

RAPPORT  
SUR LA PROPOSITION DE LOI N° 176 TENDANT A MODIFIER  
ET A COMPLETER LA LOI N° 771 DU 25 JUILLET 1964  
SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT  
DU CONSEIL NATIONAL

(Rapporteur au nom de la Commission des Intérêts Sociaux  
et des Affaires Diverses : M. Jean-François. ROBILLON)

En commençant son examen de la proposition de loi déposée par les 21 élus du groupe majoritaire de l'UPM, la Commission des Intérêts Sociaux et Affaires Diverses n'a pu tout d'abord que constater à quel point ce texte répond à un besoin.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil National sont en effet régis actuellement par la Loi n° 771 du 25 juillet 1964 et par le Règlement intérieur établi le 28 mai 1964 et révisé le 6 avril 1965.

Manifestement, de tels textes ne sont plus adaptés au monde d'aujourd'hui. En tant qu'élus depuis février 2003, nous avons pu à plusieurs reprises constater qu'ils n'allaient pas dans le sens d'un fonctionnement efficace de notre Assemblée. En outre, ayant été établis sous l'empire de la Constitution de 1962, ils ne tiennent pas compte de la révision constitutionnelle intervenue en 2002, qui a élargi les pouvoirs du Conseil National.

Cette prise de conscience a conduit les parlementaires de la majorité à lancer une réflexion sur la modification de la loi n° 771 et du Règlement intérieur du Conseil National.

D'emblée, il est apparu que la hiérarchie des normes juridiques imposant à la règle de rang inférieur d'être compatible avec la règle de rang supérieur, il fallait, après la modification de la Constitution intervenue en 2002, entamer la modification de la loi n° 771, puis, pour terminer, celle du Règlement intérieur. Cela se justifiait d'autant plus, en l'espèce, que la Constitution (article 61) dispose que le Règlement intérieur du Conseil National est soumis, avant sa mise en application, au contrôle de constitutionnalité et de légalité exercé par le Tribunal Suprême.

Les représentants de l'opposition ont fait observer que l'ancienne majorité s'était préoccupée de ces questions au cours de la précédente législature.

De fait, une Commission spécifique avait été constituée pour la révision du Règlement intérieur en 2001. Elle s'est, par la suite, réunie à cinq reprises. Par ailleurs, une mission avait été confiée à un expert juriste, le Professeur Jacques Basso, de proposer des modifications après analyse des différents articles du Règlement intérieur. Un rapport détaillé avait donc été remis au Conseil National. Malgré cela, la Commission spéciale chargée de la réforme du Règlement intérieur avait cessé de se réunir début juillet 2002, après avoir examiné l'article 24 dudit Règlement (qui en compte 99) et n'avait donc abouti à aucun changement concret.

Quoi qu'il en soit, nous avons choisi une démarche plus adaptée pour répondre aux besoins de notre institution en modifiant tout d'abord la loi.

C'est pour cela que nous avons rédigé la présente proposition. Lorsque la nouvelle loi sera votée, il sera temps de définir les modifications à apporter au Règlement intérieur. Ainsi pourra-t-on se trouver en présence d'un ensemble juridique cohérent.

Sur le plan général, la réforme de la loi n° 771 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil doit nécessairement procéder de certains principes de base :

- Tout d'abord, et comme dans tous les Parlements démocratiques, les sensibilités politiques doivent être prises en compte et pouvoir se structurer, afin de faciliter l'expression des opinions tout en améliorant le travail parlementaire. C'est ainsi que la proposition de loi appelle « courants politiques » les regroupements volontaires d'élus par affinités. Ces « courants » peuvent se doter sous leur responsabilité financière et juridique exclusive d' « assistants ».
  
