

N° 226

Le 23 juin 2017

—

RAPPORT
SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 226,
RELATIVE AUX INCOMPATIBILITES ET INELIGIBILITES AU CONSEIL
NATIONAL PORTANT MODIFICATION DE LA LOI N° 839 DU 23/02/1968
SUR LES ELECTIONS NATIONALES ET COMMUNALES

(Rapporteur au nom de la Commission spéciale en charge de la modification de la loi
électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil
National : M. J-F. ROBILLON)

La proposition de loi 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, a été transmise au Secrétariat Général du Conseil National le 14 décembre 2016 et enregistrée sous le numéro 226. Elle a été déposée en Séance Publique le 15 décembre 2016 et renvoyée devant la Commission spéciale en charge de la modification de la loi électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National le même jour.

La loi n° 839, du 23 février 1968, sur les élections nationales et communales, modifiée, prévoit, en son article 14, les cas d'inéligibilités au Conseil National et, en son article 15, les cas d'incompatibilités avec le mandat de Conseiller National.

Afin de faire œuvre de pédagogie et d'éviter toute confusion dans les notions, votre rapporteur se propose, en liminaire, de définir, de manière très succincte, les notions d'inéligibilité et d'incompatibilité.

Ainsi, l'*inéligibilité* est la situation de celui qui ne peut être élu et qui, par voie de conséquence, ne peut faire acte de candidature à une élection. On peut donc dire que l'inéligibilité « empêche » celui qui a pour objectif de conquérir un mandat électif. Elle le contraint à effectuer un choix alternatif, soit celui de continuer à exercer ses fonctions, soit celui de présenter sa candidature à une élection. Les effets de l'inéligibilité se situent, par voie de conséquence, antérieurement à cette élection.

Afin d'être parfaitement exhaustif, votre rapporteur soulignera qu'en certains cas, l'inéligibilité peut également constituer une impossibilité de poursuivre un mandat électif dans l'hypothèse où une personne, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve désormais dans une situation d'inéligibilité.

L'inéligibilité a pour objectif d'empêcher une personne d'être en situation d'occuper, au cours d'une campagne électorale, une fonction qui pourrait lui conférer un avantage indu, de nature à introduire une inégalité objective entre les candidats, donc à interférer dans le bon déroulement de l'élection. Elle tend aussi à préserver, dans le système institutionnel qui est le nôtre, une ligne de démarcation entre, d'une part, l'exercice de prérogatives relevant de l'exécutif ou dont les titulaires sont intrinsèquement liés au Prince Souverain et, d'autre part, le mandat de Conseiller National. Elle rejoint ainsi le principe de séparation fonctionnelle et organique des pouvoirs.

Ainsi, les personnes titulaires de certains postes clairement identifiés au sein de la fonction publique ne sauraient être candidates à une élection sans avoir préalablement quitté leur poste à raison de l'influence que leurs attributions leur permettraient d'exercer dans le but de favoriser leur élection, soit par des décisions que le fonctionnaire prendrait, soit par l'utilisation d'informations confidentielles relatives à certains électeurs ou dossiers qu'il détiendrait.

Par extension, l'inéligibilité a également pour objectif qu'aucun candidat ne se trouve en situation, par l'influence ou l'autorité que lui confèrent ses fonctions, d'orienter le vote.

Par ailleurs, il est également important de préciser que l'inéligibilité porte notamment atteinte à un droit fondamental : celui d'exercer un mandat public. Ainsi, outre le fait qu'elle ne peut être prévue que par une loi, l'inéligibilité est dominée par le caractère exceptionnel que doit conserver toute restriction à une liberté fondamentale et par l'interprétation stricte dont cette règle doit nécessairement faire l'objet. En ce sens, on peut notamment citer la décision du 11 mai 1967 du Conseil constitutionnel français dans laquelle il estime que : « *toute inéligibilité, qui a pour effet de porter atteinte à la liberté des candidatures, doit être interprétée restrictivement* ».

