

RAPPORT  
SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 237,  
RELATIVE A LA BLOCKCHAIN

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :  
M. Thierry POYET)

La proposition de loi relative à la blockchain a été transmise au Secrétariat Général du Conseil National le 4 décembre 2017 et enregistrée sous le numéro 237. Elle a été déposée en Séance Publique le lendemain et renvoyée devant la Commission de Législation.

Il n'est jamais aisé de retranscrire l'innovation technologique au sein d'un texte à vocation législative. La difficulté qui en résulte se caractérise au moins de deux manières.

La première, d'ordre technique et qui est sans nul doute la plus simple à gérer, porte sur la traduction technique de cette innovation : trouver les bons termes et établir un texte cohérent.

La seconde, d'ordre politique, concerne l'attitude à adopter face à l'innovation. Allons-nous adresser un message de crainte et de fermeture ou, au contraire, ferons-nous preuve d'ouverture d'esprit et de courage, en essayant de s'attacher à ce qui rend l'innovation possible et souhaitable et non pas en sériant les obstacles qui l'empêchent ? S'il est relativement simple, pour le technicien comme pour le responsable politique, de dresser un « inventaire à la Prévert » des mille et une raisons qui s'opposent à un projet, il faut faire preuve de détermination pour prendre le risque d'avoir à les lever une à une.

Aussi votre Rapporteur saluera-t-il, dès à présent, la démarche résolument constructive de la Commission de Législation qui, saisie d'une proposition de loi sur le sujet de la blockchain, a souhaité comprendre ce que cela recouvrait et les perspectives envisageables,

plutôt que de fermer la porte au prétexte de difficultés à venir. C'est ainsi qu'un travail de vulgarisation et d'explication a prévalu à l'étude du texte.

La compréhension des différentes notions utilisées dans le cadre de la blockchain ne va pas d'elle-même. Pour autant, se représenter le fonctionnement d'une technologie qui combine le partage en « *peer-to-peer* » et la cryptographie asymétrique ou se familiariser avec des concepts tels que celui de minage, de preuve de travail ou encore de tokens ne sont pas, en réalité, les objectifs primordiaux de cette proposition de loi. Ce qui importe, c'est d'imaginer les utilisations qui pourront être faites, ou du moins d'essayer de construire un cadre législatif novateur, favorisant la venue sur notre territoire de sociétés innovantes, à très haute valeur ajoutée, pouvant demain contribuer au développement du Pays, à son attractivité et à sa notoriété.

En effet, et c'est là un point crucial, le développement de la blockchain peut être comparé – rien que cela – à celui de l'Internet. Cela peut d'ailleurs sembler invraisemblable de prime abord et, pourtant, ne nous y trompons pas, un mouvement favorable au développement de la blockchain s'est amorcé en Europe, où des Pays comme le Royaume-Uni, l'Estonie, la Suisse ou la France se situent dans le peloton de tête des Etats qui souhaitent favoriser les projets s'appuyant sur la technologie de la blockchain. Ce mouvement est mondial, de sorte que certains Etats fédérés des Etats-Unis sont entrés en phase d'expérimentation, alors que des Etats comme Dubaï souhaitent, par exemple, disposer de leur propre crypto-monnaie.

Pour autant, cela reste avant tout sectoriel et aucun Etat, du moins à la connaissance de votre Rapporteur, n'a encore pu poser les jalons d'une législation globale et structurante. Monaco pourrait donc être le premier, en consacrant, comme l'expose la présente proposition de loi :

1. la définition des notions clés ;
2. les critères de rattachement à l'ordre juridique monégasque ;
3. l'expérimentation de la technologie blockchain pour une durée limitée qui permettra d'envisager, ou non, les perspectives liées à son développement ;

4. la création d'une entité pilote destinée notamment à :

- promouvoir la technologie blockchain ;
- établir les principes nécessaires à sa régulation ;
- identifier les secteurs à fort potentiel pour la Principauté.

