

**PROJET DE LOI MODIFIANT LE REGIME DES INCOMPATIBILITÉS ET
DES INÉLIGIBILITÉS PRÉVU PAR LA LOI N° 839 DU 23 FEVRIER 1968
SUR LES ELECTIONS NATIONALES ET COMMUNALES**

EXPOSE DES MOTIFS

Le 28 juin 2017, le Conseil National a adopté la proposition de loi n° 226 relative aux incompatibilités et inéligibilités au Conseil National portant modification de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales. Composée de deux articles, cette proposition de loi avait pour objet de moderniser le régime des incompatibilités et des inéligibilités applicable aux membres du Conseil National et d'introduire une période de carence entre le mandat et l'exercice de certaines fonctions publiques. Ces nouvelles règles avaient également vocation à s'appliquer aux membres du Conseil communal, puisqu'en vertu de l'article 17 de la loi du 23 février 1968 précitée, les fonctions frappées d'incompatibilité ou d'inéligibilité avec un mandat de Conseiller National sont également « *incompatibles avec le mandat de conseiller communal* ».

Conformément à l'article 67 de la Constitution, le Gouvernement Princier a informé, par une lettre en date du 13 décembre 2017, le Conseil National de sa décision de transformer en projet de loi ladite proposition, témoignant ainsi, avec l'Assemblée, de l'importance de ces questions qui, par ailleurs, aux termes de l'article 54 de la Constitution, ressortent au seul domaine de la loi.

Le projet de loi déposé sur le bureau du Conseil National entend ainsi répondre aux objectifs qui avaient été identifiés par les auteurs de la proposition de loi, à savoir moderniser le régime des incompatibilités et des inéligibilités en actualisant le dispositif applicable en la matière, à lutter contre les conflits d'intérêts et à renforcer l'indépendance de l'élu vis-à-vis des autres pouvoirs.

Le dispositif déposé étant bâti sur les notions juridiques d'inéligibilité et d'incompatibilité aux mandats électoraux, il convient, à cet égard, de faire quelques observations liminaires.

L'inéligibilité, prévue à l'article 14 de la loi n° 839 du 23 février 1968 précitée, a pour effet de rendre une candidature irrecevable. En d'autres termes, elle empêche une personne d'être candidate à une élection. Les inéligibilités peuvent avoir le caractère d'une sanction, et découler, par exemple, d'une peine complémentaire prononcée par une juridiction. Mais elles peuvent aussi procéder de la nature particulière de certaines fonctions d'autorité. Dans cette dernière hypothèse elles visent, d'une part, à garantir l'indépendance et la liberté des électeurs contre les pressions dont ils pourraient faire l'objet de la part de candidats, mais aussi à apporter à ces fonctions d'autorités des garanties renforcées d'indépendance.

L'incompatibilité, organisée quant à elle par l'article 15 de la loi de 1968, n'empêche ni une personne de se présenter à une élection, ni de la remporter. Elle oblige simplement l'élu à faire un choix, en l'occurrence dans les 30 jours qui suivent l'élection, entre la fonction incompatible et le mandat. Les incompatibilités tendent à protéger l'Assemblée législative contre l'influence que le pouvoir exécutif ou des intérêts privés pourraient exercer sur elle au travers de certains de ses membres. Jusqu'à la révision constitutionnelle de 2002, l'article 54 de la Constitution déterminait lui-même la liste des incompatibilités entre certaines fonctions publiques et la qualité de membre du Conseil National.

Enfin, et toujours au titre des considérations générales, il convient de souligner que le présent projet de loi participe à un mouvement plus général de modernisation du droit électoral monégasque engagé avec les réformes législatives de 2012 et de 2017 relatives au financement des campagnes électorales.

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

Pour ce qui relève de son architecture générale, le présent projet de loi comprend trois articles. Les deux premiers modifient les articles 14 et 15 de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, le dernier organise l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives en aménageant un dispositif transitoire.