L'*incompatibilité* réside, quant à elle, dans l'impossibilité de cumuler certaines fonctions avec un mandat électif. Elle oblige celui qu'elle concerne à faire un choix entre sa fonction incompatible et la conservation de son mandat. Contrairement à l'inéligibilité, les effets de l'incompatibilité n'interviennent donc qu'une fois la personne élue, puisqu'elle ne fait ni obstacle au dépôt d'une candidature, ni à l'élection, mais contraint à un choix binaire nécessairement postérieur à l'élection.

L'*incompatibilité* s'établit comme une mesure nécessaire, dès lors que l'exercice simultané, par une même personne, de deux fonctions publiques, dont l'une est élective, ne pourra, en certains cas, se faire qu'au détriment de l'une ou de l'autre,

puisque cette personne ne pourrait et ne saurait avoir à défendre concurremment des intérêts contradictoires.

Il s'agit donc d'une disposition visant, notamment, à prévenir, mais de manière récurrente, les conflits d'intérêts, et à garantir l'indépendance de l'élu à l'égard du pouvoir exécutif. Il s'agit ainsi de préserver la séparation des pouvoirs, en permettant à un élu d'exercer son mandat dégagé de toute autre contingence extérieure à la seule défense de l'intérêt général qu'implique ledit mandat.

Inéligibilité et incompatibilité ont en commun de contraindre ceux qu'elles visent à réaliser un choix entre certaines fonctions et un mandat électif. Toutefois, ce choix ne s'apprécie pas au même moment. Si dans le cas de l'incompatibilité, il intervient postérieurement à une élection, dans le cas de l'inéligibilité, il est antérieur à celle-ci. Or, c'est précisément cette antériorité qui permet l'introduction, dans certains droits positifs, d'un délai de carence, période au cours de laquelle une personne titulaire d'une fonction inéligible ne peut plus exercer celle-ci dans le but de présenter sa candidature à une prochaine élection déterminée. Ce délai vise à contraindre les personnes titulaires d'une telle fonction à opérer leur choix plusieurs mois avant une élection, dans le but d'empêcher un candidat de continuer à prendre des décisions, ou exercer des actions, qui lui seraient favorables jusqu'au jour du scrutin.

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, a donc pour objet de modifier les articles 14 et 15 de la loi n° 839, d'une part, en étendant les inéligibilités à un plus grand nombre de fonctions, à l'instar de celle de Ministre d'Etat, tout en y introduisant un délai de carence, dont on peut s'étonner qu'il n'ait pas déjà été prévu de manière expresse dans la rédaction originelle de la loi et, d'autre part, en réactualisant et complétant la liste des incompatibilités.



Lors de l'étude de cette proposition de loi, il convient de souligner que la Commission n'a jamais perdu de vue les spécificités de notre Principauté, spécialement le fait que des prérogatives importantes pouvaient être exercées, au regard de notre population, par de nombreux compatriotes.

C'est ainsi que les membres de la Commission ont rapidement considéré, d'une part, qu'une sensible augmentation du nombre des inéligibilités et incompatibilités pourrait, en certains cas, être préjudiciable au bon fonctionnement de l'administration monégasque, mais également aux aspirations légitimes de nos compatriotes quant à l'évolution de leur carrière dans l'Administration. En effet, les postes qui sont visés par une inéligibilité ou une incompatibilité le sont par leurs caractéristiques propres et les personnes qui en sont titulaires ont été choisies en

fonction de leurs aptitudes. En conséquence, dans le cas où, à l'occasion d'une même élection, un certain nombre de ces fonctionnaires accéderait à un mandat électif, il serait alors extrêmement complexe pour le Gouvernement, non seulement de les remplacer, mais aussi de les reclasser.

Par ailleurs, cette même extension conduirait à figer la position de certains fonctionnaires et à rendre bien plus délicate la conciliation entre la participation à la vie publique et l'exercice d'une activité professionnelle épanouissante.

Ainsi, la Commission estime qu'il est nécessaire de laisser au plus grand nombre de Monégasques l'opportunité de proposer leur candidature aux élections car, comme cela apparaît désormais assez souvent, il est relativement difficile de rendre les Monégasques acteurs de la vie politique de leur pays.

