivant, l'opération entraînera des travaux qui auraient dû se trouver déjà réalisés et dont il est parfois trop tard pour inscrire les

crédits correspondants dans la loi budgétaire, d'où quelquefois des insuffisances de crédits que s'efforcent de corriger le budget rectificatif ou, s'il n'est pas possible d'attendre jusque-là, des procédures de virement et d'ouverture de crédits. A ce titre, dès mars 2000, la Commission Supérieure des Comptes émettait des recommandations visant à diminuer les écarts constatés entre les prévisions et les réalisations de dépenses d'équipement et d'investissement au moyen d'une distinction effective entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement.

Aussi, cette gestion quelque peu chaotique des dépenses d'équipement perturbe-t-elle la mise en œuvre d'une politique budgétaire efficiente.

En effet, le Conseil National ne saurait avoir la même approche dans l'étude des prévisions lorsque les budgets primitif et rectificatif sont régulièrement présentés avec un fort déficit infirmé par les réalisations effectives en clôture. Il est, en l'espèce, conduit à fonder son vote sur des informations dont la fiabilité est à chaque exercice remise en cause. Or, les prérogatives de l'Assemblée doivent être préservées par le biais d'une information détaillée des opérations inscrites au budget nécessitant des prévisions de dépenses enfin significatives.

De plus, comment ne pas relever l'impact négatif pour la Principauté de l'annonce auprès de l'opinion publique d'importants déficits prévisionnels ? A cet égard, les Conseillers Nationaux se sont émus à de nombreuses reprises du retentissement contreproductif que pouvait générer le niveau de ces déficits régulièrement annoncés, rappelant l'importante médiatisation de la période d'examen budgétaire et l'image de mauvaise gestion des finances publiques qui pourrait alors être associée à la Principauté par certains investisseurs. Cette contre-productivité est d'autant plus dommageable qu'elle ne se base que sur des chiffres prévisionnels n'étant pas en concordance avec la réalité du déficit effectivement constaté à l'occasion de la clôture de comptes et donc mettant en lumière un état inexact des finances publiques de la Principauté. En parallèle, l'Assemblée ne peut que continuer de vivement regretter l'absence de publicité faite aux résultats de l'exécution budgétaire, leur connaissance par le grand public permettrait pourtant de mettre un terme aux inquiétudes qui peuvent légitimement résulter de la surestimation chronique des ordres de grandeur du déficit. Il était donc absolument nécessaire de faire face à ce décalage important et systématique entre les prévisions et les réalisations, autrement dit de ramener la réalité des prévisions budgétaires au plus près de la réalité de l'état des finances publiques.

La loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968, relative aux lois de budget, énonce en son article 10 que « Les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant ». Cherchant à pallier cet inconvénient, le présent projet de loi, au même titre que la proposition de loi votée par le Conseil National en décembre 2005, s'appuie sur une exception à la règle de l'annualité budgétaire afin d'affiner la gestion des dépenses pluriannuelles. Elle repose sur la distinction de l'autorisation budgétaire en crédits d'engagement et crédits de paiement. C'est ainsi que chaque dépense en capital fait l'objet d'un crédit d'engagement qui constitue la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées dans le cadre de l'exécution globale du programme visé, la règle de l'annualité étant sauvegardée en parallèle grâce au mécanisme de crédits de paiement qui constitue la somme maximale que l'Etat est autorisé à payer au cours d'un exercice considéré. Au fur et à mesure de l'exécution du programme autorisé, les crédits seront donc ouverts dans les budgets successifs pour permettre au Gouvernement d'honorer ses engagements.

Le projet de loi prescrit que seuls les crédits d'engagements triennalisés ouvriront un droit sur les budgets suivants. Même si la proposition de loi évoquait les crédits de la section VII, à savoir les dépenses d'investissement et d'équipement, le Conseil National participe de cette logique triennale dès lors que seules les opérations débordant de part leur importance le cadre de l'année budgétaire sont d'essence concernées par le report de crédits. Le programme triennal constituant un solide document de travail regroupant l'ensemble des programmes d'équipement initiés par l'Etat, donc des opérations parfaitement identifiées, et permettant de disposer d'une vision globale à moyen et long terme de sa politique en matière d'investissement et d'équipement, le Conseil National considère de ce fait avec bienveillance cette modification.

Toutefois, votre Rapporteur tient à mettre en garde le Gouvernement sur le spectre de la « débudgétisation » (financement hors budget de l'Etat) de certaines opérations telles, par exemple, la Digue du large. Si les motivations de souplesse de gestion de crédits dans le cadre de programmes lourds et complexes permettant l'étalement de l'opération sur plusieurs années et les glissements dans le temps de montants de dépenses extrêmement importants, autrement dit une solution de report de crédits par anticipation, ont pu participer de ce choix gouvernemental, avec l'établissement en droit positif d'un système de report de crédits, la Commission des Finances sera extrêmement vigilante et ne saurait accepter qu'une telle procédure soit un jour reconduite. Votre Rapporteur demande donc au Gouvernement de s'engager solennellement à ce que plus aucune opération

d'équipement ne soit désormais traitée hors du cadre budgétaire.

Par ailleurs, la Commission des Finances s'émeut vivement du fait que le projet de loi ignore complètement l'obligation, qui figurait dans le texte de la proposition, d'accompagner chaque opération d'équipement susceptible de générer des recettes d'un compte d'exploitation prévisionnel remis à jour chaque année.

L'absence de cette mention conduit le Conseil National à s'interroger sur les intentions du Gouvernement en matière de modernisation des finances publiques sur un point majeur, puisqu'il touche à l'information de la représentation nationale et oblige le Gouvernement à mettre en cause sa crédibilité en appréciant quantitativement les retours sur investissements attendus. A ce titre, cette prescription, élément important du texte d'origine parlementaire, aurait pu constituer le premier pas d'une démarche plus globale conduisant l'administration à tendre vers une optimisation de ses résultats.

Le Conseil National ne saurait plus admettre de continuer à voter des crédits d'équipement « en aveugle », sur la foi d'affirmations plus ou moins précises. Rappelons ici que le Gouvernement et le Conseil National sont des partenaires institutionnels. L'Assemblée doit donc disposer de toutes les informations lui permettant de se déterminer en pleine connaissance de cause et de donner, si elle en décide ainsi, un consentement « éclairé » à des opérations dont les conséquences budgétaires sont généralement très lourdes.

La Commission des Finances demeure donc attachée à la nécessité que soit présenté, conjointement à une demande d'autorisation d'engagement pour une opération destinée à générer des recettes, un compte d'exploitation prévisionnel qui pourrait être annexé au rapport de présentation du budget triennal d'équipement public.

Le Conseil National souhaite également s'assurer que la mise en œuvre du processus de report de crédits soit accompagnée de documents budgétaires améliorés par le biais d'une présentation adaptée à ce nouveau moyen d'exécution du budget.

En inscrivant au cœur de notre droit budgétaire une procédure de report de crédits de paiement des opérations triennalisées, le législateur entend introduire une technique dérogatoire au principe de l'annualité budgétaire adaptée au développement grandissant du rôle de l'Etat comme investisseur en matière d'équipement. Ce projet de loi constitue donc un premier pas vers une réforme plus en profondeur de nos

procédures budgétaires, dont le Conseil National n'a cessé de souligner par le passé la nécessité, afin de doter la Principauté d'instruments de gestion adaptés et modernes.

Aussi, votre Rapporteur voudrait saisir l'occasion de l'examen du présent texte pour s'enquérir de l'état de la réflexion du Gouvernement sur la modernisation de nos finances publiques. Je tiens à rappeler, à cet égard, qu'à plusieurs reprises déjà les Conseillers Nationaux ont souligné l'opportunité qu'il y aurait à moderniser la nomenclature budgétaire, pour la rendre plus lisible et mieux mettre en lumière le coût effectif des différentes missions que l'Etat s'est assignées. C'est ainsi que dans le pays voisin, la Loi Organique Relative aux Lois de Finances (LOLF) met fin au système du budget « par ministère », au profit d'un budget reflétant les principales orientations de l'action publique, afin de conférer davantage d'efficacité à celle-ci. Cette réforme en profondeur de la gestion du budget de l'Etat établit, d'une part, des lois de finances plus lisibles et plus transparentes qui détaillent les moyens des différentes politiques publiques présentées en missions et programmes et, d'autre part, une gestion plus efficace par l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performances, ce qui permet de dépenser mieux et d'optimiser l'action publique. Il convient d'ailleurs de noter que cette démarche s'inscrit dans un mouvement d'ampleur européenne auquel Monaco se doit de participer.

Aussi, conformément à l'exemple français, la Commission des Finances, comme l'a déjà demandé son Président dans le cadre de son rapport sur le Budget Rectificatif 2006, appelle de ses vœux une véritable réflexion de fond sur le sujet, visant à établir un nouveau cadre de gestion de l'ensemble de l'administration de l'Etat. Bien évidemment, il ne s'agira pas de copier *stricto sensu* le système français, mais d'en adapter l'esprit à nos spécificités budgétaires.

Enfin, votre Rapporteur conclura son exposé en s'étonnant du long délai, près de 10 mois, nécessaire au Gouvernement pour transformer la proposition de loi originelle en projet de loi. En effet, si le Gouvernement ne déroge pas en la matière au délai constitutionnel qui lui est imparti, il est surprenant que dans ce dossier visant à l'adaptation des procédures législatives aux évolutions contemporaines du droit budgétaire, le projet de loi y afférent n'ait été déposé sur le bureau du Conseil National que deux mois et demi avant l'examen du Budget Primitif 2007. Aussi, consciente de la nécessité d'inclure dans les plus brefs délais cette procédure de report de crédits de paiement en droit monégasque, la Commission des Finances a-t-elle examiné ce projet de loi de manière prioritaire, malgré un programme très

chargé en cette période de marathon budgétaire, afin que le report de crédits puisse s'appliquer dès le Budget Rectificatif 2007.

Sous le bénéfice de ces différents commentaires et observations, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi.

**M. le Président.-** Je vous remercie, Monsieur le Rapporteur, pour votre rapport et la rapidité avec laquelle vous avez examiné ce texte qui nous permet effectivement de le présenter ce soir au débat de notre Assemblée et à son vote.

Je me tourne à présent vers le Gouvernement Princier pour écouter sa réaction suite à ce rapport.

Nous écoutons le Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie Nationale, Monsieur TONELLI.

**M. Gilles TONELLI, Conseillers de Gouvernement pour les Finances et l'Economie.-** Merci, Monsieur le Président.

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

Je tiens en premier lieu à remercier tout particulièrement la Commission pour la célérité avec laquelle elle a procédé à l'examen de ce projet de loi.

La procédure de report de crédits représente une avancée certaine dans le rapprochement entre les prévisions budgétaires et les résultats effectifs constatés au terme de l'exercice et, de ce point de vue, participe à l'amélioration et à la modernisation des procédures budgétaires.

Cette démarche a fait l'objet de discussions entre le Gouvernement et le Conseil National et, comme l'a rappelé le Rapporteur, celui-ci a choisi en 2005 une procédure législative plutôt qu'une mise en œuvre sur la base des textes existants comme le préconisait le Gouvernement. En tout état de cause, la Haute Assemblée et le Gouvernement partagent pleinement la volonté d'instaurer la procédure de report de crédits de paiement sur les opérations en capital inscrites au programme triennal d'équipement public. En définitive, l'adoption de ce texte avant la fin de l'exercice en cours permettra son application dès la clôture du Budget 2006 et donnera donc des résultats effectifs dès 2007.

S'agissant de certaines questions soulevées par la Commission des Finances lors de l'examen de ce projet de loi, je souhaite apporter les précisions suivantes.

Pour ce qui concerne le financement de certaines opérations d'équipement hors Budget de l'Etat, le

Gouvernement rappelle que ces dernières demeurent exceptionnelles et motivées par des impératifs d'urgence et d'importance de l'opération. La décision correspondante n'est prise qu'au terme d'une consultation des instances concernées et il n'a jamais été dérogé à ce principe.

Bien entendu, le Gouvernement s'attachera à conserver cette ligne de conduite et il s'engage à n'avoir recours à ce mode de financement qu'après avoir consulté les élus sur sa pertinence ; de plus, cette procédure fait, en tout état de cause, l'objet d'un suivi particulièrement attentif. Ainsi, les opérations imputées sur le Fonds de Réserve Constitutionnel font l'objet de communications au moins à chaque réunion de la Commission de Placement des Fonds.

La Commission a par ailleurs relevé l'absence dans le projet de loi de l'obligation, au demeurant non véritablement en rapport avec l'objet de ce texte législatif, d'accompagner chaque opération d'équipement susceptible de générer des recettes d'un compte d'exploitation prévisionnel remis à jour chaque année.