- Le Conseil National doit se voir doté d'une plus grande autonomie budgétaire et financière. A cet égard, si la « flexibilité budgétaire » mise en place depuis quelques mois va manifestement dans le bon sens, elle apparaît toutefois insuffisante. Elle permet en effet des virements entre sous-articles affectés au Conseil National, mais n'autorise pas celui-ci (contrairement à la Mairie dans le projet de loi actuellement à l'étude la concernant) à disposer d'une dotation globale de fonctionnement couvrant la totalité de ses besoins. Or, la séparation entre les fonctions exécutive et législative interdit que l'Assemblée qui vote les lois dépende, pour ce qui est de son fonctionnement, de l'exécutif. Ce qui signifie également que le Conseil National devra avoir sa propre trésorerie et pouvoir gérer lui-même toute la chaîne des dépenses nécessaires à son fonctionnement, dans l'optique d'une action plus efficace de l'Assemblée au service de Monaco, des Monégasques et des résidents. A cet effet, les règles de la comptabilité publique imposant la séparation des ordonnateurs et des comptables, il lui faudra créer en son sein la fonction d'agent comptable.
  
- Cette autonomie doit également s'entendre d'une autonomie administrative. Aussi est-il prévu que les personnels du Conseil National, fonctionnaires ou agents de l'Etat, relèvent exclusivement de l'autorité du Président du Conseil National, qui délègue, pour assurer l'application à leur égard des règles

statutaires, son Directeur de Cabinet. C'est ce qui est prévu dans la proposition de loi que nous examinons présentement.

- En revanche, la Commission, partageant le point de vue des auteurs de la proposition de loi, a considéré avec eux qu'il n'était pas opportun de créer un « corps » de fonctionnaires parlementaires, qui serait assez difficile à gérer en raison de sa trop petite taille, et qui poserait en outre – comme l'indique l'exposé des motifs – le problème des Ordonnances souveraines de nomination qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une délibération préalable en Conseil de Gouvernement.
  
- De même, sans que ce point soit aussi important, aucune modification ne serait apportée aux modalités actuelles d'entretien du bâtiment du Conseil National, qui demeurerait assuré par le Service des Bâtiments Domaniaux. Un amendement à la proposition a d'ailleurs été introduit pour bien préciser ce point, ainsi qu'il est indiqué ci-après. La Commission souhaite d'ailleurs porter à l'attention du Gouvernement la proposition inscrite dans l'exposé des motifs de la proposition de loi et consistant à « contractualiser » les relations entre le Conseil National et certains Services exécutifs qui réalisent des prestations pour son compte.

Ces remarques d'ordre général ayant été formulées, votre Rapporteur se propose de reprendre, article par article, les observations formulées par la Commission à la suite de son examen détaillé du texte de la proposition de loi.

\* \* \*

L'article premier n'a pas suscité de remarque particulière.

L'article 2 a donné lieu à un débat. En effet, tout en comprenant l'intérêt de créer une Questure chargée des questions financières et apportant, à ce titre, son

appui au Bureau, la Commission s'est interrogée sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à créer par la loi un organisme nouveau, le « bureau élargi », composé du bureau proprement dit et de la Questure. L'article 3 de la proposition de loi se réfère d'ailleurs à cette notion de « bureau élargi ».

Finalement, après mûre réflexion, il a été décidé de supprimer du texte toute référence à un « bureau élargi ». La Constitution, en effet, ne connaît que la notion de « Bureau » du Conseil National et la Commission a estimé qu'il convenait d'éviter tout ce qui pourrait être perçu comme un « décalage » par rapport au texte constitutionnel.

En conséquence, l'article 2 ne serait pas modifié.

En revanche, l'article 3 de la proposition serait amendé pour supprimer la mention du « bureau élargi ».

### Article 3

L'article 4 de la Loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National est remplacé par les dispositions suivantes :

*« Le Président du Conseil National convoque et préside les réunions du Conseil National ainsi que les réunions du bureau ~~et du bureau élargi~~.*

*« Il dirige les débats et assure le respect du Règlement intérieur.*

*« Il veille à la sécurité du Conseil National. Les personnels des Services de la Sûreté Publique et de la Police Municipale défèrent aux réquisitions qu'il leur adresse à cet effet.*

*« Il désigne pour l'assister des collaborateurs personnels qui forment un Cabinet ».*

L'article 4 de la proposition, tel qu'il est rédigé, a appelé des remarques de forme de la part de la Commission, qui a fait remarquer, d'une part, qu'il conviendrait de préciser que les trente jours sont des « jours calendaires », d'autre part, que c'est dans ce délai maximal que l'élection du Président et du Vice-Président devrait avoir lieu.