Sous le bénéfice de ces quelques observations préliminaires, votre Rapporteur en vient désormais à l'exposé technique des remarques et amendements de la Commission.

Au titre de l'article 1^{er} de la proposition de loi, modifiant l'article 14 de la loi, n° 839, du 23 février 1968, consacré aux inéligibilités, la proposition de loi se fonde sur un raisonnement relatif aux évolutions des accords internationaux bilatéraux liant la Principauté et la France. En effet, aux termes de l'article 6 de la Convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco, signée à Paris le 8 novembre 2005, le titulaire de la fonction de Ministre d'Etat peut, désormais, être choisi et nommé parmi les ressortissants monégasques.

Ainsi, la réflexion des auteurs de la proposition de loi résidait, avant tout, dans la capacité du Ministre d'Etat, en l'état actuel du droit positif et s'il venait un jour à être Monégasque, à pouvoir se présenter aux élections nationales et devenir Conseiller National.

Les membres de la Commission ont bien évidemment souscrit à la correction de cet « oubli » dans la mise à jour de la loi, tout en remarquant néanmoins que le cumul ultérieur de fonction qui en résulterait serait assurément contraire au principe de séparation organique et fonctionnelle des pouvoirs, telle que garantie par la Constitution en son article 6.

Les auteurs de la proposition de loi ont également souhaité rendre inéligibles les titulaires des différentes fonctions visées au premier alinéa de l'article 15 de la loi n° 839, actuelle, par la création d'un alinéa supplémentaire précisant que les « *fonctions listées au premier alinéa de l'article 15 de la loi n° 839* » sont inéligibles. Les raisons ayant été exprimées au titre des propos généraux tenant à la finalité même des inéligibilités, votre Rapporteur n'y reviendra pas davantage.

A cet égard, les membres de la Commission ont souligné qu'une personne occupant une fonction la rendant inéligible ne saurait, pour la même fonction, être également sujette à une incompatibilité avec le mandat électif qu'elle souhaite obtenir, dès lors qu'elle aura nécessairement dû préalablement quitter cette fonction dans le but de présenter sa candidature aux élections.

En outre, dans l'hypothèse où une personne exerçant un mandat électif se trouverait, pour une cause survenue postérieurement à son élection, en situation d'inéligibilité, celle-ci devrait, conformément aux prescriptions de l'article 18 de la loi n° 839, du 23 février 1968, à l'expiration d'un délai de huit jours, soit se démettre de son mandat électif, soit renoncer à la fonction cause de l'inéligibilité. A défaut, cette personne serait déclarée démissionnaire d'office de son mandat électif. On constate ainsi que, si sur le plan des notions, incompatibilité et inéligibilité se distinguent, elles se recourent quant à leurs effets lorsque l'une des causes d'inéligibilité survient postérieurement à une élection.

En conséquence, la Commission a déplacé les fonctions actuellement contenues dans le premier alinéa de l'article 15, consacré aux incompatibilités, dans la liste des fonctions dont la titularité conduit à une inéligibilité en vue des élections nationales, liste prévue à l'article 14. Ceci l'a conduit à supprimer la référence à l'incompatibilité de ces mêmes fonctions, cette dernière étant surabondante.

Néanmoins, la proposition de loi n'entendait pas se limiter à la consécration de nouvelles inéligibilités, s'agissant du Ministre d'Etat ou des personnes initialement visées au premier alinéa de l'article 15 susmentionné. En effet, les raisons qui conduisent à l'énonciation d'une inéligibilité – et notamment les questions liées à la sincérité du scrutin – ne disparaissent pas du jour au lendemain. C'est pourquoi, dans l'esprit de la proposition de loi, il convenait également d'établir un délai dit de carence. Ce délai poursuit l'objectif de mettre une distance suffisante entre l'exercice des fonctions passées et les informations auxquelles elles sont susceptibles de donner accès, la qualité de candidats aux élections et, potentiellement, celle de Conseiller National.