Il apparaît, comme l'a fait valoir mon collègue de l'Équipement lors des séances privées d'examen du projet de Budget 2007, que l'obligation d'établir un document dont la forme serait normalisée n'est pas nécessairement le moyen le plus efficace de s'assurer de la pertinence d'une opération au regard de l'importance du financement de son fonctionnement. Dans cet esprit, le Gouvernement rappelle qu'il a eu l'occasion déjà d'indiquer qu'il est disposé de fournir à la Haute Assemblée, bien évidemment, toutes informations pertinentes souhaitées sur telle ou telle opération. Ces informations trouvent effectivement leur place au moment de l'examen du projet de programme triennal d'équipement où doit nécessairement être validée toute opération d'envergure avant sa mise en œuvre.

S'agissant enfin de la question de la modernisation des finances publiques, le Gouvernement Princier a également évoqué ce point lors des séances budgétaires tant du Budget Rectificatif que du Budget Primitif.

Il rappelle que la refonte d'une comptabilité budgétaire n'est ni aisée, ni rapide à mettre en œuvre et que les besoins du budget monégasque ne sont pas identiques à ceux d'un pays comme la France. Bien entendu, l'optimisation de l'action publique nécessite des changements qui peuvent reprendre l'esprit du système français de modernisation des finances publiques en adaptant, comme le relève votre Rapporteur, ces principes à nos spécificités budgétaires.

De fait, le rapport établi par un spécialiste est à l'étude par la Commission Supérieure des Comptes. Dès

réception de ses conclusions, une réflexion sera entamée au sein du Gouvernement qui ne manquera pas d'en tenir informée la Haute Assemblée.

En conclusion, le Gouvernement ne peut que se féliciter de la proposition du Rapporteur invitant à adopter le présent projet de loi qui permettra de réduire l'écart entre prévisions et réalisations budgétaires.

Je vous remercie.

**M. le Président.-** Merci, Monsieur le Conseiller.

Y a-t-il des Collègues qui souhaitent intervenir dans le cadre de la discussion générale sur ce projet de loi ?

Je donne tout d'abord la parole à Monsieur Claude BOISSON et ensuite à Mme PASQUIER-CIULLA.

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

Le vote de cette loi devrait, en partie, résoudre la polémique récurrente depuis quelques années sur le montant et la responsabilité du déficit budgétaire ; celle-ci pourrait être évitée si le Gouvernement et le Conseil National s'entendaient sur le choix et les délais des opérations à budgéter chaque année. Les « dépenses d'investissements d'équipement public » représentant environ 30 % du Budget général, pour atténuer ou supprimer le déficit budgétaire, il suffirait de décider ensemble, une diminution du nombre d'opérations, ce qui serait à mon avis préjudiciable pour l'avenir économique et social du pays.

C'est donc aussi dans la manière de gérer ce Budget qu'il fallait s'orienter et j'espère que le principe de report de crédits, d'ailleurs recommandé par la Commission Supérieure des Comptes dès l'an 2000, contribuera à la diminution du déficit budgétaire, supprimant tous les crédits concernés, qui ne peuvent être consommés dans le cadre du principe de l'annualité et du caractère limitatif des crédits.

Cette amélioration de l'exécution budgétaire, qui introduit un processus de modernisation des finances publiques – ce dernier si souvent sollicité par le précédent Président de la Commission des Finances, M. Vincent PALMARO – volonté depuis particulièrement exprimée par les élus du Conseil National et démarche acceptée par le Gouvernement Princier, cette amélioration me satisfait compte tenu des garanties apportées.

En effet, les crédits de paiement demeureront la limite supérieure des dépenses ; le report de crédits ne concernera que les programmes d'investissement d'équipement public, à partir d'un programme triennal d'équipement public ; il ne concernera que les crédits

aux seules opérations qui ont une durée supérieure à une année budgétaire, donc au caractère pluriannuel, sous-tendues par un programme défini, afin de préserver le principe de base de l'annualité budgétaire.

Cela sera assorti d'une motivation de la décision de report, au moyen d'un tableau de reports et de celui indiquant les motifs et les explications, assorti également de la communication de la date de transmission des documents budgétaires au Conseil National, ainsi que de l'information des reports au moyen d'un Arrêté Ministériel publié au Journal officiel.

Nous parvenons de la sorte à préserver un dispositif qui permet de rechercher l'efficacité de la gestion financière et qui garantit les prérogatives de l'Assemblée, notamment grâce à une possibilité de contrôle.

Je conclurai par deux interrogations :

J'ai relevé que « la Commission des Finances s'est vivement émue que le projet de loi ignorait l'obligation, qui figurait dans le texte de la proposition de loi du Conseil National, d'accompagner chaque opération d'équipement susceptible de générer des recettes, d'un compte d'exploitation prévisionnel remis à jour chaque année ... ». Dans ce cas pour être conforme à son attente, pourquoi n'a-t-elle pas déposé un amendement ?

Je précise, qu'en ce qui me concerne, bien que considérant cette observation particulièrement utile, je ne la considère pas de nature à exiger sur le siège un amendement...

En fin de rapport, la Commission appelle de ses vœux « l'application du report de crédits dès le Budget Rectificatif 2007 ».

Monsieur le Conseiller TONELLI a précisé que le vote de cette loi permettra son application dès la clôture du Budget 2006 et que des résultats seront effectifs dès 2007. J'ai bien entendu : « des résultats effectifs dès 2007 ». Toutefois, par précision je voudrais savoir, Monsieur le Ministre, si vous pouvez nous confirmer, si telle est votre volonté et si la procédure sera techniquement possible.

Merci de votre attention.

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

Nous écoutons à présent Madame PASQUIER-CIULLA.

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

Comme l'a annoncé le Président de la Commission des Finances, ce projet de loi résulte de la transformation par le Gouvernement de la proposition de loi, n° 180, qui visait originellement à améliorer le processus d'exécution

budgétaire en réduisant les écarts entre prévisions et réalités.

Ce projet de loi se veut donc la pierre fondatrice d'une modernisation des textes budgétaires en Principauté, modernisation dont nous parlons tous assez souvent dans cette enceinte.

Malheureusement force est de constater que cette pierre fondatrice est en réalité un socle d'argile...

L'article 38 de notre Constitution stipule : « Le Budget national exprime la politique économique et financière de la Principauté ». En effet, dès lors que les finances publiques représentent à la fois l'expression et le déterminant de phénomènes politiques, elles touchent nécessairement à la distribution des pouvoirs, ainsi que le rappelle très clairement l'exposé des motifs. Les finances publiques ont cette particularité du seul fait qu'elles intéressent la procédure budgétaire et ce, même lorsqu'elles revêtent un aspect très technique, comme c'est le cas ce soir.

Et l'on comprend donc aisément, Monsieur le Ministre, que le Gouvernement se soit montré : « prestement acquis à l'introduction du report de crédits », surtout suivant la méthode présentée ce soir.

En revanche, en qualité de parlementaire, je ne peux comprendre – ou j'ai peur de comprendre – comment des élus peuvent voter un tel texte, dont l'idée première a été ainsi dénaturée.

L'exposé des motifs de ce projet de loi et le rapport de la Commission font allusion à la loi organique relative aux lois de finances française du 1<sup>er</sup> août 2001, s'en inspirant sans en retenir – oserai-je dire – « la substantifique moelle ».

A la lecture du texte, cette allusion se transforme en illusion et les progrès de transparence que nous souhaitons deviennent des mirages. En effet, la loi française contrairement au projet de loi déposé, encadre beaucoup plus les possibilités des reports de crédits. Il me faut donc soulever plusieurs observations car le vote d'un projet de loi mal délimité aboutirait à enlever des prérogatives au Conseil National, en l'espèce, le contrôle que nous avons sur 30 % du Budget général !! (toujours dans l'exposé des motifs).

Si l'on voulait respecter l'esprit de la source d'inspiration du Gouvernement – je pense notamment à la LOLF – il faudrait :

- *Premièrement*, que les reports de crédits portent, non point sur l'ensemble du triennal, mais sur chacun des programmes qui le compose.

- *Deuxièmement*, qu'aucun transfert de crédits entre les différents programmes ne soit possible sans l'accord de l'Assemblée.

- *Troisièmement*, que le pourcentage de possibilité de report des crédits, qui est compris pour chaque opération entre 0 et 100 % sur décision administrative motivée, soit plus limité.

Notre Assemblée troque ici son pouvoir de décision contre celui d'information et y perd manifestement au change.

Je le répète, le Parti Monégasque est favorable à un texte qui modernise nos mécanismes budgétaires et leur permette de mieux rendre compte de la réalité... Cependant, la Commission s'est manifestement oubliée en nous appelant à adopter ce projet de loi (sans le moindre amendement) car ce projet tient plus de la grande braderie des pouvoirs du Conseil National que de la volonté de construire l'avenir dans la transparence et l'efficacité...

Vous comprendrez donc aisément que je n'y sois pas favorable et que je ne voterai pas ce texte.

**M. le Président.-** Deux autres élus attendent leur tour de parole.

Tout d'abord, notre Collègue Jacques RIT et ensuite le Doyen Jean-Joseph PASTOR.

Nous écoutons tout d'abord Jacques RIT.

**M. Jacques RIT.-** Merci, Monsieur le Président.

Le projet de loi qui est soumis à notre vote aujourd'hui, nous l'avons tant attendu qu'il est devenu pour nous un compagnon familier. Vous me permettez donc d'utiliser son diminutif de loi sur le report de crédits. Si nous l'avons, en effet, beaucoup attendu, cela n'implique pas pour autant que ce texte ait les pouvoirs d'un messie. Nous verrons qu'il faut bien plus que cet outil pour accéder enfin à la transparence budgétaire que nous demandons. Cette étape était certes nécessaire afin d'endiguer l'inflation des crédits de paiement de certains projets d'équipement des plans triennaux, mais la juste évaluation de ces crédits au cours de l'élaboration de chaque budget reste un exercice incontournable si l'on ne veut pas introduire de distorsion dans la lisibilité budgétaire et ce, même en présence de ce nouveau dispositif.

Bien plus inquiétante au niveau de cette lisibilité, la tendance à la hausse parfois de plusieurs dizaines de pour-cent des crédits d'engagement cumulés, intitulés dans les documents budgétaires « coûts globaux à une date donnée », me semble mériter toute notre attention. Les différences avec le montant des crédits d'engagement en début de projet se chiffrent ici en millions, voire en dizaines de millions d'euros, différences qui sont accompagnées, dans les documents

annexes, d'explications souvent fort évasives. S'il est facilement concevable que le coût initial d'une opération porté au plan triennal d'équipement ne puisse pas être établi à l'euro près, de tels écarts sont difficilement concevables. Sur le plan des causes potentielles de cette dérive, l'évaluation des coûts initiaux avant la signature des contrats d'architectes à l'origine de possibles sous-estimations semble une piste intéressante, d'autant plus qu'elle pourrait facilement déboucher sur un remède.

Les arcanes de l'alchimie du Budget sont parfois bien plus obscurs. Nous venons, en effet, d'assister à une démonstration renversante de la compétence des sorciers de la diététique budgétaire que notre Gouvernement compte dans ses rangs. Faire maigrir de 46 kilos un obèse de 155 kilos et cela en dix jours, voilà la prouesse accomplie ; mais j'ai l'impression que notre Président de la Commission des Finances ne voit pas le rapport : je n'ai fait que remplacer les millions d'euros par des kilogrammes...

Toute la question est de savoir si un Budget doit continuer à être vêtu comme un judoka ou un contrebandier... vous savez bien, je veux parler de ces vêtements amples qui vous permettent de grossir ou de maigrir sans vraiment changer d'apparence. C'est cela l'important problème de la sincérité budgétaire en amont et, le chemin de mille lieues commençant par un pas, comme nous le savons, mes amis Conseillers Nationaux PFM et moi-même, nous voterons ce projet de loi.

**M. le Président.-** Merci, Monsieur RIT.

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

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

Si nous comprenons les réticences de notre Collègue Christine PASQUIER-CIULLA, nous sommes néanmoins persuadés que des propositions de modification pourront être faites dans l'avenir en fonction des conséquences pratiques de l'application de cette loi, laquelle, pour nous, marque un progrès incontestable dans la gestion des finances publiques.

C'est pourquoi Henry REY et moi-même voterons ce projet de loi. Merci.

**M. le Président.-** Merci, Monsieur le Doyen. Nous écoutons à présent le Vice-Président Bernard MARQUET.

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

Monsieur le Ministre d'Etat, Messieurs les Conseillers du Gouvernement, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux, Mesdames et Messieurs,

Ce texte d'origine parlementaire démontre à tous l'importance et la qualité du travail législatif de cette législature.