L'article premier du projet de loi, qui modifie l'article 14 de la loi du 23 février 1968, n'en change pas l'objet et comporte toujours l'énoncé des catégories de personnes inéligibles à un mandat de Conseiller National en raison de la nature des fonctions que ces personnes occupent dans la sphère publique. Par rapport à la législation existante, l'article premier introduit désormais un délai de carence en prévoyant que l'inéligibilité, qui emporte l'impossibilité de faire acte de candidature, se prolonge au-delà de la cessation de la fonction, durant une période de douze mois. Ce délai de carence poursuit l'objectif, rappelé par les auteurs de la proposition de loi, de mettre une distance suffisante entre l'exercice des fonctions publiques passées et les informations auxquelles ces dernières seraient susceptibles de donner accès.

C'est ainsi que le projet de loi vise à moderniser la liste actuellement prévue à l'article 14 de la loi du 23 février 1968, en organisant le passage de quatre hypothèses d'inéligibilités, toutes conservées par ailleurs (conseillers de la Couronne, membres du Tribunal Suprême, conseillers d'État, et enfin, électeurs qui, par l'effet d'une autre nationalité, exerceraient des fonctions publiques ou électives dans un pays étranger), à plus d'une dizaine. Ces nouvelles hypothèses d'inéligibilités, que l'on examinera successivement, et qui ont toutes pour objet de renforcer l'indépendance de l'autorité législative, tendent à s'appliquer aussi bien à des personnes exerçant certaines fonctions au sein de la Maison Souveraine qu'à celles exerçant des missions juridictionnelles ou gouvernementales, de même qu'à certains hauts fonctionnaires dont l'emploi est expressément désigné.

S'agissant du personnel de la Maison Souveraine, le droit en vigueur prévoit un principe général d'incompatibilité entre les fonctions de membre de la Maison Souveraine et l'exercice d'un mandat de Conseiller National. Sans revenir sur cette règle générale (cf. article 2), l'article premier du projet de loi vient néanmoins isoler certaines fonctions spécifiques afin de les faire relever d'un régime d'inéligibilité. Tel serait le cas des membres du Cabinet de S.A.S. le Prince Souverain ainsi que de Son Chambellan, Son Aide de Camp et Son Administrateur des biens. Cette inéligibilité nouvellement introduite s'explique tant par le lien de confiance particulier que les titulaires desdites fonctions entretiennent avec S.A.S. le Prince Souverain, que par les garanties renforcées d'indépendance qui doivent nécessairement entourer l'exercice de ces fonctions.

Cette extension du périmètre de l'inéligibilité s'avère au demeurant conforme à l'intention du législateur de 1968, lequel souhaitait dès l'origine rendre inéligibles les personnes qui, en raison de leurs fonctions, pouvaient être appelées à donner des avis au Prince Souverain.

De manière classique, le projet de loi prévoit également d'étendre l'inéligibilité aux personnes exerçant des fonctions juridictionnelles, qu'il s'agisse des magistrats du corps judiciaire ou de certains juges non professionnels, comme le président et le vice-président du Tribunal du travail. Cette inéligibilité, que l'on observe également en France, a pour objet de préserver la garantie de choix des électeurs, aucun candidat ne devant se trouver en situation, par l'influence ou l'autorité que lui confèrent ses fonctions, d'orienter leur vote.

Même si la Commission Supérieure des Comptes n'exerce pas, contrairement à son homologue français, la Cour des comptes, de fonctions juridictionnelles, le projet de loi prévoit également le principe d'une inéligibilité de l'ensemble de ses membres en raison de la mission de contrôle de gestion financière publique que la Constitution confie à l'Institution. Pour la même raison, cette inéligibilité est également étendue au Contrôleur Général des Dépenses.