Dans ce cas de figure, la proposition suggérerait que la personne qui souhaite se présenter aux élections doive nécessairement quitter sa fonction au moins dix-huit mois avant le jour de l'élection.

Si un quasi consensus s'est très rapidement dégagé au sein de la Commission sur la nécessité d'instaurer ce délai de carence, les discussions furent, en revanche, riches et intenses sur le *quantum* de ce délai et aux arguments énoncés pour le justifier.

Les auteurs de la proposition de loi avait en effet fixé cette durée à dix-huit mois, en prenant exemple sur le délai requis pour qu'un membre de la Commission européenne puisse, après la cessation de ses fonctions, reprendre une activité dans une société privée, ou aspirer à un mandat électif. Même si cette période de dix-huit mois peut paraître longue, ils ont tenu à rappeler le tollé provoqué dans l'opinion publique

lors du recrutement par la banque Goldman Sachs de Monsieur J-M. BARROSO, ancien Président de la Commission européenne, alors même qu'il avait scrupuleusement respecté ce délai de carence de dix-huit mois. Pour autant, force est de constater que l'hypothèse susmentionnée, si elle peut servir d'exemple dans l'absolu, n'en recouvre pas moins une hypothèse assez différente qui est celle du passage d'une activité publique à la sphère professionnelle privée, là où le délai de carence de la proposition de loi porte, pour ainsi dire, sur le passage du « public au public ».

Il convenait en conséquence de s'attacher à d'autres facteurs tenant notamment à la sensibilité des informations susceptibles d'être utilisées par un candidat ou un Conseiller National, sachant qu'il serait illusoire de croire que, nonobstant l'existence d'un délai, les personnes « oublient » les informations des dossiers qu'elles ont eu à traiter dans de précédentes fonctions, sauf à établir un délai particulièrement significatif.

Or, l'établissement d'un délai trop long n'est pas sans présenter de difficultés, tant au niveau du droit d'être candidat à une élection – droit fondamental – que de l'exercice de la liberté du travail, garantie en Principauté par l'article 25 de la Constitution. S'il est possible de limiter certaines libertés constitutionnelles pour des motifs d'intérêt général et dès lors que de telles limitations seraient prévues par la loi, celles-ci doivent impérativement l'être de manière mesurée et proportionnée, sans dépasser ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif recherché.

En conséquence, la Commission a décidé de fixer ce délai à « *huit mois au moins avant le jour du scrutin* ».

Le délai de carence adopté par la Commission s'établit donc à 8 mois. La Commission n'a toutefois pas omis d'également fixer des délais de carence inhérents à des situations exceptionnelles, telles le cas d'une dissolution de l'Assemblée, prévue à l'article 74 de la Constitution, d'élections complémentaires, prévues à l'article 23-1 de la loi, n° 839, ou en cas d'annulation de tout ou partie des élections conformément à l'article 58 de cette même loi.

Bien que cela n'ait pas conduit à la formulation d'amendements, la Commission s'est interrogée, en dernier lieu, sur l'inéligibilité qui frappait les agents diplomatiques et consulaires, eu égard à un statut spécifique : celui de consul honoraire. A ce titre, la Commission a relevé que les agents consulaires honoraires semblaient visés par les stipulations de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, adoptée le 24 avril 1963, de sorte, qu'en toute logique, ceux-ci seraient concernés par l'inéligibilité prévue par l'article 14 précité. Compte tenu du nombre de personnes monégasques qui exercent de telles fonctions, votre Rapporteur souhaiterait que le Gouvernement profite de la période d'analyse qui doit conduire à la décision de poursuivre ou d'interrompre le processus législatif pour confirmer ou infirmer le raisonnement de la Commission.