Il démontre aussi la volonté et la conviction de la majorité qu'au troisième millénaire, l'appareil de l'Etat peut et doit se moderniser.

Comme toutes les autres propositions de loi transformées par le Gouvernement, il montre la complémentarité de nos Institutions ainsi que l'efficacité de notre Constitution quand sa lecture est saine.

Il est clair aussi que le Gouvernement doit s'engager publiquement à donner, comme il commence à le faire spontanément, toutes les informations nécessaires aux élus sans que ceux-ci soient obligés de les demander ; ce doit être la règle.

Dans le droit à l'information de la population de toute démocratie, sujet que nous partageons, Monsieur le Ministre d'Etat, il est maintenant indispensable de faire la publicité de la clôture, pourquoi pas sous la forme d'un débat lors d'une séance publique puisque la clôture intervient lors de la session ordinaire de printemps du Conseil National.

Comme le Président de la Commission des Finances et Rapporteur de ce projet de loi, je considère dommage la non-reprise de l'obligation, pour des investissements susceptibles de générer des recettes, de la publication, mise à jour chaque année, d'un compte d'exploitation prévisionnel.

Si l'on peut éventuellement comprendre cette attitude dans le privé, ce manque d'informations des élus, peut être compris comme une défiance envers la Représentation Nationale et pourra éventuellement créer des crispations et des retards préjudiciables à l'économie nationale.

Le Gouvernement en prend l'entière responsabilité.

Dernier point sur lequel l'ensemble du Conseil National est d'accord au delà des sensibilités politiques : l'engagement ferme du Gouvernement à la vérité budgétaire et donc à ne plus utiliser, après le vote de ce projet de loi, le Fonds de Réserve Constitutionnel pour des dépenses d'équipement.

Nous devons encore plus travailler ensemble avec un esprit d'équipe pour le bien du pays.

Faisant partie des Monégasques qui souhaitent que Monaco soit meilleur et avance sereinement, je voterai ce projet de loi qui permettra aussi au Gouvernement d'être plus performant.

Je vous remercie de votre attention.

**M. le Président.-** Merci, Monsieur le Vice-Président.

La parole est à présent à Monsieur PALMARO.

**M. Vincent PALMARO.-** Merci, Monsieur le Président.

Je dois dire pour être clair que je n'ai pas eu le temps de traiter, ces quatre ou cinq dernières semaines, l'évolution de ce dossier. Alors, évidemment pour cette raison, je ne veux pas perturber la discussion et je ne voterai pas contre.

Mais, toutefois, je voudrais apporter quelques éléments. Je dois dire que le projet de loi modifie sensiblement la proposition qui avait été déposée. Pas de report de crédits par programme, par exemple, je l'ai lu à l'instant ; il n'y a rien sur les règles d'application de ce texte et, dans ce domaine, je pense que ce texte peut être acceptable ou inacceptable, en fonction des règles d'application.

Je partage la position du Gouvernement quand il a dit qu'il pensait que la loi n° 841 ne devait pas être modifiée pour ce dossier ; c'est, c'était et c'est toujours mon avis. Alors, dans ces conditions, et faute d'information – et ça ne tient qu'à moi je le reconnais – je m'abstiendrai, comme cela il y aura toutes les nuances de vote. Je m'abstiendrai, pensant que là aussi, il y a encore un travail non négligeable à faire avant d'accepter le report de crédits alors que je suis un des premiers dans cette enceinte, à l'avoir défendu, dès fin 2003. Donc je m'abstiens.

**M. le Président.-** Merci, Monsieur PALMARO.

Je pense qu'on va écouter la réaction du Gouvernement, suite à cette première série d'interventions des élus.

Monsieur le Ministre d'Etat.

**M. le Ministre d'Etat.-** Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je voudrais tout d'abord répondre à un problème ponctuel et ensuite revenir sur le fond.

Le problème ponctuel : il est bien entendu que lorsqu'un investissement produit des recettes, des retours, toute l'information et le compte d'exploitation seront donnés au Conseil National. Ce que l'on a simplement souligné, c'est que c'est très rare qu'un investissement public ait un retour chiffrable parce que neuf fois sur dix, il s'agit d'équipement d'intérêt général ; lorsqu'on fait une école, lorsqu'on achète des rames TER, lorsqu'on fait une maison pour les personnes

âgées, je suis incapable de vous donner, en termes chiffrés, le retour d'investissement. C'est simplement pour vous dire que ça ne doit pas être une démarche systématique, mais que chaque fois qu'il y a un retour d'investissement, il faut l'indiquer, le préciser et le Gouvernement s'engage à le faire.

Maintenant, je voudrais revenir sur le fond. Je suis obligé de dire, Madame PASQUIER-CIULLA, que je ne comprends pas vos interrogations. Je vous le dis parce qu'il faut ramener ce texte à sa juste proportion. Il est hors de question de déroger aux règles budgétaires, il est hors de question de pouvoir passer des crédits d'une opération à une autre, il est hors de question de dépasser une enveloppe qui a été votée pour en dépenser plus. Tout ça c'est dans la loi budgétaire... je ne comprends pas, je dois dire que je ne comprends pas... Cette loi sur le report de crédits est quelque chose de très simple. Ça consiste à ne pas faire voter deux fois la même chose, c'est tout ; puisqu'actuellement, lorsqu'on ne consomme pas un crédit d'investissement du chapitre VII, qui fait partie du triennal, on met un peu plus de temps que prévu, eh bien, on annule les crédits et on fait revoter les mêmes crédits... Alors je crois que ce n'est quand même pas très compliqué et que ce n'est pas un abandon de la moindre prérogative du Conseil National. Je le dis parce que je ne vois pas pourquoi : dès lors que vous modifiez une opération, il faudra passer par le vote du Conseil National ; dès lors que le chiffre change, il faudra passer par le vote du Conseil National. Je ne vois pas quel est l'abandon des prérogatives du Conseil National dans ce texte très simple qui consiste simplement à vous demander de ne pas voter deux fois les mêmes crédits par souci de plus grande transparence budgétaire. Parce que voter et inscrire deux fois les mêmes dépenses conduit effectivement à constater des déficits qui n'en sont pas, puisque c'est deux fois la même chose que l'on compte. Voilà, je voulais vous le dire, cela je ne le comprends pas et je ne voudrais pas que l'on donne l'impression, de par ce texte, de porter atteinte en quoi que ce soit aux prérogatives du Conseil National. Je le dis parce qu'il faut le dire : ce texte est un texte tout simple qui consiste simplement à ne pas faire voter deux fois la même chose, mais c'est tout, et à tenir compte de la réalité dans l'exécution de certains investissements.

Je voudrais enfin dire qu'il s'agit bien sûr, je le disais, d'un texte simple mais important dans la mesure où il va vers une plus grande vérité budgétaire, ce que souhaite tout à fait légitimement le Conseil National. Mais, je voudrais dire aussi que ce texte n'est qu'une étape dans la modernisation des finances publiques. La modernisation des finances publiques fait partie de la modernisation de l'Etat, c'est un de ses volets, et il est certain qu'il ne s'agit que d'une étape, une étape non

négligeable puisqu'elle aboutira à une plus grande vérité des chiffres, mais une étape simplement. Je pense effectivement que nous devons aller vers un vote du Budget – mais là c'est un travail, je vous l'assure, extrêmement complexe – un vote de Budget par objectif, par fonction. Et je pense que, dans un premier temps, avant de voter par objectif et fonction, il faudra déjà faire au moins l'exercice, je dirais, « à blanc » une première fois, pour essayer, sans créer un désordre général dans les finances publiques, pour essayer de cerner les dépenses par objectif. Il faut bien voir que, avant de passer à la LOLF en France, pendant dix ans, on a fait donner un document d'information, parallèlement à tous les autres documents, document d'information qui n'était pas voté mais qui reprenait tous les crédits par objectif, de façon qu'il puisse y avoir une information précise. Alors je crois qu'il faut aller dans cette direction mais simplement, et c'est ce qu'a dit le rapport HESPEL, et j'attends maintenant l'analyse de la Commission Supérieure des Comptes sur ce rapport, je pense que la transposition de la LOLF française, déjà affreusement compliquée à mettre en œuvre en France – allez voir dans les administrations françaises et demandez à vos collègues parlementaires français ce qu'ils en pensent ! Tout le monde s'arrache les cheveux et cela crée de véritables problèmes d'application très difficiles – alors nous qui avons encore moins de moyens techniques et humains, je ne vois pas comment on pourrait inventer une telle usine à gaz en Principauté de Monaco.

Par contre, les principes de base qui ont dicté la LOLF sont importants puisque c'est essayer d'arriver à une plus grande clarification et donc à une clarification par objectif et donc aussi, disons-le, à une meilleure évaluation pour le Parlement. Une meilleure évaluation des résultats des politiques puisque on sait combien on met pour faire telle chose et on voit les résultats : c'est ça le véritable progrès.

Je crois donc qu'il faudra que l'on aille vers ça et puis je crois aussi qu'il faudra une réflexion, mais ce n'est sans doute pas l'heure, ni le moment de l'engager car c'est lié au problème précédent. Il faudra trouver, revenir à un système budgétaire qui impose au Gouvernement de présenter un Budget en équilibre. Je crois que c'est une anomalie de voter un déficit, ça n'existe pas ; parce qu'un déficit, même dans les pays où il y a un déficit, est couvert par une augmentation de la dette mais le Budget est toujours voté en équilibre. Alors, il faudra bien qu'on arrive à trouver des techniques et des présentations qui permettent de voter de manière claire un Budget en équilibre. C'est un gros travail, et n'attendez pas que dans deux ou trois mois, on ait pu faire un tel travail, car il y a un travail technique qui mettra des mois et des mois ; on essaiera de le conduire parce que c'est



important pour l'avenir, mais il faudra un certain temps, un travail préalable et beaucoup de discussions entre nous avant d'y parvenir. Mais, encore une fois, le projet de loi de ce soir sur le report de crédits n'est qu'une étape, une étape qui ne porte pas du tout atteinte, bien loin de là et bien au contraire, au pouvoir du Conseil National.

**M. le Président.-** La parole est tout d'abord à notre Collègue Monsieur Henry REY.

**M. Henry REY.-** Merci.

Les déclarations en séance publique du Ministre d'Etat, complémentaires je dirai, ont dû rassurer beaucoup de gens dans cette enceinte et sans doute en dehors. Maintenant, il vrai que l'on est sur un sujet de finances publiques qui n'est pas forcément à la compréhension de tout le monde.

Ce texte est important et il est nécessaire. Mais je ne voudrais pas que nos Compatriotes et ceux qui nous écoutent pensent que parce qu'on vote ce texte de loi ce soir, cela veut dire le Gouvernement dépensera moins. Si je suis très content que ce soit fait ce soir, je continue de dire malgré tout, Monsieur le Ministre, que vous dépensez trop et trop vite.

**M. le Président.-** Nous écoutons à présent Monsieur le Rapporteur de la Commission des Finances.

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

Je dois dire, et M. le Ministre m'en a déjà fait la remarque, que lorsque je ne suis pas d'accord avec lui, je ne me gêne pas pour l'exprimer, parfois peut-être de manière un peu moralisatrice ou véhémence ; mais ce soir, j'aurais du mal à être l'un ou l'autre parce que vous avez exprimé exactement ce que j'ai ressenti. Alors certes, j'aurais préféré qu'il y ait des précisions supplémentaires, en particulier sur les comptes d'exploitation, mais c'est vrai que ce n'est pas évident de pouvoir définir cela dans un texte de loi, parce que qu'est-ce qui doit faire obligatoirement l'objet d'un compte d'exploitation, qu'est-ce qui ne le doit pas... et de toutes les façons, nous avons la possibilité d'être informés et donc d'exprimer notre opinion par un vote sur le document du triennal.

Je pense que le gros avantage de cette disposition va être de donner une plus grande importance à l'étude du triennal et une meilleure qualité au rapport qui va accompagner ce triennal. Pourquoi ? Eh bien parce que le Gouvernement ne pourra plus espérer obtenir un avis

de notre Assemblée, tant que celle-ci ne sera pas pleinement informée. Donc je pense qu'au contraire, cela va clairement dans le sens d'une meilleure information des élus pour qu'ils puissent prendre la décision qu'ils veulent prendre. De ce côté-là, je pense que ce texte est un très grand progrès.