Par ailleurs la Commission a relevé que le doyen d'âge, exerçant temporairement les prérogatives du Président, n'avait pas en tant que tel le pouvoir de réunir l'Assemblée en session extraordinaire. Conformément aux articles 59 de la Constitution et 32 du Règlement intérieur de l'Assemblée, l'Assemblée est réunie en session extraordinaire sur convocation du Ministre d'Etat ou à la demande de deux tiers au moins des membres du Conseil National. Elle a donc suggéré d'amender la fin du premier alinéa de l'article 4 pour le mettre en conformité avec ces dispositions.

L'article 4 de la proposition serait modifié comme suit :

#### Article 4

Le deuxième alinéa de l'article 6 de la Loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National est remplacé par les dispositions suivantes :

*« Si le Président et le Vice-Président sont empêchés ou ont démissionné, les pouvoirs sont provisoirement exercés par le doyen d'âge de l'Assemblée pour une durée maximale de trente jours calendaires ; ce dernier est tenu d'organiser ~~sans délai~~ dans ce délai maximal l'élection du Président et du Vice-Président, ~~au besoin par la convocation d'une session extraordinaire.~~ A la demande du doyen d'âge, le Ministre d'Etat convoque au besoin une session extraordinaire à cette fin.*

*« L'empêchement résulte du décès ou d'un écrit signé de la majorité des ~~2/3~~ deux tiers au moins des membres de l'Assemblée, constatant une indisponibilité d'une durée de plus de trente jours de nature à compromettre durablement la capacité de l'intéressé à exercer ses fonctions ».*

L'article 5 n'a pas appelé d'observation de la part de la Commission, qui a simplement noté que le principe consistant à distinguer le politique et l'administratif correspond à une volonté d'efficacité et de transparence, et que la terminologie retenue dans la proposition est tout à fait classique et compréhensible par tous, notamment à l'extérieur, alors que l'intitulé actuel de « Direction Générale » n'est pas par lui-même très explicite.

L'article 6 n'a pas appelé d'observation de fond. La Commission a souligné que la notion d' « organigramme arrêté d'un commun accord » entre le Ministre d'Etat et le Conseil National témoignait de la volonté de concertation des rédacteurs de la proposition, dans un domaine où pourtant le principe de séparation des pouvoirs aurait pu conduire à une demande d'autonomie plus marquée du Conseil National.

L'article 7 n'a pas appelé d'observation.

A l'article 8, la Commission a souhaité amender le texte pour préciser (comme cela résulte du reste de l'exposé des motifs) que les dépenses d'entretien et de rénovation des bâtiments affectés au Conseil National n'incombent pas à son budget ; en effet, c'est le Service des Bâtiments Domaniaux qui gère les crédits nécessaires tout en assurant la fonction indispensable de surveillance et de coordination des entreprises intervenantes.

Le texte serait donc amendé comme suit :

### Article 8

L'article 11 de la Loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National est remplacé par les dispositions suivantes :

*« Une dotation globale est établie pour couvrir les dépenses nécessaires au fonctionnement du Conseil National, hors frais de personnel et hors dépenses d'entretien et de rénovation des bâtiments qui lui sont affectés. Son montant est arrêté chaque année d'un commun accord entre le Président du Conseil National et le Ministre d'Etat.*

*« A cette fin, le bureau du Conseil National, assisté de la Questure, formule des propositions portant tant sur la dotation de l'année suivante que sur la dotation rectificative de l'année en cours. Ces propositions sont communiquées au Ministre d'Etat avant le 1<sup>er</sup> septembre de chaque année, accompagnées d'un rapport explicatif et justificatif ».*

L'article 9 a fait l'objet d'échanges de vues au sein de la Commission, qui a constaté que dans le texte proposé, contrairement à ce que prévoit actuellement l'article 13 du Règlement intérieur, les Commissions spéciales auraient nécessairement un caractère temporaire. En réalité, les Commissions spéciales actuelles (Droits de la Femme et de la Famille, Education et Jeunesse, Culture, Logement) deviendraient des Commissions permanentes, prévues nommément en tant que telles dans le Règlement intérieur ; dès lors, la création de « Commissions spéciales » ne se justifierait plus que pour l'étude de dossiers bien précis et il est certain que de telles Commissions seraient vouées à disparaître une fois leur mandat rempli.