Ceci étant précisé et au vu des considérations qui précèdent, l'article 1^{er} de la proposition de loi est amendé comme suit :

Article 1
(*Texte amendé*)

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

« ~~Est inséré un cinquième tiret :~~

~~Le Ministre d'Etat et les personnes qui ont cessé depuis moins de dix-huit mois cette fonction ;~~

~~Et un sixième tiret :~~

~~Les personnes exerçant, ou ayant cessé depuis moins de dix-huit mois, les fonctions listées au premier alinéa de l'article 15 de la loi 839.~~

Est inéligible au Conseil National, toute personne exerçant la fonction de :

- *Ministre d'Etat,*
- *conseiller de la Couronne,*
- *membre du Tribunal Suprême,*
- *conseiller d'État,*
- *Conseiller de Gouvernement-Ministre,*
- *Secrétaire Général du Gouvernement,*
- *agent diplomatique ou consulaire,*
- *Magistrat de l'ordre judiciaire,*
- *ainsi que les membres de la Maison Souveraine, les membres de la Commission Supérieure des Comptes, et les électeurs qui, par l'effet d'une autre nationalité, exerceraient des fonctions publiques ou électives dans un pays étranger ;*

sauf à ce que l'exercice de cette fonction ait cessé :

- soit huit mois au moins avant le jour du scrutin, tel que fixé par les articles 34-1 à 34-4 de la présente loi ;

- soit, dans le cas où les élections ont lieu en application des articles 74 de la Constitution ou des articles 23-1 ou 58 de la présente loi, au plus tard le premier jour de la période de campagne préalable, telle que définie aux chiffres 1, 3 et 4 du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 1.389, du 2 juillet 2012, relative au financement des campagnes électorales, modifiée. »

Au titre de l'article 2 de la proposition de loi, modifiant l'article 15 de la loi n° 839, du 23 février 1968, lequel traite des incompatibilités, la Commission s'est interrogée sur le *modus operandi* qu'il convenait de retenir, à savoir :

- maintenir, en la précisant, une liste de fonctions incompatibles, en prenant le risque d'omission ou, inversement, d'une exhaustivité peu compatible avec la volonté du Conseil National de favoriser la liberté d'accès, pour les Monégasques, aux fonctions ;
- utiliser, en la précisant, la notion de « *collaborateurs directs* » du Ministre d'Etat et des Conseillers de Gouvernement.

En effet, l'examen de cette proposition de loi est apparu aux membres de la Commission comme l'occasion de réfléchir à une mise à jour, une actualisation de l'inventaire des postes incompatibles, dès lors que cet article 15 avait été modifié, pour la dernière fois, via la loi n° 1.250, du 9 avril 2002. Or, compte tenu de l'évolution de la structure administrative monégasque depuis cette date, cet inventaire apparaît désormais comme en partie incohérent et obsolète, dès lors qu'il convient, en outre, d'y intégrer un certain nombre de nouvelles fonctions dont on voit que l'importance est au moins égale à celles qui sont déjà inscrites dans cette liste.

Par ailleurs, l'article 15 faisait déjà état de la notion de « *collaborateurs directs* » sans, pour autant, en établir une définition.

Il paraissait donc nécessaire de peser les avantages et les inconvénients de chacune des solutions en présence. A ce titre, si une énumération limitative de toutes les fonctions entraînant une incompatibilité avec la qualité d'élu a le mérite d'être explicite, donc dénuée de toute marge d'interprétation, elle emporte néanmoins, comme toute énumération, le risque d'un manque d'exhaustivité, non seulement à « l'instant T », mais également au fil du temps et de l'évolution de la structure administrative. En conséquence, la pertinence de la liste pourrait être sujette à questionnement et nécessiter une réactualisation périodique. Or, comme la Constitution, en son article 54, donne compétence exclusive à la loi en matière d'incompatibilité, une telle solution établirait un formalisme législatif assez lourd.

La Commission, pour éviter cet écueil et dans un souci de sécurité juridique, a fait le choix d'insérer une définition des « *collaborateurs directs* » en s'efforçant d'être le plus précis possible. Une telle solution a le mérite de préserver l'adaptabilité du système au fil du temps, ainsi que de faire preuve de souplesse dans l'application.

De plus, les membres de la Commission ont établi une définition visant non seulement les collaborateurs directs du Ministre d'Etat et d'un Conseiller de Gouvernement-Ministre, mais également ceux du Président du Conseil National. En effet, depuis la loi, n° 1.415, du 22 juin 2015, son article 8 prévoit la possibilité pour le Président de l'Assemblée d'être assisté, s'il le souhaite, de collaborateurs personnels qui forment un cabinet.