Il est évident, et je suis tout à fait d'accord avec M. le Ministre, que ce texte doit être considéré comme un premier pas et que le chemin pour arriver à une modernisation réelle pour nos finances publiques est encore long et je suis dans l'attente des informations que vous nous donnerez concernant le rapport HESPEL, je pense que c'est quelque chose d'important. D'un autre côté, je suis satisfait que vous ayez confirmé, donc publiquement, le fait qu'évidemment il ne va pas y avoir de transfert de crédits d'une ligne à l'autre, qu'évidemment, s'il y a des modifications dans les coûts des programmes, il faudra nous redemander notre avis – cela me semble assez évident – et que surtout, c'est votre volonté de fournir les documents des comptes d'exploitation prévisionnels, lorsque ceux-là correspondent à des opérations, certes pas les plus fréquentes, mais quand même, il faut espérer qu'elles le soient de plus en plus ; en tous les cas pour les finances publiques, c'est bien que nous puissions avoir ces informations parce qu'il est évident que sinon, nous ne pourrions pas donner notre avis.

Une petite remarque concernant M. BOISSON : sa motivation à ne pas déposer d'amendement ce soir a été la même que celle qui a conduit la majorité à ne pas en déposer.

**M. le Président.-** Nous écoutons à présent notre Collègue Fabrice NOTARI.

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

Vous le savez tous, lorsque je ne suis pas ici, au Conseil National, ma vie c'est la Section VII : en tant qu'architecte, je suis particulièrement concerné et je me réjouis particulièrement ce soir du vote de cette loi.

J'aimerais dire – parlons vrai – que lorsqu'on arrive en fin d'année, jusqu'à maintenant les Services nous poussaient à dépenser, puisque les budgets arrivant en fin d'exercice, il fallait souvent vite régler les entreprises et essayer de faire avancer les choses. Eh bien, cela nous donnera plus de temps, merci, parce qu'on pourra maintenant, disons, « digérer » un peu plus les chantiers en fin d'exercice, en fin d'année et donc pouvoir passer d'une année sur l'autre avec des budgets plus réguliers.

Par contre, cela s'accompagnera, bien sûr, de l'amélioration dans la qualité de la définition des programmes pour avoir une estimation plus précise dès

le départ et ne pas avoir des dépassements inconsiderés lors de l'évolution des chantiers. Egalement un respect des délais qui devra être très important pour que cette loi puisse s'appliquer dans le meilleur état d'esprit.

Je vous remercie.

**M. le Président.-** Est-ce qu'il y a encore des interventions avant que nous ne passions au vote de ce texte ?

Madame DITLOT qui ne s'est pas encore exprimée et ensuite M. BOISSON.

**M. Claude BOISSON.-** Moi je veux simplement préciser que j'attends la réponse de Monsieur le Ministre, confirmant qu'en 2007, concrètement ce texte pourra être appliqué.

**M. le Ministre d'Etat.-** Je confirme qu'il sera appliqué à l'occasion du Rectificatif de 2007.

**M. le Président.-** Nous écoutons à présent Madame DITLOT.

**Mme Michèle DITLOT.-** Merci, Monsieur le Président.

Cette loi qu'avec tous mes Collègues de l'UNAM, je m'appête à voter ce soir et qui s'appliquera dès le prochain Budget Primitif 2007, entraînera, comme tout le monde l'a dit précédemment, une amélioration d'exécution budgétaire en réduisant l'écart entre les prévisions budgétaires et les exécutions dans le domaine des dépenses d'équipement et d'investissements.

Je voudrais juste ajouter que grâce au vote de cette loi sur le report de crédit, le Gouvernement gagnera en crédibilité et la Principauté en termes d'image auprès des acteurs économiques présents ou futurs.

Je vous remercie.

**M. le Président.-** Merci, Madame DITLOT.

Monsieur PALMARO souhaite intervenir.

**M. Vincent PALMARO.-** Merci.

Je serai bref en disant tout simplement que vous avez, Monsieur le Ministre, relié le report de crédits à la modernisation des finances publiques, à la LOLF ; ce n'est pas faux, c'est vrai, mais ce n'est pas indispensable, c'est tout de même une toute petite chose notamment sur le plan technique par rapport à la LOLF.

Je pense que, si la LOLF est mise en place, la LOLF monégasque, nous serons amenés à faire des modifications de lois alors qu'ici pour le report de crédits, le Gouvernement avait dit lui-même que ce n'était pas la peine de faire de modification de la loi n° 841. Tous les travaux de la LOLF vont déboucher sur des modifications de la loi concernant les finances publiques de la Principauté.

**M. le Président.-** Merci. S'il n'y a plus d'intervention, avant de mettre ce texte aux voix, permettez-moi de me réjouir que notre Assemblée soit enfin en mesure de voter ce soir, une année après le vote de la proposition de loi de la majorité parlementaire, ce projet de loi tant attendu, dont les implications sur nos procédures budgétaires seront très importantes et qui vont totalement dans le sens de l'intérêt de notre pays. Ce texte dont le Conseil National, je le rappelle une dernière fois, a été l'initiateur au travers de la proposition de loi votée il y a un an déjà, permettra d'aboutir à une meilleure fiabilité des prévisions budgétaires et ainsi, en période de déficit, d'éviter l'annonce de déficits prévisionnels artificiellement gonflés qui portaient régulièrement atteinte à l'image de bonne santé économique et financière pourtant bien réelle de notre pays. Cette meilleure fiabilité s'obtient dans le strict respect des prérogatives du Conseil National qui demeurera régulièrement informé de l'évolution des crédits votés, qui continuera, bien évidemment, à voter toute nouvelle dépense en matière d'équipement et qui recevra – c'était une demande ferme de notre Assemblée, et M. le Ministre d'Etat l'a confirmé tout à l'heure – les comptes d'exploitation des équipements à vocation commerciale, évidemment, c'est-à-dire ceux qui justifient des comptes d'exploitation.

Comme le soulignait le Rapporteur de ce texte, il y a quelques instants, la loi que nous allons voter constitue un premier pas important dans le sens d'une modernisation plus en profondeur de nos procédures budgétaires dont le Conseil National n'a cessé, depuis le début de la législature, de souligner la nécessité pour doter la Principauté d'instruments de gestion financière adaptés et modernes. Monsieur le Ministre d'Etat, nous attendrons désormais vos propositions pour mener à son terme, dans des délais raisonnables, cette modernisation que nous appelons tous de nos vœux.

Madame la Secrétaire Générale, je vous invite à présent à donner lecture des articles de ce projet de loi qui ne comporte aucun amendement.

**Mme la Secrétaire Générale.-**

ARTICLE PREMIER

L'article 5 de la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget est modifié comme suit :

« Le vote du budget emporte l'adoption du programme triennal d'équipement public qui lui est annexé.

Pour les opérations arrêtées par le programme triennal d'équipement public, les crédits ouverts au budget sont constitués de crédits d'engagement et de crédits de paiement.

Les crédits d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération donnée, les crédits d'engagement doivent couvrir un ensemble cohérent de nature à pouvoir être mis en service ou exécutés sans dépense complémentaire.

Chaque programme triennal annexé à la loi de budget présente, pour chaque opération en cours, le total des crédits d'engagement nécessaire à sa réalisation ainsi que le montant total des engagements autorisés par les budgets précédents.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées et payées pendant l'exercice budgétaire considéré pour la couverture des engagements ayant fait l'objet d'une inscription au triennal de l'exercice ou aux programmes triennaux précédents ».

**M. le Président.-** Je mets l'article premier aux voix.

Avis contraires ? Un avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article premier est adopté.

(Adopté ;

*Mme Christine PASQUIER-CIULLA vote contre*).

**Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 2

L'article 10 de la loi n° 841 du 1<sup>er</sup> mars 1968 relative aux lois de budget est modifié comme suit :

« Les crédits ouverts au titre d'un budget ne créent aucun droit au titre du budget suivant.

Toutefois, les crédits d'engagement triennalisés d'un budget donné ouvrent un droit sur les budgets suivants jusqu'à consommation totale desdits crédits d'engagement.

En outre, les crédits de paiements inscrits aux articles figurant au programme triennal d'équipement public d'un budget donné, et qui n'ont pas été consommés en totalité à la fin de l'exercice correspondant, peuvent faire l'objet d'un report en totalité ou en partie sur l'exercice budgétaire suivant.

A l'issue de la période complémentaire d'ordonnancement fixée au quatrième alinéa de l'article 3, le Gouvernement arrête et transmet au Conseil National un tableau des reports arrêtés accompagné d'un rapport explicitant les motifs de ces reports.

Le report prend la forme d'un arrêté ministériel. Mention est faite des crédits ainsi reportés dans le budget rectificatif de l'exercice en cours ».

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

Avis contraires ? Un avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 2 est adopté.

(Adopté ;

*Mme Christine PASQUIER-CIULLA vote contre*).

**Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 3

La présente loi s'applique aux opérations arrêtées par les programmes triennaux d'équipement public adoptés à compter du Budget Général Primitif de l'exercice 2006.

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

Avis contraires ? Un avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 3 est adopté.

(Adopté ;

*Mme Christine PASQUIER-CIULLA vote contre*).

**Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 4

Sont abrogées, à compter de son entrée en vigueur, toutes dispositions contraires à la présente loi.

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

Avis contraires ? Un avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 4 est adopté.

(Adopté ;

*Mme Christine PASQUIER-CIULLA vote contre*).

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

Avis contraires ? Un avis contraire.

Abstentions ? Une abstention.

La loi est adoptée à la majorité.

(Adopté ;

*M. Bruno BLANCHY, Mme Brigitte BOCCONE-PAGÈS, MM. Claude BOISSON, Alexandre BORDERO, Claude CELLARIO, Jean-Michel CUCCHI, Mmes Michèle DITLOT, Catherine FAUTRIER, MM. Jean-Pierre LICARI, Bernard MARQUET, Jean-Luc NIGIONI, Fabrice NOTARI, Jean-Joseph PASTOR, Mme Anne POYARD-VATRICAN, MM. Henry REY, Jacques RIT, Jean-François ROBILLON et Stéphane VALERI votent pour.*

*Mme Christine PASQUIER-CIULLA vote contre ;*

*M. Vincent PALMARO s'abstient*).

Je rappelle aux téléspectateurs qu'ils peuvent, s'ils le souhaitent, continuer à suivre cette séance publique de notre Assemblée, sur le site Internet du Conseil National [www.conseil-national.mc](http://www.conseil-national.mc), site sur lequel est retransmise en direct la suite de nos débats.

Nous passons à présent au point suivant de l'ordre du jour, il s'agit du deuxième projet de loi soumis au vote ce soir :

2) *Projet de loi, n° 828, modifiant la loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune*

Je demande à Madame la Secrétaire Générale de bien vouloir procéder à la lecture de l'exposé des motifs.

**Mme la Secrétaire Générale.-**

**EXPOSÉ DES MOTIFS**

Le droit monégasque de la fonction publique a connu une avancée sociale importante avec la loi n° 1.275 du 22 décembre 2003 qui a ouvert aux fonctionnaires de l'Etat la possibilité de l'exercice du travail à temps partiel.

Toutefois, ne peuvent actuellement en bénéficier que les fonctionnaires titularisés dans des emplois relevant de la loi n° 975 du 12 juillet 1975, concrètement ceux qui sont affectés dans les services administratifs relevant de l'autorité du Ministre d'Etat ou du Directeur des Services Judiciaires.

De fait, les fonctionnaires soumis au statut fixé par la loi n° 1.096 du 7 août 1986, savoir les fonctionnaires de la Commune, en sont présentement exclus, ce qui ne saurait se justifier.

Aussi, en accord avec la Commune, le Gouvernement s'est-il attaché à la préparation d'un texte législatif ayant pour objet d'établir une égalité de traitement entre l'ensemble des fonctionnaires soumis à ces deux statuts, dont les dispositions sont, de manière générale, fort comparables, celles traitant de leurs pensions de retraites étant uniformément régies par la loi n° 1.049 du 28 juillet 1982.

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

A l'instar de l'article 48 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 relatif aux différentes positions du fonctionnaire, les articles premier et 2 du projet modifient les articles 44 et 55 de la loi n° 1.096 précitée afin de consacrer le travail à temps partiel comme une modalité de la position d'exercice du fonctionnaire.

Pareillement, l'article 3 insère dans la loi n° 1.096 un nouveau titre VII bis intitulé « Exercice des fonctions à temps partiel ». Ce nouveau titre comporte les articles 64-1 à 64-7.

Le nouvel article 64-1 réitère les conditions générales du travail à temps partiel fixées par l'article 66-1 de la loi n° 975 précitée, lequel établit la distinction entre, d'une part, le temps partiel autorisé de plein droit, en vue d'élever un enfant ou bien de prendre soin d'un proche malade ou infirme, et, d'autre part, le temps partiel demandé pour convenances personnelles. Les conditions de forme, notamment de délais, ainsi que de fond tenant à la prise en compte des nécessités du service sont également reprises.

En revanche, la spécificité communale est prise en compte par l'affirmation de la compétence du Maire pour autoriser le temps partiel aux personnels relevant de son autorité.