Il s'agit ainsi de proposer une approche pragmatique et empirique. S'il convient de ne pas verser dans la candeur, il importe, à l'inverse, de ne pas prédire de funestes conséquences relatives à l'utilisation de la technologie de la blockchain. Comme le rappelle à juste titre l'exposé des motifs de la proposition de loi, une telle utilisation est en effet neutre par principe.

Ainsi, la Commission a illustré cette approche en prenant l'exemple de la crypto-monnaie. Si celle-ci peut effectivement être utilisée à des fins purement spéculatives, en dehors de toute garantie pour les usagers, elle peut aussi être la traduction, au sein de la blockchain, de valeurs régulées ou cotées selon un système bien encadré. On pensera ainsi à une crypto-monnaie qui serait adossée à une monnaie ayant cours légal ou encore à des titres financiers. Un exemple peut être donné avec la France qui, le 8 décembre dernier, a modifié son Code monétaire et financier pour permettre l'inscription de titres financiers sur un dispositif électronique d'enregistrement partagé, c'est-à-dire sur la blockchain. Cette inscription sur la blockchain confèrera les mêmes effets que ceux octroyés à l'actuelle inscription en compte-titres. Si les textes d'application doivent encore être finalisés, cette réforme entrera en vigueur au plus tard en juillet 2018, donc à très brève échéance. Ajoutons, en parallèle, que les banques mondiales investissent largement dans cette technologie, de sorte que dans l'immédiat, il y a lieu de laisser la porte entr'ouverte et d'avoir un œil attentif aux évolutions à venir.

*In fine*, ne pas évoquer les dérives potentielles nuirait à leur compréhension, à leur régulation et conduirait, par conséquent, à un manque important de toute future législation. La présente proposition de loi s'inscrit donc dans une démarche responsable et réaliste.

Ceci étant précisé, votre Rapporteur va désormais s'atteler à la présentation des amendements et observations plus spécifiques de la Commission.



Les amendements opérés par la Commission ont trait à l'amélioration de la forme, comme à celle du fond. Dans leur ensemble, ils n'affectent nullement l'esprit de la proposition de loi, mais, tout au contraire, contribuent à son assise.

Votre Rapporteur n'insistera donc pas sur les amendements formels. Bien que ces derniers concernent presque tous les articles de la proposition de loi, il est surtout question de corriger certaines coquilles rédactionnelles ou de faire référence à la terminologie anglo-saxonne, pour conserver une certaine universalité à la matière, à l'instar du trust pour prendre un exemple connu de la législation monégasque.

En ce qui concerne, en revanche, le fond de la proposition de loi, la Commission s'est arrêtée sur deux points : la phase d'expérimentation de la technologie blockchain et l'Autorité Monégasque des Blockchains, ci-après dénommée AMB. Ces deux éléments sont, au demeurant, intrinsèquement liés, l'AMB étant chargée, d'une certaine manière, du pilotage de cette phase d'expérimentation pour le compte de l'Etat.

Pour ce qui est donc de la phase d'expérimentation, le deuxième alinéa de l'article 7 organise ce que l'on appelle plus communément un « bac à sable réglementaire », traduction de « *regulatory sandbox* ». Il s'agit d'une phase durant laquelle l'Etat s'engage à ne pas apporter de contraintes supplémentaires au regard de la réglementation des normes techniques. Cela doit permettre aux entreprises de disposer d'un cadre juridique stabilisé et souple qui ne soit pas de nature à entraver l'innovation. Si cela peut sembler surprenant de prime abord, ce procédé commence à voir le jour en droit et l'on peut citer, à cet égard, l'octroi récent, à l'Autorité (française) de Régulation des Communications Electroniques et des Postes, de la possibilité « *d'alléger temporairement les obligations d'un opérateur afin de l'accompagner dans le développement d'une technologie ou d'un service innovants, au plan technique ou commercial.* ». Le Conseil d'Etat français, dans son étude annuelle de 2017 consacrée au numérique, recommande d'ailleurs de multiplier ces phases d'expérimentation, ce qui atteste de la pertinence de cette méthodologie, dès lors qu'elle fait l'objet d'un encadrement pertinent.