Au titre des collaborateurs directs du Ministre d'Etat, il a été précisé qu'ils s'entendent comme l'ensemble des personnels travaillant directement sous son autorité, ainsi que l'ensemble des directeurs ou chefs de service d'une Direction ou d'un Service placé sous l'autorité directe du Ministre d'Etat. En effet, ce dernier disposant de la direction des services exécutifs de l'Etat, certaines Directions et certains Services dépendent directement de son autorité et non de la tutelle d'un Conseiller de Gouvernement-Ministre, lui-même placé sous l'autorité du Ministre.

Les collaborateurs directs d'un Conseiller de Gouvernement-Ministre ont, quant à eux, été définis comme l'ensemble des personnels travaillant au sein d'un Département, donc en contact direct et quotidien avec le Conseiller, quelles que soient les missions qu'ils y effectuent, ainsi que l'ensemble des directeurs ou chefs de service d'une Direction ou d'un Service placé sous la tutelle du Conseiller de Gouvernement-Ministre.

La réflexion de la Commission s'est également portée sur les différentes entités distinctes des Services de l'exécutif, qu'il s'agisse de celles dotées de la personnalité juridique, en l'occurrence des établissements publics, ou de celles qui, en application de stipulations internationales, ont été insérées en droit monégasque sous la forme d'autorités administratives indépendantes.

S'agissant des établissements publics, ces derniers, bien qu'étant des personnes morales de droit public autonomes, sont placés, en application des dispositions de la loi n° 918, du 27 décembre 1971, et de celles de l'Ordonnance Souveraine n° 5.055, du 8 décembre 1972, sous le contrôle de l'Etat, lequel est exercé par les différents fonctionnaires des départements ministériels, le tout, sous l'autorité du Ministre d'Etat. Dès lors, selon les missions qui seront dévolues à l'établissement public, son directeur aura la charge d'exécuter une politique définie par son autorité de tutelle – Ministre d'Etat et Conseiller de Gouvernement-Ministre –, ce qui est de nature à influencer sur le libre exercice du mandat de Conseiller National.

Il s'agit d'un domaine très voisin de celui des « *collaborateurs directs* » du Ministre d'Etat ou des Conseillers de Gouvernement-Ministres. Pour autant, l'autonomie juridique de l'établissement public justifie une insertion à part entière au sein de la liste des incompatibilités. A cet égard, seuls ont été visés les directeurs des établissements publics identifiés comme en lien avec des domaines sensibles. Il s'agit ainsi :

- d'une part, du Directeur du Centre Hospitalier Princesse Grace, lequel se doit d'exécuter la politique de santé préalablement définie par le Gouvernement ;
- d'autre part, le Directeur de l'Office de protection sociale, qui est chargé de la mise en œuvre financière des diverses mesures d'actions et d'aides sociales établies par le Gouvernement.

La proposition de loi insère également parmi les fonctions incompatibles, celle de Président et membres de la Commission de Contrôle des Informations Nominatives.

A ce titre, la Commission fut doublement surprise. D'une part, par le choix limité à l'une des deux seules Autorités Administratives Indépendantes que comptent la Principauté et, d'autre part, au fait qu'au-delà de son Président, voire de ses membres, les personnes disposant du plus grand nombre d'informations confidentielles liées à l'activité de telles Autorités sont les personnels techniques.

En conséquence, les membres de la Commission ont également décidé d'ajouter à la liste des personnes incompatibles, le Président et les membres de la Commission de Contrôle des Activités Financières, ainsi que la fonction de Secrétaire général de cette Autorité et de la Commission de Contrôle des Informations Nominatives.

De même, la proposition de loi rend incompatible la fonction de Président du Conseil Economique et Social avec le mandat de Conseiller National. Les membres de la Commission ont partagé cette analyse dès lors que, sur des questions entrant dans son large champ de compétence, le Conseil Economique et Social, d'une part, est régulièrement consulté sur de nombreux pré-projets de loi et, d'autre part, formule régulièrement des vœux.