La Commission des Intérêts sociaux et Affaires Diverses a souhaité amender l'article 10 de la proposition, considérant que le Gouvernement devait pouvoir, en

séance publique, se faire accompagner des fonctionnaires compétents sur les sujets traités, mais qu'il n'était pas opportun de prévoir qu'il en soit de même dans le cas d'« experts » qui peuvent être de simples consultants ayant reçu mission d'étudier une question déterminée.

Ainsi, l'article 10 de la proposition serait amendé comme suit :

#### Article 10

L'article 19 de la Loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National est remplacé par les dispositions suivantes :

*« Devant le Conseil National, le Gouvernement peut se faire accompagner de fonctionnaires ~~ou experts~~ choisis en raison de leur bonne connaissance des dossiers en discussion ».*

Les articles 11, 12 et 13 n'ont suscité aucune remarque de la part de la Commission.

S'agissant de l'article 14, la Commission a partagé le souci des rédacteurs de la proposition concernant les facilités que doivent donner les employeurs à leur salarié membre du Conseil National. Cependant, elle a observé que, telle que formulée dans la proposition, l'obligation était dépourvue de sanction ; elle a donc estimé que, plutôt qu'une obligation qui supposerait un texte beaucoup plus précis et détaillé, à insérer sans doute dans un dispositif juridique relevant du droit du travail, il convenait de mettre en place une recommandation de concertation employeur-salarié, afin que ce dernier puisse accomplir ses obligations d'élu.

Dès lors, le texte serait modifié de la manière suivante :

#### Article 14

L'article 34 de la Loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National est remplacé par les dispositions suivantes :

*« L'employeur doit rechercher avec son salarié membre du Conseil National, dans toute la mesure où les conditions et contraintes spécifiques du travail le permettent, les facilités et aménagements nécessaires au bon accomplissement de son mandat électif ».*

L'article 15 a appelé de la part de la Commission une remarque qui a débouché sur une proposition d'amendement. La Commission n'a pas estimé souhaitable, en effet, de conférer au Bureau du Conseil National la responsabilité exclusive de déterminer les droits et obligations des assistants de courants politiques dans l'enceinte du Conseil. La Commission a souhaité que ce point soit traité dans le Règlement intérieur. L'article 15 serait donc ainsi amendé :

#### Article 15

Il est ajouté après l'article 36 de la Loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National un article 36 bis ainsi rédigé :

##### *« Article 36 bis*

*« Un ou plusieurs Conseillers nationaux peuvent former un courant politique au sein du Conseil National.*

*« Les courants politiques se constituent en remettant à la présidence une déclaration comprenant la liste de leurs membres, la signature de chacun d'eux et le nom de leur représentant. Ce document fait l'objet d'un avis au Journal de Monaco.*

*« Un Conseiller national ne peut faire partie que d'un seul courant politique.*

*« Les courants politiques peuvent, pour leurs besoins propres, recourir par contrat aux services d'assistants dont ils assurent le recrutement et, s'il y a lieu, la rémunération.*

*« Les conditions de l'activité de ces assistants et leurs droits de circulation dans l'enceinte du Conseil National ainsi qu'aux différentes réunions de travail sont fixés par le ~~bureau de l'Assemblée~~ le Règlement intérieur ~~sur proposition des représentants des courants politiques.~~*

*« Toute modification à la composition d'un courant politique est communiquée au Président du Conseil National par son Représentant ; elle fait également l'objet d'une publication au Journal de Monaco ».*

\* \* \*

Sous le bénéfice des différentes observations ci-dessus, la Commission recommande au Conseil National l'adoption de cette proposition de loi telle qu'amendée.

Par ailleurs, la Commission appelle l'attention du Gouvernement sur l'intérêt qu'il y aurait à ce que la proposition revienne rapidement vers le Conseil National sous forme de projet de loi, afin que la mise en chantier d'un nouveau Règlement intérieur – tâche par définition passablement complexe – puisse intervenir sans trop tarder.