Par ailleurs, dans le respect de la séparation des fonctions administratives et législatives consacrée par l'article 6 de la Constitution, l'article premier du projet de loi organise, ainsi que le prévoyait la proposition de loi, une inéligibilité entre l'exercice de fonctions gouvernementales et celles d'élu au Conseil national.

Il s'est agi, en premier lieu, de tirer les conséquences, en droit électoral, de la signature le 8 novembre 2005 de la *Convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco* qui autorise, depuis cette date, le titulaire de la fonction de Ministre d'État à être choisi et nommé par S.A.S. le Prince Souverain parmi les ressortissants monégasques.

Les fonctions de Ministre d'État parce qu'elles étaient réservées jusqu'en 2005 aux seuls ressortissants français, et donc à des personnes inéligibles au Conseil National, ne sont, en l'état du droit positif, frappées d'aucune incompatibilité ou inéligibilité. En prévoyant le principe d'une inéligibilité du Ministre d'État à un mandat de Conseiller National, le présent projet de loi entend ainsi mettre fin à cette lacune législative.

La même lacune législative concerne, pour les mêmes raisons, le Directeur des Services Judiciaires qui peut désormais être choisi et nommé parmi les ressortissants monégasques. Tirant les conséquences de la signature de la Convention de 2005, le présent projet de loi consacre, de la même manière, l'inéligibilité du Directeur des Services Judiciaires à un mandat de Conseiller National.

Quant aux Conseillers de Gouvernement – Ministres, le projet de loi, pour des considérations de cohérence institutionnelle, entend leur appliquer la même règle d'inéligibilité que celle qui serait désormais prévue pour le Ministre d'État et le Directeur des Services Judiciaires.

Ainsi, en obligeant les titulaires de ces hautes fonctions à respecter un délai de carence d'un an, le projet de loi entend les inciter à se déterminer, suffisamment à l'avance par rapport à la tenue de l'élection, sur la conduite future de leur action ou de leur engagement politique, c'est-à-dire non plus comme membre du Gouvernement Princier ou en qualité de Directeur des Services Judiciaires, mais dans la perspective d'une éventuelle candidature en vue de leur élection au Conseil National.

Le projet de loi s'attache en outre à régler la situation particulière du Secrétaire Général du Gouvernement qui, compte tenu de la proximité qu'il entretient avec les membres du Gouvernement, doit être soumis au même régime d'inéligibilité que ces derniers.

Enfin, afin de garantir la neutralité du service public à l'étranger, l'inéligibilité est étendue, comme cela existe en France, aux agents diplomatiques et consulaires.

L'article 2 du projet de loi, qui modifie l'article 15 de la loi n° 839 du 23 février 1968 précitée, énumère quant à lui les hypothèses d'incompatibilités, hypothèses dans lesquelles, on le rappelle, la personne une fois élue ne peut conserver à la fois sa fonction et son mandat. Les apports du projet de loi, qui s'inspirent une fois encore de la proposition de loi, sont ici nombreux et peuvent être regroupés en trois grandes catégories.

Il s'est agi, d'abord, d'inscrire au sein de l'article 15 certaines fonctions essentielles à la vie politique et administrative du pays, de rationaliser, ensuite, les règles applicables en matière de fonction publique et, enfin, d'introduire des incompatibilités vis-à-vis de personnes exerçant certaines fonctions au sein de sociétés privées entretenant des liens étroits avec la puissance publique.

Dans le souci de renforcer l'indépendance des membres du Conseil National, le projet de loi ajoute à la liste des incompatibilités certaines fonctions au sein d'autorités essentielles à la vie politique et administrative de la Principauté. Le mandat de Conseiller National serait ainsi incompatible avec les fonctions de directeur et de président du conseil d'administration d'un établissement public, de président et de secrétaire général d'une autorité administrative indépendante, de président, de vice-président et de secrétaire général du Conseil économique et social ainsi que de Haut-Commissaire à la protection des droits, aux libertés et à la médiation.