De surcroît, comme le prévoit la proposition de loi, l'ajout de la fonction de Haut Commissaire à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation est apparu pleinement justifié aux yeux de la Commission, dès lors que le titulaire de cette fonction a accès à des informations personnelles, par nature confidentielles, et peut également être conduit à donner son avis sur des pré-projets de loi. En outre, le Haut Commissaire occupe une fonction dont l'indépendance est strictement garantie et ne reçoit donc, dans le cadre de l'exercice de ses missions, aucun ordre, instruction ou directive de quelque nature que ce soit. Ainsi, du point de vue de la Commission, cette indépendance, garantie par son statut, justifie d'autant plus l'incompatibilité introduite par la proposition de loi. A cet égard, et sans esprit de polémique, votre Rapporteur s'étonne de ce que l'incompatibilité actuelle entre la fonction précitée de Haut Commissaire et le mandat de Conseiller National soit établie par l'Ordonnance Souveraine n° 4.524, du 30 octobre 2013, instituant un Haut Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation, modifiée. En effet, sauf erreur de votre Rapporteur, l'article 54 de la Constitution donne, en la matière, compétence exclusive au Législateur.

Enfin, les auteurs de la proposition de loi avaient également intégré la dimension des activités du secteur privé dans la détermination des fonctions incompatibles. Aussi les postes de Président Directeur Général, d'Administrateur délégué, de Secrétaire Général et de Directeur Général des Jeux de la Société des Bains de Mer avaient-ils été visés, aux motifs que leur pouvoir hiérarchique dans cette société, où un très grand nombre de Monégasques est employé, pouvait entraîner un risque de pressions sur ces personnels.

A ce titre, la Commission s'est tout d'abord interrogée sur le choix unique de la Société des Bains de Mer par les auteurs de la proposition de loi, puis sur la pertinence d'étendre le régime de l'incompatibilité à d'autres sociétés pour lesquelles les dirigeants peuvent avoir des liens privilégiés avec un nombre non négligeable de Monégasques et se trouver, par conséquent, dans une position privilégiée en cas d'ambition électorale.

De plus, la Commission s'est également fortement interrogée sur les conséquences de l'élargissement d'une telle incompatibilité à des postes du secteur privé par rapport à la liberté du travail garantie par la Constitution.

Aussi, spécialement soucieuse d'éviter que le dispositif ait des effets disproportionnés, la Commission dans son ensemble s'est prononcée pour la suppression de l'extension du régime de l'incompatibilité au secteur privé, tout en se réservant l'opportunité, lorsque la présente proposition de loi aura été transformée en projet de loi, car votre Rapporteur ne doute pas qu'il en sera ainsi, de réexaminer cette question.

En conséquence, l'article 2 de la proposition de loi est amendé comme suit :

Article 2
(*Texte amendé*)

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

~~« Un premier alinéa est inséré :~~

~~— La fonction de Ministre d'Etat est incompatible avec le mandat de Conseiller National.~~

~~Un troisième alinéa est inséré :~~

~~— Sont également incompatibles avec le mandat de Conseiller National, les fonctions de Président ou membre de la Commission de contrôle des informations nominatives, le Haut Commissaire aux Droits, le Président du Conseil Economique et Social, le Président Directeur Général et l'Administrateur délégué de la Société des Bains de mer, le Secrétaire Général de la Société des Bains de mer et le Directeur Général des Jeux.~~

Sont incompatibles avec le mandat de conseiller national les fonctions de :

- *collaborateurs directs du Ministre d'État, d'un Conseiller de Gouvernement-Ministre ou du Président du Conseil National,*
- *Contrôleur Général des Dépenses,*
- *Secrétaire Général de la Direction des Services Judiciaires,*
- *Directeur du Centre Hospitalier Princesse Grace,*
- *Directeur de l'Office de Protection Sociale,*
- *Secrétaire Général du Conseil National,*
- *Secrétaire Général de la Mairie,*
- *Fonctionnaires des services législatifs de l'Etat,*
- *Président, membre et Secrétaire général de la Commission de Contrôle des Informations Nominatives,*
- *Président, membre et Secrétaire général de la Commission de Contrôle des Activités Financières,*
- *Président du Conseil Economique et Social,*
- *Haut Commissaire à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation.*