De même, s'agissant des fonctionnaires non admis à bénéficier du temps partiel, savoir dans le cadre de la loi n° 975 les titulaires d'emplois supérieurs et les agents d'autorité, le projet assure un équilibre en mentionnant, à ce titre, le Secrétaire Général de la Mairie, le Secrétaire de Mairie, les chargés de mission ainsi que les chefs de service et assimilés.

Sont ainsi exclus du bénéfice de cette mesure le Directeur de l'Académie de Musique Fondation Prince Rainier III, le Directeur de l'Ecole Municipale d'Arts Plastiques, le Directeur du Jardin Exotique, le Conservateur de la Bibliothèque Louis Notari et le Receveur Municipal, lesquels sont assimilés à des chefs de service.

Il est par ailleurs apparu opportun que les fonctionnaires de la police municipale puissent bénéficier du temps partiel au même titre que les autres fonctionnaires communaux en raison de l'absence de nécessité de voir les intéressés assurer des missions en permanence, d'autant que leurs attributions s'avèrent plus modestes que par le passé. Dès lors, seul le chef de la police municipale n'est pas admis, en application des dispositions sus-énoncées, à en bénéficier.

Les articles 64-2 à 64-6 n'appellent pas de commentaires particuliers puisque réitérant à l'identique les termes des articles 66-2 et 66-6 de la loi n° 975, sous réserve de la substitution de la mention du Maire à celle du Ministre d'Etat (article 64-4) ou de l'adaptation des renvois d'articles.

Il peut néanmoins être souligné que le dernier alinéa de l'article 64-5 prend en compte la récente loi n° 1.311 du 29 mai 2006 relative aux congés de paternité et d'adoption accordés aux fonctionnaires de la Commune, en intégrant ces nouvelles formes de congés dans les dispositions relatives à la suspension de la période d'activité à temps partiel. Sont ainsi rétablis dans les droits des fonctionnaires exerçant leurs fonctions à temps plein les fonctionnaires qui exercent leur activité à temps partiel et qui bénéficient d'un congé de maternité, de paternité ou d'adoption.

L'article 64-7 s'inspire également de l'article 66-7 de la loi n° 975, si ce n'est que sa rédaction a été légèrement adaptée à l'effet de déterminer le régime du travail à temps partiel applicable aux personnels éducatifs de l'école municipale d'arts plastiques et de l'Académie de Musique Fondation Prince Rainier III.

Pour le reste, les dispositions de la loi n° 1.275 du 22 décembre 2003 ayant modifié la loi n° 1.049 du 28 juillet 1982 en ce qui concerne les incidences du temps partiel sur la retraite des fonctionnaires seront bien entendu applicables aux fonctionnaires communaux d'ores et déjà régis, en la matière et comme indiqué précédemment, par la loi n° 1.049.

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 des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.

**Mme Michèle DITLOT.-** Merci, Monsieur le Président.

Le projet de loi, n° 828, arrivé au Conseil National le 5 octobre 2006, a été renvoyé devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses au cours de la séance publique du 10 octobre dernier.

Ce texte est la suite logique et attendue de la loi n° 1.275, relative à l'exercice du travail à temps partiel dans la Fonction Publique, loi adoptée par le Conseil National lors de la séance publique du 27 novembre 2003.

En effet, la loi n° 1.275 octroie aux fonctionnaires de l'Etat le droit d'exercer leurs fonctions à temps partiel – 50 ou 80 % – pour convenance personnelle, le temps partiel étant accordé de plein droit pour élever un enfant ou s'occuper d'un parent malade.

Au cours de la séance publique du 27 novembre 2003 déjà évoquée, le Rapporteur, M. Alexandre BORDERO, traduisait le souhait de l'ensemble de ses Collègues, de voir le travail à temps partiel s'appliquer également aux fonctionnaires de la Commune.

Par ailleurs, dans la période qui a suivi le vote de la loi n° 1.275, plusieurs élus communaux s'exprimaient dans le cadre de leur mandat pour demander que les fonctionnaires communaux puissent bénéficier de la possibilité de travailler à temps partiel comme leurs collègues du Gouvernement.

L'année suivante, lors des questions posées au Gouvernement à l'occasion des votes budgétaires, le Ministre d'Etat répondait alors que le Maire avait d'ores et déjà donné son accord de principe, les fonctionnaires de la Commune relevant de son autorité. Il est regrettable qu'il ait fallu attendre trois ans pour que nous soyons amenés à nous prononcer sur un projet de loi apportant une égalité de traitement entre les différentes catégories de fonctionnaires.

Votre Rapporteur en profite pour émettre à nouveau le souhait de voir les agents de l'Etat bénéficier de cette avancée. Rappelons que, souvent, travaillent comme agents au sein de la Fonction Publique des conjoints ou enfants de Monégasques n'ayant pas la nationalité ainsi que des enfants du Pays. Quoi de plus normal de leur appliquer les mêmes droits puisqu'ils ont les mêmes devoirs ?

Le texte soumis à notre vote ce soir est un texte d'intérêt social qui permettra aux fonctionnaires communaux de faire le choix de consacrer du temps à leur famille en conservant une part de leurs revenus et ce, sans interrompre leur carrière. Actuellement, les fonctionnaires communaux n'ont d'autre solution que de se mettre en disponibilité, ce qui équivaut à une véritable mise entre parenthèses de leur carrière.

En outre, si le traitement perçu, en toute logique d'ailleurs, est calculé proportionnellement au temps de travail effectué, les prestations familiales et les avantages sociaux sont intégralement conservés pour le fonctionnaire de la Commune ayant fait le choix du temps partiel, comme s'il travaillait à temps plein. De même, pour le temps de congés annuels.

Quant aux congés maternité, paternité ou d'adoption, la Commission s'est réjouie de voir qu'un fonctionnaire travaillant à temps partiel est rétabli dans la totalité de ses droits pendant ces périodes. S'il s'agit d'une mesure légitime, les Membres de la Commission constatent avec satisfaction les effets pratiques d'un texte récemment adopté par le Conseil National, la loi n° 1.311 du 29 mai 2006 relative aux congés de paternité et d'adoption des fonctionnaires de la Commune.

La Commission s'est également félicitée que les dispositions pour les enseignants des établissements publics, qu'elle avait souhaitées et défendues, aient été étendues aux personnels enseignants et personnels d'éducation rattachés aux établissements gérés par la Commune avec, cela va de soi, le même cadre d'application afin de ne pas perturber le bon déroulement de l'enseignement. Elle en approuve aussi l'extension aux fonctionnaires de la police municipale.

Soulignons aussi que ce dispositif instaure un droit mais que son application reste d'une grande souplesse à la fois pour l'organisation du travail des services et pour les fonctionnaires communaux qui ont le choix de la durée, du pourcentage de temps de travail effectué ainsi que de la réflexion puisque seulement deux mois de délai sont nécessaires aussi bien pour la demande initiale que pour son renouvellement.

Reprenant article par article les dispositions mises en place pour les Fonctionnaires de l'Etat, hormis les quelques ajustements nécessaires à son adaptation pour la Commune, ce texte n'a logiquement fait l'objet d'aucun amendement.

Avant de conclure, votre Rapporteur se fait l'écho devant les Membres du Gouvernement des souhaits de la Commission de voir les textes d'application rapidement pris et, pardonnez-moi la répétition, que les agents de l'Etat et de la Commune puissent, sans trop attendre, bénéficier aussi de ces dispositions.

Le Rapporteur vous invite donc, au nom de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, à adopter le présent projet de loi.

**M. le Président.-** Je vous remercie Madame Michèle DITLOT pour votre rapport et aussi pour la célérité avec laquelle vous avez étudié ce texte ; j'en remercie également le Président de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses, M. Alexandre BORDERO, et l'ensemble des Membres de la Commission, puisque reçu seulement au début du mois d'octobre, il sera voté ce soir, c'était effectivement attendu et nécessaire.

Je me tourne vers le représentant du Gouvernement, en l'occurrence ce sera M. le Conseiller pour l'Intérieur,

pour connaître la réaction du Gouvernement Princier à ce rapport.

Monsieur MASSERON, nous vous écoutons.

**Monsieur Paul MASSERON, Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur.**- Je voudrais remercier Madame Michèle DITLOT pour le rapport tout à fait complet qu'elle vient de présenter au nom de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses. Comme elle l'a rappelé, ce texte permettra l'introduction du travail à temps partiel dans la Fonction Publique Communale. Il reprend pour l'essentiel les dispositions dont bénéficient déjà les fonctionnaires de l'Etat.

Ce projet prend bien entendu en compte les spécificités communales et a d'ailleurs fait l'objet d'une étroite concertation avec la Commune. Qu'il me soit d'ailleurs permis, à cette occasion, de souligner l'excellence des rapports entre le Gouvernement et la Commune et l'esprit de coopération qui se manifeste constamment en de telles circonstances.

Je puis vous assurer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux, que les modalités d'application de l'exercice des fonctions à temps partiel des fonctionnaires de la Commune seront prises dans les meilleurs délais.

Alors, expression de la politique familiale et sociale du Gouvernement, ce texte qui vous est soumis, répondra – nous en sommes bien conscients – à l'attente légitime de nombreux fonctionnaires communaux et le Gouvernement, par conséquent, se réjouit par avance de son adoption.

Quant aux souhaits exprimés à deux reprises par Mme DITLOT de voir étendu le bénéfice du travail à temps partiel aux agents non titulaires de l'Etat et de la Commune, je puis vous assurer, sans pour autant en affirmer la réalisation, que cette question est actuellement à l'étude par les Services compétents du Gouvernement.

Je vous remercie pour votre attention.

**M. le Président.**- Merci, Monsieur le Conseiller.

Est-ce qu'il y a des interventions dans le cadre de la discussion générale ? Il n'y en a pas. Alors, nous allons passer au vote de ce texte en vous rappelant, Monsieur le Conseiller, que la réflexion en cours est un premier pas, mais que nous entendons bien, comme la Commission l'a demandé à travers son Rapporteur, que vous arriviez à des conclusions positives pour le temps partiel pour tous les personnels concernés, qui ne peuvent pas encore en bénéficier au sein de la Fonction Publique.

Je vais demander à présent à Madame la Secrétaire Générale de donner lecture des articles de ce projet de loi qui ne comporte aucun amendement.

**Mme la Secrétaire Générale.-**

ARTICLE PREMIER

L'article 44 de la loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune est modifié ainsi qu'il suit :

« L'activité est la position du fonctionnaire qui, titulaire d'un grade, exerce, à temps complet ou à temps partiel, les fonctions de l'un des emplois correspondants à ce grade ».

**M. le Président.**- Je mets l'article premier 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'article 55 de la loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune est modifié ainsi qu'il suit :

« Le détachement est la position du fonctionnaire qui, placé hors de l'administration communale, continue à bénéficier des droits et avantages résultant du présent statut, à l'exception du travail à temps partiel. En cas de détachement, le travail à temps partiel ne peut être autorisé, le cas échéant, que conformément aux règles appliquées par la personne publique ou privée auprès de laquelle le fonctionnaire est détaché ».

**M. le Président.**- Je mets l'article 2 aux voix.

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 2 est adopté.

(Adopté).

**Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 3

Il est inséré dans la loi n° 1.096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune un titre VII bis intitulé « Exercice des fonctions à temps partiel », ainsi rédigé :

« Article 64-1.- Le fonctionnaire en activité peut, pour convenance personnelle, sur sa demande et pour une période déterminée, être autorisé par le Maire à accomplir des fonctions à temps partiel. Cette autorisation est donnée sous réserve des nécessités de fonctionnement du service.

L'autorisation est accordée de plein droit si la demande est présentée en vue soit d'élever un enfant de moins de cinq ans, soit de donner des soins à un conjoint, un ascendant ou un enfant, atteint d'une infirmité, d'une maladie ou d'une incapacité grave.

L'autorisation d'accomplir des fonctions à temps partiel est donnée pour une durée de six mois ou douze mois. Elle peut être renouvelée sur la demande du fonctionnaire présentée deux mois avant la fin de la période en cours.

La demande d'autorisation d'accomplir des fonctions à temps partiel doit être présentée au minimum deux mois avant la date prévue pour le début de la période de travail à temps partiel.

Le Secrétaire Général de la Mairie, le Secrétaire de Mairie, les chargés de mission ainsi que les chefs de service et assimilés ne peuvent être admis à l'exercice de leurs fonctions à temps partiel.

Article 64-2.- Le fonctionnaire autorisé à accomplir des fonctions à temps partiel perçoit une fraction du traitement et des indemnités afférentes à son grade dans l'emploi auquel il a été nommé. Cette fraction est égale au rapport entre la durée de service à temps partiel autorisée et la durée effectuée par le fonctionnaire de même grade ou emploi accomplissant un service à temps plein.