Par ailleurs, et il s'agit du deuxième apport de l'article deux, le projet de loi modernise et rationalise les règles électorales applicables en matière de fonction publique. On rappellera que la situation du fonctionnaire élu est particulière à la Principauté. Pour des raisons tenant à la démographie du pays et à la séparation monégasque des autorités prévues par la Constitution, aucun texte ne prévoit en effet, sur le modèle français, un principe général d'incompatibilité entre un mandat de Conseiller National et la qualité de fonctionnaire.

En France, les éventuels conflits entre les prérogatives du Parlement et les obligations des agents publics sont en effet réglés par le principe d'une incompatibilité entre la fonction publique et le mandat électif. Cette incompatibilité est fondée, depuis la Deuxième République, sur le manque d'indépendance du fonctionnaire, lequel est statutairement placé sous l'autorité du pouvoir exécutif. La même problématique se rencontre à Monaco, puisqu'en vertu du Statut de 1975, le Ministre d'État est le supérieur hiérarchique de l'ensemble des fonctionnaires de l'État.

Le système monégasque ouvre donc largement aux agents publics l'entrée de l'Assemblée législative, sans doute parce que, comme le soulignait le Conseil National, à Monaco « *il n'existe pas, à proprement parler de « partis politiques, [...] mais des associations de droit commun à but politique. La cause en est une absence de professionnalisation de la vie politique* » (Commission de Venise, avis n° 695/2012, Observations des autorités monégasques en date du 11 juin 2013, p. 11).

Il n'en reste pas moins que le respect du principe de séparation des pouvoirs, comme l'obligation de neutralité et de réserve des fonctionnaires, doivent conduire à ce que certains emplois publics d'autorité et à responsabilité ne puissent être compatibles avec l'exercice d'un mandat de Conseiller National.

Dans cette perspective, la proposition de loi supprimait de la liste de l'article 15 de nombreux emplois publics tout en prévoyant un périmètre des incompatibilités beaucoup plus large grâce à une nouvelle définition de la notion de « *collaborateurs directs* » du Ministre d'État ou d'un Conseiller de Gouvernement-Ministre.

Le principe d'une liste d'emplois incompatibles, tel qu'il existe depuis la Constitution de 1962, et dont le contenu fut actualisé en 2002 lors de la révision constitutionnelle, n'est en effet pas pleinement satisfaisant en ce qu'il est par nature sujet à variations, au grès des créations ou des suppressions de fonctions au sein de l'Administration. En raison des limites inhérentes à tout exercice d'énumération, le projet de loi a repris l'option retenue par la proposition de loi consistant à abandonner le principe d'une liste limitative *d'emplois* spécialement désignés dans la loi, pour retenir un principe général d'incompatibilité de certaines *fonctions* entendues dans un sens générique. C'est ainsi que seraient ainsi incompatibles avec l'exercice d'un mandat de Conseiller National les fonctions de directeurs ou de chefs de service d'une direction ou d'un service placés sous l'autorité du Ministre d'État ou d'un Conseiller de Gouvernement – Ministre.

Par ailleurs, demeurent incompatibles avec l'exercice d'un mandat de Conseiller national, les « *collaborateurs directs* » du Ministre d'État et des Conseillers de Gouvernement – Ministre. On rappellera que cette notion, qui englobe actuellement « *les fonctionnaires et agents du secrétariat général et du cabinet du Ministre d'État, ainsi que ceux des secrétariats des Départements* » (*Journal de Monaco*, 24 mai 2002, p. 1501), est élargie par le projet de loi aux collaborateurs directs du Président du Conseil National et du Directeur des Services Judiciaires.

Toujours en matière de fonction publique, le projet de loi est revenu sur l'incompatibilité générale applicable aux personnels de la force publique, de la sûreté publique et la police municipale pour la limiter aux seules fonctions de commissaires de police et ce afin d'ouvrir plus largement l'accès à un mandat électif aux fonctionnaires concourant à une mission générale de maintien de l'ordre public.