Au sens de la présente loi, les collaborateurs directs :

- *du Ministre d'Etat, s'entendent comme l'ensemble des personnels travaillant directement sous son autorité ainsi que l'ensemble des directeurs ou chefs de service d'une direction ou d'un service placé sous l'autorité directe du Ministre d'Etat ;*
- *d'un Conseiller de Gouvernement-Ministre, s'entendent comme l'ensemble des personnels travaillant dans un département ainsi que l'ensemble des directeurs ou chefs de service d'une direction ou d'un service placé sous la tutelle directe du Conseiller de Gouvernement-Ministre ;*
- *du Président du Conseil National, s'entendent comme l'ensemble des membres de son cabinet. »*



Votre Rapporteur évoquera, au titre des dernières observations formulées par la Commission, la problématique de l'exercice de l'activité professionnelle. Celle-ci vise au moins deux situations, qui se rejoignent toutefois dans l'esprit.

La première concerne la situation de la personne qui souhaite se présenter à des élections nationales et qui, en situation d'inéligibilité, est contrainte, si ce n'est de démissionner huit mois avant le jour du scrutin, au moins, et particulièrement dans l'hypothèse d'un fonctionnaire, de trouver une position qui

mette fin à l'inéligibilité. S'agissant de la personne qui occupait un emploi public, la Commission avait bien songé à l'instauration d'une forme de disponibilité particulière. Il était question de maintenir la couverture médicale et les avantages sociaux, mais non la rémunération. En effet, l'objectif n'était pas de garantir un revenu de substitution, ce à quoi aurait abouti la création d'une disponibilité avec maintien intégral du revenu le temps de l'élection. En outre, cela revenait, peu ou prou, à consacrer de véritables candidats professionnels. Or, la Commission ne saurait prendre une telle orientation, non seulement par principe, mais surtout en raison du caractère déséquilibré d'un tel régime, tant au sein de la fonction publique, que vis-à-vis du secteur privé.

La seconde portait sur le fonctionnaire élu qui se trouve en situation d'incompatibilité. Ce dernier doit choisir entre son activité professionnelle et son mandat. Là aussi, la création d'une forme particulière de disponibilité a pu être évoquée, avec sensiblement les mêmes arguments que ceux énoncés précédemment, à ceci près qu'il ne s'agissait plus d'un candidat professionnel, mais d'un élu professionnel. Cette solution a donc été écartée, en précisant toutefois qu'un juste compromis pourrait être trouvé en positionnant le fonctionnaire en situation d'incompatibilité sur un poste mobile de l'Administration. Cela permettrait de procéder, ultérieurement, à une nouvelle affectation compatible avec le mandat de Conseiller National.

Considérant que le sujet devait être approfondi et que le risque était alors de retarder la présentation de la présente proposition de loi en Séance Publique, la Commission n'a pas formulé d'amendement à ce stade. Elle est en revanche prête à mener une réflexion de concert avec le Gouvernement.

De plus, la Commission attire l'attention du Gouvernement sur le fait que, si la présente proposition de loi vient à être transformée en projet de loi, il devra nécessairement comporter des mesures transitoires afin que l'effet des incompatibilités qui viendraient à éventuellement frapper des élus soit suspendu jusqu'aux prochaines élections nationales.



Avant de conclure, votre Rapporteur tient à préciser que la Commission, après de fructueux et intenses débats, a su enrichir le dispositif de la proposition de loi originelle, en prenant en compte le subtil équilibre entre l'édiction de règles efficaces relatives à l'inéligibilité et l'incompatibilité, la considération des spécificités monégasques et la nécessaire proportionnalité qu'exige la préservation des droits fondamentaux garantis par la Constitution.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter sans réserve en faveur de la présente proposition de loi telle qu'amendée par la Commission.