Article 64-3.- L'exercice de fonctions à temps partiel est assimilé à l'exercice de fonctions à temps plein pour la détermination des droits à l'avancement de classe ou d'échelon et à la formation professionnelle.

Article 64-4.- Le fonctionnaire autorisé à exercer des fonctions à temps partiel a droit aux mêmes congés que le fonctionnaire de même grade ou emploi exerçant des fonctions à temps plein, selon des modalités de décompte fixées par le Maire.

Pendant une période de formation professionnelle, le fonctionnaire autorisé à exercer des fonctions à temps partiel reste dans cette position même si la durée des enseignements dispensés excède celle du service accompli.

Article 64-5.- Le fonctionnaire autorisé à exercer des fonctions à temps partiel conserve les prestations familiales et les avantages sociaux dont il bénéficierait s'il exerçait à temps plein.

Dans tous les cas de congé de maladie prévus aux articles 46 à 49, le fonctionnaire autorisé à assurer un service à temps partiel perçoit une fraction du traitement auquel il aurait eu droit dans cette situation s'il exerçait un service à temps plein. La fraction de traitement est déterminée conformément aux dispositions de l'article 64-2. Si à l'expiration de la période d'exercice des fonctions à temps partiel, il demeure en congé de maladie, il recouvre les droits dont bénéficie le fonctionnaire exerçant des fonctions à temps plein.

L'allocation d'assistance décès prévue au chiffre 3° de l'article 29 est calculée sur l'intégralité du traitement afférent à l'emploi auquel le fonctionnaire décédé a été nommé ou au grade et à la classe ou échelon auxquels il est parvenu.

La période d'activité à temps partiel est suspendue pendant la durée d'un congé de maternité, de paternité ou d'adoption. Les bénéficiaires de tels congés sont, en conséquence, rétablis, durant la durée de ces congés, dans les droits des fonctionnaires exerçant leurs fonctions à temps plein.

Article 64-6.- La durée du service à temps partiel que le fonctionnaire peut être autorisé à accomplir, est égale à 5/10<sup>ème</sup> ou 8/10<sup>ème</sup> de la durée du service qu'effectue le fonctionnaire exerçant à temps plein les mêmes fonctions.

Le fonctionnaire autorisé à exercer des fonctions à temps partiel ne peut accomplir d'heures supplémentaires.

Article 64-7.- Par dérogation aux dispositions du troisième alinéa de l'article 64-1, pour les personnels enseignants et les personnels d'éducation, l'autorisation de travailler à temps partiel ne peut être donnée que pour la durée d'une année scolaire.

La demande doit être présentée quatre mois avant le début de l'année scolaire.

La quotité du temps partiel est aménagée de telle manière que les heures d'enseignement d'une classe ne soit pas fractionnées.

Dans tous les cas, la répartition hebdomadaire des heures de service effectuées est du seul ressort du chef d'établissement ».

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 3 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 au 3<sup>ème</sup> texte à l'ordre du jour :

3) *Projet de loi, n° 819, portant approbation de ratification de la Convention Pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe*

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

**Mme la Secrétaire Générale.-**

**EXPOSÉ DES MOTIFS**

Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, le 5 octobre 2004, le Gouvernement Princier s'est engagé à signer et à ratifier, dans un délai de deux ans, la Convention pénale sur la corruption.

Cette convention vise à incriminer de manière coordonnée un large éventail de conduites de corruption et à améliorer la coopération internationale pour permettre ou accélérer la poursuite des délinquants. Elle répond ainsi particulièrement aux préoccupations que S.A.S. le Prince Souverain a exprimées dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion de Son avènement, le 12 juillet 2005.

La Convention pénale sur la corruption invite les Etats à prévoir les sanctions et les mesures efficaces et dissuasives incluant des sanctions privatives de liberté pouvant donner lieu à extradition. Les personnes morales doivent être, elles aussi, tenues pour responsables des infractions pénales commises à leur profit et passibles de sanctions.

La ratification de cette Convention entraînera automatiquement la participation de la Principauté à l'Accord partiel dénommé G.R.E.C.O. (Groupe d'Etats contre la corruption), lequel assure le suivi, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation, de la mise en œuvre de la Convention dans l'ordre juridique interne.

La législation en vigueur dans la Principauté de Monaco contient d'ores et déjà des incriminations relatives à la corruption, à travers les articles 113 à 122 du Code pénal. En outre, la concussion et l'ingérence commises par des fonctionnaires publics sont également prévues aux articles 109 à 112. Par ailleurs, il appert que certains actes peuvent être punis par des articles du Code pénal sous d'autres qualifications, comme par exemple l'incrimination de faux en écriture.

Toutefois, dans la mesure où certains comportements constitutifs de corruption ne font pas actuellement l'objet d'incriminations spécifiques et adaptées, et afin de répondre aux exigences de la Convention, le dispositif pénal nécessite d'être complété ou de faire l'objet d'aménagements.

Or, en application de l'article 14, deuxième alinéa, chiffre 2° de la Constitution, l'intervention d'une Loi est requise pour les « les traités et accords internationaux dont la ratification entraîne la modification de dispositions législatives existantes ».

Aussi, conformément à cette disposition constitutionnelle, la ratification de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe est-elle subordonnée à l'intervention du législateur.

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 M. Claude CELLARIO pour la lecture du rapport qu'il a établi au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Les Ministres ont estimé nécessaire qu'une lutte contre la corruption s'engage et qu'elle passe par un renforcement de la coopération transfrontalière interétatique mais aussi par une coopération entre Etats

et institutions internationales, avec la mise en œuvre de mesures coordonnées au niveau paneuropéen.

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

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

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

A sa 101<sup>ème</sup> session, le 6 novembre 1997, le Comité des Ministres a adopté vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption.

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

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

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

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

Lors de sa 47<sup>ème</sup> session plénière, le Comité européen pour les problèmes criminels (C.D.P.C.) a donné officiellement son avis sur le projet de Convention Pénale sur la corruption et l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté son avis pendant la

troisième partie de sa session en juin 1998 ; le Comité des Ministres a ensuite officiellement adopté cette Convention et l'a ouverte à la signature des Etats.

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

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

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

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

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

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

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

Enfin elle tend à promouvoir la coopération internationale comme l'entraide, l'extradition ou

l'information, dans l'investigation et les poursuites relatives aux infractions de corruption.

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

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

[...]

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

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

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

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

Tout Etat peut également au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, déclarer qu'il fait usage de la réserve figurant à l'article 17, paragraphe 2, de la Convention, relative au droit de

ne pas appliquer, ou de n'appliquer que dans des cas ou conditions spécifiques, les règles de compétence définies aux paragraphes 1. b et c de cet article ou d'une partie quelconque de cet article.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne la réserve qui devrait être formulée à l'article 12 de la Convention relative aux actes de trafic d'influence, la Commission rejoint à nouveau les arguments avancés par les Membres du Gouvernement tendant à se réserver le droit de ne pas ériger ces

comportements en infraction pénale, dans la mesure où l'incrimination de trafic d'influence d'un agent public national ou étranger n'est pas reconnue par l'ensemble des Etats concernés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Commission des Relations Extérieures conclut avec satisfaction que les modifications législatives issues

de la Convention Pénale sur la Corruption du Conseil de l'Europe, permettront un élargissement significatif de l'ensemble des comportements infractionnels constitutifs de corruption et une actualisation de l'arsenal juridique et réglementaire monégasque.

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

Je vous remercie.

**M. le Président.-** Je vous remercie Monsieur CELLARIO pour votre rapport et pour la célérité avec laquelle vous et l'ensemble des membres de la Commission des Relations Extérieures, avez étudié ce projet de loi.

Je vais à présent donner la parole au Gouvernement Princier qui va réagir à ce rapport, par l'intermédiaire de Monsieur le Conseiller pour les Relations Extérieures.

**M. Henri FISSORE, Conseiller de Gouvernement pour les Relations Extérieures.-** Je vous remercie, Monsieur le Président.

Monsieur le Président permettez-moi de remercier tout d'abord Monsieur Claude CELLARIO, Rapporteur de la Commission des Relations Extérieures, pour le rapport très précis et documenté dont il vient de donner lecture.

Celui-ci n'appelle pas de la part du Gouvernement de réaction particulière d'autant plus qu'il y a, vous l'avez vu, une réelle convergence d'analyse entre le Conseil National et les Autorités monégasques au sujet de la Convention pénale contre la Corruption du Conseil de l'Europe.

Je tiens à rappeler également, comme le souligne d'ailleurs le rapport, que Monaco possède déjà des incriminations relatives à la corruption dans son Code pénal aux articles 113 à 122 ; de même, la concussion et l'ingérence commis par des fonctionnaires publics sont également prévus aux articles 109 à 112. Par ailleurs, certains actes liés à la corruption peuvent être punis indirectement par d'autres articles du Code pénal sous d'autres qualifications, comme par exemple, le faux en écriture. Toutefois, en vue de répondre aux exigences de la Convention, ce dispositif pénal nécessite effectivement d'être complété. C'est en ce sens que le Gouvernement déposera prochainement un projet de loi relative à la corruption et au trafic d'influence qui complétera donc le régime répressif actuel.

Par ailleurs, le Gouvernement ne peut que se féliciter du début de l'étude du projet de la loi, n° 782, modifiant le Livre 1<sup>er</sup> du Code pénal au sujet de la responsabilité des personnes morales et du projet de loi, n° 823, relatif au Code de procédure pénale, qui achèveront l'adéquation de la législation de Monaco avec les buts de la Convention.

Avec la ratification de cette Convention, la Principauté se dote, à l'instar des autres Etats européens, d'un nouvel instrument qui vient affirmer la volonté, d'une part, de respecter les engagements qu'elle a souscrit au Conseil de l'Europe et, d'autre part, de consolider son arsenal en vue d'assurer la transparence des acteurs de la vie publique et privée.

Je voudrais ajouter que le Rapporteur *in fine* de son rapport a parlé effectivement des réserves et des déclarations et a souhaité que ces réserves et ces déclarations puissent être portées à la connaissance des Commissions du Conseil National compétentes.

Alors je pense qu'effectivement, c'est une chose assez naturelle ; je dirai simplement, puisqu'il s'agit de réserves et de déclarations qui seront faites par l'Etat, qu'il s'agirait de projets de réserves et de projets de déclarations qui pourraient être complétés très justement par un certain nombre de commentaires faits par les Commissions du Conseil National compétentes. C'est d'ailleurs ce qui a été fait pour ce projet puisque, lors de la réunion de la Commission des Relations Extérieures, ont été présentées ces réserves et ces déclarations lesquelles ont été commentées et certains commentaires ont été pris en considération lors de l'établissement du projet définitif.

Je vous remercie.

**M. le Président.-** Je vous remercie, Monsieur le Conseiller.

Y a-t-il des Collègues qui souhaitent intervenir dans le cadre de la discussion générale ?

Monsieur le Vice-Président.

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

Je voudrais ce soir remercier publiquement Monsieur le Conseiller pour les Relations Extérieures ainsi que Monsieur le Ministre d'Etat ; j'ai été suffisamment critique l'année dernière à ce sujet, pour reconnaître et être, comment dirais-je, satisfait que ces critiques aient été entendues dans un sens très positif. Dans le sens où, de la même manière qu'au point de vue budgétaire, on peut voter un projet, de la même manière au niveau des ratifications, même si nous sommes respectueux des prérogatives de chacun, même si ce sont des projets de

réserves, cela nous permet non seulement de pouvoir mieux appréhender le texte, cela permet aussi d'avoir une meilleure information de tout le monde et on a pu voir dans quel excellent état d'esprit ça a permis de travailler à la Commission et au Rapporteur de faire un rapport – je le remercie aussi publiquement – pédagogique. J'ai l'impression que l'on commence à voir, par rapport au Conseil de l'Europe, je dirais, peut-être des relations, une compréhension meilleure et c'est normal, nous en faisons tous l'apprentissage et donc ce soir, vous me voyez en tant que représentant du Conseil National au Conseil de l'Europe, nous avons dû faire nous aussi cet apprentissage et nous comprenons, nous approuvons et nous défendons les réserves du Gouvernement, car ce qui nous intéresse, ce sont les intérêts de Monaco.

**M. le Président.-** Merci.

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

**Mme la Secrétaire Générale.-**

ARTICLE UNIQUE

Est approuvée, en application de l'article 14, deuxième alinéa, chiffre 4° de la Constitution, la ratification de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, ouverte à la signature le 27 janvier 1999.

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

Cet article unique, et par conséquent, la loi sont adoptés à l'unanimité des Conseillers Nationaux.

(Adopté).