Enfin, et il s'agit du troisième apport de l'article 2, à l'instar des évolutions qu'ont connu d'autres Etats étrangers, comme la France, le texte envisage un mécanisme d'incompatibilité applicable à certains emplois privés. L'article 2 prévoit ainsi le principe d'une incompatibilité entre les fonctions de directeur ou de directeur général d'une société concessionnaire ou d'une société dont l'Etat est actionnaire majoritaire.

Dans le but de concilier l'exigence de sécurité juridique et l'intérêt général qui s'attache à ce qu'une personne élue puisse exercer son mandat jusqu'à son terme, le dernier article du projet de loi prévoit un régime transitoire ayant pour objet de permettre aux Conseillers Nationaux et Communaux de terminer normalement leur mandat dans l'hypothèse où leurs fonctions viendraient à être frappées d'incompatibilité ou d'inéligibilité selon le nouveau régime légal. Ainsi, en vertu de l'article 3, les dispositions envisagées, ne s'appliqueraient, quelle que soit la date de leur adoption, qu'aux élections nationales et communales postérieures à cette date.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Article premier

L'article 14 de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales est modifié comme suit :

« Ne peuvent être élus pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les douze mois qui suivent la cessation de leurs fonctions :

- *le Ministre d'État ;*
- *le Directeur des Services Judiciaires ;*
- *les Conseillers de Gouvernement-Ministres ;*
- *les Conseillers de la Couronne ;*
- *les membres du Cabinet de S.A.S. le Prince Souverain ainsi que Son Chambellan, Son Aide de Camp et Son Administrateur des biens ;*
- *les Conseillers d'État ;*
- *les membres du Tribunal Suprême ;*
- *les magistrats du corps judiciaire ;*
- *le président et le vice-président du Tribunal du travail ;*
- *le président, le vice-président et les membres de la Commission Supérieure des Comptes ;*
- *le Secrétaire Général du Gouvernement ;*
- *le Contrôleur Général des Finances ;*
- *les agents diplomatiques et consulaires ;*
- *les électeurs qui, par l'effet d'une autre nationalité, exerceraient des fonctions publiques ou électives dans un pays étranger. »*

Article 2

L'article 15 de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales est modifié comme suit :

« 1- Sont incompatibles avec le mandat de Conseiller national :

- *les fonctions de membre de la Maison Souveraine non visées à l'article 14 de la présente loi ;*
- *les fonctions de président et de secrétaire général d'une autorité administrative indépendante ;*
- *les fonctions de directeur et de président du conseil d'administration d'établissements publics ;*
- *les fonctions de président, de vice-président et de secrétaire général du Conseil économique et social ;*
- *la fonction de Haut-Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation ;*

2- Est incompatible avec l'exercice d'un mandat de Conseiller national l'exercice des fonctions soit de directeurs, soit de chefs de service d'une direction ou d'un service placé sous l'autorité du Ministre d'État ou d'un Conseiller de Gouvernement – Ministre.

La même incompatibilité concerne les collaborateurs directs du Ministre d'État, d'un Conseiller de Gouvernement-Ministre, du Directeur des Services judiciaires et du Président du Conseil national.

Sont également incompatibles avec l'exercice d'un mandat les fonctions de commissaire de police au sein de la Direction de la Sûreté Publique.

3- Sont également incompatibles avec l'exercice d'un mandat de Conseiller National les fonctions de directeur ou directeur général d'une société concessionnaire, ou d'une société dont l'État est actionnaire majoritaire.

Article 3

Les inéligibilités et incompatibilités mentionnées aux articles 14, et 15 de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, dans leur rédaction issue de la présente loi, s'appliquent aux membres du Conseil National et du Conseil Communal à compter des prochaines élections nationales ou communales suivant la promulgation de la loi.