Initialement, la proposition de loi raisonnait en termes de « package » global, de sorte que, non seulement l'Etat devait limiter les contraintes, mais il avait également

l'obligation de fournir les moyens matériels aux entreprises dont les projets auraient été sélectionnés pour la phase d'expérimentation. Considérant qu'une telle obligation pouvait s'avérer disproportionnée pour l'Etat, notamment au regard de la rareté des surfaces commerciales et de bureau disponibles, la Commission a souhaité transformer cette obligation en simple faculté.

La Commission s'est également intéressée de près au rôle joué par l'AMB. Elle a ainsi constaté que son champ d'intervention s'avérait conséquent et qu'elle se trouvait dotée, à l'instar d'autres entités privées de la Principauté, d'une fonction de représentation de Monaco à l'étranger. Considérant que la promotion des intérêts de la Principauté ne pouvait revenir qu'à un Monégasque, la Commission a décidé de préciser que le Président de l'AMB devrait nécessairement être un compatriote.

Au vu de ces éléments, le deuxième alinéa de l'article 7 et le premier alinéa de l'article 9 ont été ainsi modifiés :

#### Article 7

##### (Texte amendé)

(...)

~~A ce titre, l'~~La Principauté de Monaco organise à cet effet l'expérimentation pour une durée de trois années, par les entreprises qui le souhaitent, de manière à favoriser le développement de toutes solutions s'appuyant sur les **blockchains** (chaînes de blocs), les **smart contracts** (contrats intelligents), les ~~entreprises~~ **processus** algorithmiques ou les monnaies cryptographiques. Elle **peut mettre** ainsi à disposition desdites entreprises les moyens matériels nécessaires à cette expérimentation, en les assurant durant la période susmentionnée, de l'absence de contraintes d'ordre réglementaire.

#### Article 9

##### (Texte amendé)

L'AMB est composée de représentants du Gouvernement, de représentants de sociétés, d'associations et de syndicats intervenant dans le domaine du numérique, ainsi que de personnalités académiques et de praticiens reconnus en cette matière, parmi lesquelles figure le Président de l'AMB, **de nationalité monégasque**. Ces derniers sont nommés par ordonnance souveraine.

(...)



Pour conclure son propos, votre Rapporteur souhaiterait attirer l'attention de tous sur la nécessité de débiter, sans attendre, l'expérimentation en matière de blockchain. Ayons conscience que, bien que la course soit déjà engagée par d'autres Etats, nous sommes encore en mesure de faire office de précurseur et de leader, mais à condition de partager ensemble le constat et la volonté.

Si tel est le cas, il vous appartient, Monsieur le Ministre d'Etat, de trouver des solutions innovantes pour mettre en pratique l'esprit du texte, sans attendre la transformation de la proposition. En effet, la compétition que se livrent les pays « *blockchain friendly* » ne sera pas en mode « pause » durant les deux années, a minima, qui nous séparent de la mise en place d'un cadre réglementaire complet. Dans deux années, la course sera peut-être déjà finie, en tout cas, nous ne parlerons plus d'innovation.

Comme chacun s'en apercevra à la lecture des articles de la proposition de loi, les missions qui incombent à l'AMB pourraient, dans le laps de temps qui nous sépare de l'édiction de normes juridiques, être confiées à MonacoTech, qui dispose des moyens et compétences requises pour assurer une forme d'intérim. Un tel intérim pourrait d'ailleurs conduire à une étroite collaboration entre les deux entités, une fois l'AMB créée. La Commission l'appelle en tout cas de ses vœux et espère, en conséquence, que le Gouvernement saura saisir l'opportunité qui lui est donnée.

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