Nous arrivons au dernier texte à l'ordre du jour de ce soir, il s'agit du :

4) *Projet de loi, n° 820, relative à la procédure de révision en matière pénale*

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

**Mme la Secrétaire Générale.-**

EXPOSÉ DES MOTIFS

Si tout Etat de droit se caractérise par l'existence de règles de droit, l'égalité des sujets devant icelles, et l'effectivité de ses lois, il se détermine d'une manière tout aussi tutélaire par l'unité

d'interprétation dont doivent se parer ses normes dans leur application, condition *sine qua non* de la fiabilité de la loi.

Parce qu'elle est la gardienne de cette unité d'interprétation, la Cour de Révision se situe au sommet de l'organisation judiciaire de la Principauté. Cette précellence s'infère des fonctions mêmes de cette haute juridiction régulatrice. Son rôle – primordial – consiste à vérifier si la loi a été correctement appliquée aux faits, si les formes de procédures ont été suivies. La Cour de Révision juge, non pas le procès, mais les jugements et arrêts qui lui sont soumis : elle en apprécie la conformité ou la non-conformité avec la loi, assurant ainsi une application harmonieuse des lois.

Ainsi, le pourvoi en révision s'avère être le vecteur privilégié d'unification du droit, contribuant à assurer l'unité et la constance de la jurisprudence et de la règle de droit.

Dans la Principauté, la matière spécifique du pourvoi en révision, en matière pénale, est régie par les dispositions du titre I du Livre III du Code de procédure pénale, et plus particulièrement, les articles 455 à 523.

La justice doit être rendue par un tribunal impartial : si cette exigence apparaît comme un droit fondamental, sa mise en œuvre *in concreto* n'est néanmoins pas exempte de difficultés. Parce que le pourvoi en révision induit, par nature, définition et mécanisme, le renvoi devant une autre juridiction, le processus met en exergue la problématique de l'impartialité des magistrats « de renvoi », laquelle s'avère déterminante.

Cette question se pose désormais avec une acuité particulière du fait de l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe le 5 octobre 2004, et plus particulièrement au nouveau référentiel normatif introduit en droit interne par la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

D'une manière générale, la question de la conformité du droit monégasque aux dispositions conventionnelles et à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme a été érigée au premier plan des préoccupations du Gouvernement Princier.

Aussi convient-il à cet égard de souligner que l'œuvre d'actualisation et de normalisation du droit interne s'inscrit dans le sillage d'une politique législative générale de modernisation de l'institution judiciaire par ailleurs caractérisée par le dépôt de projets de loi traitant de l'administration ainsi que de l'organisation de la justice, d'un projet de loi portant statut de la magistrature, et d'un projet de loi d'ampleur sans précédent, portant refonte intégrale du Code de procédure pénale.

Selon une appréhension plus précise, la prégnance significative de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en matière d'impartialité du tribunal – ainsi que son évolutivité – a conduit le Gouvernement Princier à envisager une modification de la procédure afférente au pourvoi en révision en matière pénale, dans la perspective d'une mise en adéquation avec les normes prescrites par les instances européennes.

L'article 6 §1 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme exige qu'un tribunal indépendant « et impartial » statue sur les contestations. Même si le grief d'impartialité est souvent allégué cumulativement avec le manque d'indépendance, la condition d'impartialité correspond, selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme, à une notion autonome. Elle traduit en effet le principe de neutralité du juge, qui s'oppose à ce qu'un magistrat tienne compte, dans la décision qu'il rend, de l'inclination ou de la réserve qu'il éprouve à l'égard de l'un des plaideurs, ou des contraintes plus ou moins diffuses de son milieu social ou de ses engagements personnels.

La sécurité juridique des justiciables impose le caractère prévisible de la solution, qui doit être fonction de l'état du droit positif, et non de la seule subjectivité du juge.

La Cour Européenne a opposé deux types d'impartialité : l'impartialité subjective, laquelle suppose l'absence de préjugés réels du juge régulièrement nommé, et l'impartialité objective, « amenant à rechercher si le juge offrirait des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime » (Cour E.D.H., PIERSACK c/ Belgique, 1<sup>er</sup> oct. 1982) au regard de faits vérifiables ce qui interdit au juge de participer deux fois à la prise d'une décision juridictionnelle dans le même litige, sur les mêmes faits. Le préjugé qui en résulte peut alors susciter des craintes légitimes dans l'esprit du justiciable.

En ce qui concerne la mise en œuvre de l'impartialité, la Cour Européenne n'a pas énoncé de liste limitative des critères de partialité des juges. Elle opère un contrôle pragmatique en se référant, eu égard aux circonstances de l'espèce, à la composition du tribunal, qui peut révéler que certains juges ne présentent pas toutes les garanties d'impartialité, ou au fonctionnement de l'organe juridictionnel, qui peut démontrer que les juges ont déjà connu de l'affaire et pris une décision impliquant de leur part un préjugé au fond. Certaines causes de partialité du juge tiennent au seul exercice de fonctions juridictionnelles successives dans la même affaire.

Toutefois, il appert certains tempéraments au caractère absolu de l'exigence d'impartialité. La mise en œuvre des principes relatifs à l'impartialité se pose en termes de recherche d'équilibre, en ce qu'elle permet d'assurer une protection efficace de l'intérêt particulier du justiciable, tout en ménageant les impératifs de l'intérêt général et de l'administration de la justice.

Ainsi, des considérations d'opportunité tenant à la spécificité de la procédure applicable, dans lesquelles les magistrats sont amenés à exercer diverses fonctions, et au souci d'éviter de la part des plaideurs des contestations purement dilatoires, ont conduit la Cour Européenne des Droits de l'Homme et les juridictions internes à des solutions plus nuancées en matière pénale (cf. not. Cour E.D.H., NORTIER c/ Pays-bas, 24 août 1993). Il suffit, pour que la règle d'impartialité soit considérée comme respectée, que la liberté d'appréciation des faits et la liberté de jugement ne soient pas atteintes par « une crainte de se déjuger ».

Toutefois, malgré diverses précautions légales et une certaine rigueur jurisprudentielle, l'importance du contentieux sur l'impartialité du juge demeure particulièrement singulière. La Cour Européenne a d'ailleurs bien insisté sur la nécessité, pour le juge dont on peut légitimement craindre un manque d'impartialité, de se récuser car il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables (Cour E.D.H., PIERSACK c/ Belgique, 1<sup>er</sup> oct. 1982).

Dans leur majorité, les législations nationales des Etats membres du Conseil de l'Europe ont certes prévu des parades au risque de partialité. Le droit positif monégasque organise d'ores et déjà une procédure de récusation – qui est d'ailleurs soumise aux exigences du procès équitable – articulée autour des articles 581 à 584 du Code de procédure pénale, lesquels se réfèrent au demeurant à la procédure civile, à savoir les articles 393 à 404 du Code de procédure civile.

Si la majorité des articles consacrés à la procédure devant la Cour de Révision mérite d'être conservée *ne varietur*, il convient en revanche d'apporter des correctifs significatifs à la procédure actuellement en vigueur, eu égard à la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales et la jurisprudence susvisée.

Le présent projet de loi vise donc à modifier les règles applicables au pourvoi en révision.

Si, chronologiquement, les dispositions projetées figuraient originellement dans le projet de loi relative au nouveau Code de procédure pénale, le Gouvernement Princier a privilégié la voie d'un projet de loi distinct, afin d'éviter l'écueil d'une longanimité préjudiciable aux prescriptions européennes.

Sous le bénéfice de ces observations générales, les dispositions projetées appellent les observations particulières suivantes :

L'article premier et l'article 2 servent d'articulation à une interdiction de principe, en vertu de laquelle le juge qui a rendu une décision cassée ne peut plus connaître de l'affaire en tant que juge de renvoi.

Au titre des déterminants objectifs de partialité, une importance significative est prétorieusement reconnue au criterium fonctionnel, c'est-à-dire tiré de la fonction du juge. Ainsi est-il érigé en véritable principe que la connaissance que le juge peut avoir du litige à l'occasion de fonctions antérieures, et les actes qu'il a accomplis, peuvent susciter chez le justiciable la crainte que ce magistrat, et la juridiction dont il est membre, n'offrent pas de garanties suffisantes d'impartialité. L'application de l'exigence d'impartialité entraîne l'interdiction faite au même juge de connaître deux fois la même affaire.

De la même manière, la jurisprudence européenne a consacré avec intérêt et opportunisme l'interdiction de connaître deux fois de la même affaire. Certaines circonstances peuvent conduire un juge à statuer plusieurs fois sur la même affaire : un changement d'affectation au sein du même tribunal, une mutation auprès d'une juridiction de degré supérieur intervenant sur recours contre la décision rendue initialement par le juge, l'exercice de fonctions de mise en état, puis de jugement, etc. La jurisprudence européenne s'est prononcée sur ces diverses hypothèses et a renforcé la garantie d'impartialité du juge.

En toute hypothèse, l'interdiction faite au juge de statuer sur un recours formé contre sa propre décision garantit l'impartialité du tribunal et, consubstantiellement, l'effectivité même de la voie de recours. La notion de recours repose sur la possibilité d'un contrôle hiérarchique, qui ne serait pas assuré si la décision de justice était réexaminée par les juges qui l'ont rendue. C'est pourquoi, à l'appui des normes prétorieusement européennes, un magistrat qui a siégé en première instance ne peut statuer en appel au sein de la juridiction de second degré (Cour E.D.H., OBERCHILCK c/ Autriche, 26 mai 1991). Ainsi résulte-t-il de la jurisprudence européenne que l'interdiction de siéger au sein de la formation statuant sur recours a une portée générale et concerne tout organe portant une appréciation sur l'affaire.

D'une façon générale, et à la lumière du postulat procédural selon lequel « le juge qui a jugé au fond ne peut pas rejurer » la jurisprudence européenne considère que pourrait légitimement encourir la nullité toute décision rendue par un magistrat qui aurait préalablement apprécié les faits qui doivent être jugés en participant à une décision de caractère juridictionnel.

Ainsi, aux termes des dispositions de l'article premier – portant modification de l'actuel article 496 du Code de procédure pénale – il est désormais prévu que la Cour de Révision, lorsqu'elle prononce une annulation de la décision qui lui est déferée, ne renvoie pas l'affaire devant la juridiction qui a statué (comme le Code actuel le prévoit) mais se saisit elle-même de l'affaire, en la soumettant à d'autres juges de cassation, étant entendu que la composition actuelle de la Cour de Révision lui permet d'ores et déjà de se constituer en chambres distinctes de façon à pouvoir juger les affaires dans lesquelles une décision d'annulation est intervenue.

Les dispositions de l'article 2 s'inscrivent dans le prolongement des prescriptions posées à l'article précédent, en appréhendant les questions pragmatiques d'empêchement et de suppléance des magistrats. Aussi, à l'appui d'un nouvel article 499-1, est-il désormais prévu que dans l'hypothèse où la constitution de la formation de la Cour de Révision serait rendue impossible du fait de l'indisponibilité de l'un de ses membres, la cour régulatrice se complètera du magistrat de la Cour d'Appel ou du tribunal le plus ancien dans le grade le plus élevé n'ayant jamais eu à connaître de l'affaire ou, à défaut, d'un ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats-défenseurs n'ayant jamais eu à intervenir dans la procédure en cause et désigné par le bâtonnier en exercice.

A titre conclusif, l'article 3 insère au titre I du Livre III du Code de procédure pénale un nouvel article numéroté 499-2, disposant que la procédure devant la Cour de Révision sera celle en vigueur devant la cour d'appel.

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 Monsieur Claude CELLARIO pour la lecture du rapport qu'il a établi au nom de la Commission de Législation, qu'il préside.

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

Le projet de loi, n° 820, relative à la procédure de révision en matière pénale a été transmis au Conseil National le 18 août 2006 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 820.

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

Le présent projet de loi tend à modifier les articles du Code de procédure pénale relatifs au pourvoi en révision régi par les dispositions du Titre I du Livre III dudit Code, afin de garantir davantage l'impartialité des magistrats de renvoi à la lumière de l'article 6 § 1 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

S'il n'est pas nécessairement aisé pour un pays de la dimension de Monaco d'organiser un système judiciaire complet, la Principauté se doit, en revanche, au regard de ses citoyens, du nombre de ses résidents et de la diversité des étrangers qui y travaillent ou y séjournent, compte tenu qui plus est du référentiel normatif introduit dans son droit interne par la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales récemment ratifiée par la Principauté, de mettre en place une organisation judiciaire offrant les garanties maximales.

Le législateur monégasque y a déjà pourvu en dotant la Principauté d'un ensemble cohérent de juridictions, ordonnancé par degré et par spécialité, dont le fonctionnement indépendant, conformément au principe de séparation des pouvoirs, est formellement garanti par la Constitution. Cependant, la matière spécifique du pourvoi en révision en matière pénale, telle qu'actuellement prévue par les articles 455 à 523 du Code de procédure pénale, laissait subsister quelques lacunes au regard des principes posés à l'article 6 § 1 de la Convention précitée.

En effet, cet article, que tous les juristes connaissent, consacre les garanties d'une bonne justice, au premier rang desquelles figurent le droit à un procès équitable et la garantie d'accès de tout justiciable à un tribunal indépendant et impartial.

Si, en Principauté de Monaco, le principe d'indépendance des juges est expressément garanti par le deuxième alinéa de l'article 88 de la Constitution du 17 décembre 1962 révisée, la Commission a relevé avec satisfaction que le présent projet de loi propose d'appréhender une vertu inhérente à la fonction du juge, à savoir celle de l'impartialité, concept constituant un droit fondamental et substantiel auquel toute personne est en droit de prétendre et que sont naturellement appelés à garantir les pouvoirs publics.

Fondement de tout système judiciaire, l'exigence d'impartialité du juge est de l'essence même de la justice et constitue le fondement de sa légitimité dans tout Etat de droit. Si l'impartialité du juge, qui signifie qu'il ne doit manifester ni parti pris ni préjugé personnel, fait appel à sa conscience et à son intégrité, la Commission s'est félicitée que le présent projet de loi envisage le principe de l'impartialité sous un angle objectif. Il en résulte, en corollaire, l'obligation pour la juridiction d'offrir des garanties suffisantes afin d'exclure tout doute légitime provenant des conditions d'organisation de l'institution judiciaire ou de l'intervention du juge, compte tenu justement de ses interventions antérieures qui ont pu lui donner une certaine connaissance de l'affaire.

C'est spécifiquement en matière de pourvoi en révision, qui induit le renvoi de l'affaire au fond devant une autre juridiction, qu'il convient de garantir l'obligation d'impartialité des magistrats de renvoi et d'éviter que ces derniers aient à examiner une nouvelle fois ce qu'ils ont déjà eu l'occasion de trancher.

La Cour de Révision, au sommet de la hiérarchie des tribunaux judiciaires, ne constitue pas un troisième degré de juridiction. Son rôle n'est pas d'offrir aux justiciables le moyen de réformer un arrêt de la Cour d'Appel qui ne les satisferaient pas, mais d'assurer une correcte application de la loi en cassant, et éventuellement en révisant, les décisions des cours et tribunaux qui ne seraient pas conformes à celle-ci.

Concernant plus particulièrement le pourvoi en révision en matière pénale, objet du présent projet de loi, la Cour de Révision peut connaître des jugements ou arrêts en matière criminelle, correctionnelle ou de police qui, rendus en dernier ressort et définitifs sur le fond, sont attaqués soit pour violation des règles de compétence, soit pour inobservation des formes substantielles, soit pour violation de la loi.



Il en résulte que si la Cour de Révision peut, dans le cadre de son appréciation souveraine des pourvois, rejeter un recours en révision, elle peut également, constatant une mauvaise application de la loi, l'accueillir et rendre, par conséquent, un arrêt d'annulation afin que le litige soit soumis au fond à un nouvel examen.

L'impossibilité pour la Cour de Révision statuant en matière pénale de pouvoir juger elle-même sur le fond du litige après un arrêt d'annulation et, par conséquent, l'obligation de renvoyer l'affaire devant la juridiction qui a déjà statué posent l'épineux problème de l'impartialité des magistrats de renvoi qui, compte tenu de l'existence d'une seule Cour d'Appel en Principauté et du nombre restreint de juges y siégeant, peuvent avoir eu à traiter de l'affaire en question.

Or, le respect de l'adage selon lequel « le juge ne peut servir qu'une fois » est essentiel pour répondre à l'impératif d'impartialité qui conditionne et garantit une bonne administration de la justice.

La procédure pénale ainsi modifiée par le présent projet de loi a bien évidemment recueilli l'agrément des Membres de la Commission, favorables à offrir, conformément aux dispositions de l'article premier, une possibilité d'évocation à la Cour de Révision statuant en matière pénale, l'objectif étant que celle-ci puisse désormais, comme elle le fait déjà en matière civile, statuer elle-même sur le fond après cassation. Cette possibilité s'exercerait en toute matière, sauf en matière criminelle où le Tribunal Criminel, statuant en dernier ressort, reste seul compétent.

S'il peut paraître contradictoire, au nom du principe de l'impartialité des juges, de permettre à la Cour de statuer sur le fond du litige après avoir rendu un arrêt de cassation, votre Rapporteur tient à préciser que tout problème d'allégation de partialité sera, en pratique, évité compte tenu de la possibilité pour la Cour de Révision de se composer autrement et en deux chambres séparées, l'une de renvoi et l'autre de cassation. A l'inverse, le renvoi du litige devant la Cour d'Appel, procédure actuellement en vigueur et qui peut, à première vue, sembler plus respectueuse des droits garantis par l'article 6 §1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, est en fait attentatoire à l'exigence d'impartialité des magistrats de renvoi qui, pour les raisons déjà explicitées, peuvent avoir eu à connaître de l'affaire.

En ce qui concerne l'article 2, qui répond aux questions pratiques d'empêchement et de suppléance des magistrats de renvoi par l'insertion d'un nouvel article numéroté 499-1, la Commission s'est interrogée sur l'opportunité de permettre à « un ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats-défenseurs » de compléter la

composition de la Cour de Révision en cas d'indisponibilité de l'un de ses membres rendant impossible la constitution de la formation de renvoi.

La Commission a estimé que l'article 2 poursuivait un objectif précis, partagé au demeurant par les Membres de la Commission, à savoir celui de garantir que la personne qui complétera la composition de la Cour dans le cas expressément prévu par ledit article justifie d'une compétence juridictionnelle et d'une expérience judiciaire significatives. Favorable à ce principe, la Commission a néanmoins considéré que le bâtonnat n'était pas un critère suffisant et qu'un ancien bâtonnier pouvait être moins expérimenté qu'un avocat-défenseur inscrit depuis des décennies au barreau de Monaco.

C'est pourquoi la Commission a jugé plus pertinent de remplacer les termes « d'un ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats-défenseurs », qui s'intitule plus précisément « l'Ordre des avocats-défenseurs et avocats », par un visa à « l'avocat-défenseur le plus ancien ».

L'article 2 amendé se lirait donc comme suit :

« En cas d'indisponibilité d'un membre de la Cour de Révision rendant impossible la constitution de sa formation elle se complétera du magistrat de la Cour d'Appel ou du tribunal, le plus ancien dans le grade le plus élevé n'ayant jamais eu à connaître de l'affaire ou, à défaut, de l'avocat-défenseur le plus ancien n'ayant jamais eu à intervenir dans la procédure en cause et désigné par le bâtonnier en exercice ».

La Commission n'a en outre formulé aucun commentaire concernant l'article 3 qui tend, d'une part, à prévoir que la procédure devant la Cour de Révision sera celle en vigueur devant la Cour d'Appel et, d'autre part, à édicter qu'aucune opposition ne sera recevable contre l'arrêt à intervenir sur renvoi en cas d'absence du prévenu à l'audience de renvoi. La Commission a en effet considéré que cette irrecevabilité était doublement justifiée puisque :

- d'une part, en cas de défaut du prévenu devant la Cour d'Appel, ce dernier aura déjà eu la faculté de faire valoir son droit d'opposition ;

- d'autre part, le prévenu est suffisamment informé, notamment de la date d'audience de renvoi, par les différents actes de procédure.

Considérant le rôle essentiel du juge comme gardien des droits et libertés individuels et soucieux d'assurer une bonne administration de la justice en garantissant le droit de tout un chacun à un juge indépendant et impartial, et ce, quelque soit la matière objet du litige, votre Rapporteur vous invite à adopter le présent projet de loi tel qu'amendé par la Commission.

Je vous remercie.

**M. le Président.-** Je vous remercie Monsieur le Rapporteur.

Je me tourne vers Monsieur le Conseiller pour les Relations Extérieures afin de connaître la réaction du Gouvernement Princier suite à cette lecture.

**M. Henri FISSORE, Conseiller de Gouvernement pour les Relations Extérieures.-** Je vous remercie, Monsieur le Président.

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

Je remercie tout d'abord Monsieur Claude CELLARIO, pour le rapport détaillé et complet qu'il vient de présenter au nom de la Commission de Législation et qui rend compte très précisément des objectifs de ce projet de loi, à savoir modifier la procédure de révision en matière pénale.

Comme M. le Président de la Commission de Législation l'a fort justement rappelé, le pourvoi en révision qui induit le renvoi devant une autre juridiction met en exergue la problématique de l'impartialité des magistrats dits de renvoi.

En effet, afin de garantir l'impartialité du Tribunal mais également l'effectivité même de la voie de recours, un juge ne saurait statuer sur un recours formé contre sa propre décision. Cette question se pose désormais avec une acuité particulière, plus spécialement au regard de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales qui fait désormais partie de notre droit interne et dont les premiers garants sont les magistrats de la Principauté.

Le présent projet de loi tend donc à la modification des règles applicables au pourvoi en révision et la mise en adéquation avec les normes prescrites par les instances européennes. Il est désormais prévu, ainsi que l'a rappelé M. le Rapporteur, que la Cour de Révision, lorsqu'elle prononce une annulation de décision qui lui est déferée, ne renvoie pas l'affaire devant la juridiction qui a statué mais se saisit elle-même de l'affaire en la soumettant à d'autres juges de cassation.

Incidemment, le projet de loi précise les différentes spécifications procédurales applicables devant cette cour. Sans revenir sur les différents articles de ce projet de loi, je souhaiterais néanmoins préciser, et c'est le point important, que l'amendement proposé par la Commission de Législation, quant à l'article 2, visant à remplacer les termes « d'un ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats-défenseurs », par la référence à « l'avocat-défenseur le plus ancien », n'appelle pas d'objection de la part du Gouvernement.

Je vous remercie.

**M. le Président.-** Merci, Monsieur le Conseiller.

S'il n'y a plus d'intervention de Conseillers Nationaux, je vais demander à Madame la Secrétaire Générale de donner lecture des articles de ce projet de loi amendé. Je vous invite à vous reporter au texte consolidé.

Madame la Secrétaire Générale, nous vous écoutons.

**Mme la Secrétaire Générale.-**

ARTICLE PREMIER

L'article 496 du Code de procédure pénale est modifié comme suit :

« Hors les cas prévus aux articles précédents, l'arrêt d'annulation renvoie l'affaire, s'il s'agit d'une affaire criminelle, devant le Tribunal Criminel autrement composé, et dans tous les autres cas, à la première session utile de la Cour de Révision autrement composée ».

**M. le Président.-** Je mets l'article premier aux voix.

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article premier est adopté.

(Adopté).

**Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 2

(Texte amendé)

Il est inséré au titre I du Livre III du Code de procédure pénale un nouvel article numéroté 499-1, rédigé comme suit :

« En cas d'indisponibilité d'un membre de la Cour de Révision rendant impossible la constitution de sa formation elle se complètera du magistrat de la Cour d'Appel ou du tribunal, le plus ancien dans le grade le plus élevé n'ayant jamais eu à connaître de l'affaire ou, à défaut, de l'avocat-défenseur le plus ancien n'ayant jamais eu à intervenir dans la procédure en cause et désigné par le bâtonnier en exercice ».

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 2 amendé est adopté.

(Adopté).

**Mme la Secrétaire Générale.-**

ART. 3

Il est inséré au titre I du Livre III du Code de procédure pénale un nouvel article numéroté 499-2, rédigé comme suit :

« La procédure devant la Cour de Révision sera celle en vigueur devant la Cour d'Appel.

En cas de défaut, aucune opposition ne sera recevable contre l'arrêt à intervenir sur renvoi, précision qui devra figurer dans la citation délivrée au prévenu ».

Je mets cet article 3 aux voix.

Avis contraire ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

L'article 3 est adopté.

*(Adopté).*

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

Avis contraires ? Pas d'avis contraire.

Abstentions ? Pas d'abstention.

La loi est adoptée à l'unanimité.

*(Adopté).*

Nous sommes parvenus à la fin des points inscrits à l'ordre du jour de cette séance publique.

En conséquence, Monsieur le Ministre, Messieurs les Conseillers de Gouvernement, Chers Collègues, Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, je vous remercie de votre attention et je lève la séance.

Nous nous retrouverons après-demain, mercredi 13 décembre 2006, à 17 heures, pour notre première séance publique consacrée à l'examen du Budget Primitif 2007.

Je vous remercie.

—  
**(La séance est levée à 20 heures 05)**  
—

---

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

---