

Le 11 décembre 2008

N° 728

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 728,
CONCERNANT LES ASSOCIATIONS
ET LES FEDERATIONS D'ASSOCIATIONS

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :
Monsieur Jean-Charles GARDETTO)

Le projet de loi, n° 728, concernant les associations et les fédérations d'associations a été transmis au Conseil National le 22 février 2002. Il a été déposé en séance publique le 28 mars 2002 et renvoyé devant la Commission de Législation, qui a immédiatement procédé à son examen, désignant Mme Christine PASQUIER-CIULLA en qualité de Rapporteur.

La Commission, dans sa nouvelle composition suivant les élections de février 2003, a souhaité désigner votre actuel Rapporteur en remplacement du précédent.

Le réexamen par la Commission nouvellement composée a révélé de nombreuses insuffisances dans le projet de loi gouvernemental, notamment au regard des exigences européennes en matière de libertés publiques, justifiant de nombreux amendements qui poursuivaient comme principal objectif de consacrer pleinement le principe de la liberté d'association, en supprimant toute notion de tutelle administrative sur les associations, mais également de renforcer la transparence et le contrôle du fonctionnement des associations et plus particulièrement de celles

percevant un financement public dans les conditions fixées par la loi. Un premier rapport a donc été approuvé le 18 juin 2004.

Après s'être accordé un délai de réflexion relativement long, le Gouvernement, par le biais de son Conseiller pour l'Intérieur de l'époque, initia une réunion de travail mixte avec une délégation de la Commission de Législation. Celle-ci, tenue le 31 janvier 2005, avait notamment pour objet de vérifier la compatibilité des dispositions du présent projet de loi avec la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

A l'issue de cette réunion, la Commission de Législation procéda à l'examen des modifications souhaitées par le Gouvernement Princier. L'intégration de certaines d'entre-elles au texte du projet rendit nécessaire une nouvelle rédaction du rapport, qui fut approuvée le 10 juin 2005. Si une majeure partie du dispositif amendé a recueilli l'assentiment du Gouvernement Princier, subsistait un point de divergence substantiel entre ce dernier et le Conseil National, portant sur l'amendement d'ajout d'un nouvel article 20.

La Commission de Législation avait en effet estimé fondamental de renforcer le contrôle de l'utilisation des fonds publics versés aux associations subventionnées. Dans cet objectif, la Commission avait intégré un nouvel article 20 qui imposait aux associations bénéficiant d'une subvention publique excédant un certain montant, d'une part, de signer une convention avec la personne morale de droit public qui la finance, celle-ci devant définir précisément les conditions d'octroi et d'utilisation des fonds publics par l'association bénéficiaire et, d'autre part, de procéder à une mise en concurrence préalable des fournisseurs ou prestataires de l'association pour tout contrat ou marché supérieur à un certain montant.

Suite à l'envoi du rapport sur le projet de loi, n° 728, concernant les associations et les fédérations d'associations, le Gouvernement s'était déclaré opposé au maintien d'un tel amendement au motif, je cite, qu' « *une loi destinée à assurer*

les conditions effectives de la liberté d'association n'est pas le texte idoine pour la prescription de mesures appropriées en matière de contrôle de l'utilisation des deniers de l'Etat, en particulier lorsqu'ils sont versés à des personnes de droit privé, sous la forme de subventions ».

Fermement attachés à instaurer plus de transparence dans le contrôle de l'utilisation des fonds publics, les membres de la Commission de Législation et, plus largement, la majorité issue des élections de février 2003, ont défendu leur préoccupation d'assurer un suivi efficace en ce domaine.

La voie médiane, entre la position du Gouvernement et celle du Conseil National, a consisté à accepter le principe du retrait de l'amendement d'ajout d'un nouvel article 20 du projet de loi relative aux associations et aux fédérations d'associations dans le même temps qu'un projet de loi visant à instaurer un contrôle financier des personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de fonds publics serait déposé au Conseil National.

Transmis au Conseil National le 29 décembre 2005 et enregistré par le secrétariat général sous le numéro 812, le projet de loi sur le contrôle financier des personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de subventions de l'Etat a été déposé officiellement à l'occasion de la séance publique du 19 avril 2006 et renvoyé le même jour devant la Commission de Législation. Considéré comme indissociable du projet de loi sur les associations, l'examen de ce dernier a donc été suspendu durant l'étude de son pendant, le projet de loi n° 812, et ce, dans l'attente de l'adoption de dispositions satisfaisantes sur le contrôle des subventions.

Après un examen minutieux du projet de loi n° 812 par les membres de la Commission de Législation au cours de la Législature 2003-2008, des échanges de vues avec le Gouvernement, la rédaction de trois rapports dont la dernière version, datée du 18 octobre 2007, confirmait avant tout la dynamique de rapprochement dans laquelle la Commission avait souhaité poursuivre sa réflexion, il a été convenu

d'inscrire le projet de loi n° 812 à l'ordre du jour de la séance publique du 3 décembre 2007. A cette occasion, après un long débat que vous retrouverez, *in extenso*, en annexe au Journal de Monaco du 18 juillet 2008, l'amendement introduit par la Commission visant à étendre l'obligation de mise en concurrence préalable des fournisseurs aux organismes publics et aux sociétés et associations bénéficiant de subventions s'est heurté au refus catégorique du Gouvernement, qui l'a jugé « contraire à la vie associative » et qui a revendiqué de laisser à l'Etat le soin de fixer, dans des conventions administratives, les règles de mise en concurrence qui s'imposeront à chaque organisme. Un souci de souplesse partagé pourtant par le Conseil National, qui a fait valoir le caractère équilibré de sa proposition : étaient uniquement concernées les associations recevant chaque année plusieurs centaines de milliers d'euros de subventions et uniquement les marchés supérieurs à 15 000 euros. Par ailleurs, la mise en concurrence était écartée dans tous les cas justifiés, tels que les marchés ou les contrats ne pouvant être confiés qu'à un fournisseur ou un prestataire déterminé pour des raisons de sécurité, ceux nécessaires pour faire face à une urgence absolue, ceux relatifs à des prestations immatérielles à fort *intuitu personae*, etc.

Seule nuance de taille, pour le Conseil National : le principe, avec ses dérogations, était inscrit dans la loi pour garantir que les règles soient les mêmes pour tous.

Si le Gouvernement et le Conseil National s'accordaient, le 3 décembre 2007 au soir, sur la nécessité d'instaurer un meilleur contrôle de l'utilisation des subventions et une plus grande rigueur et équité dans la passation des marchés, c'est le degré d'appréciation devant être laissé à l'Administration pour imposer ou pas, suivant le cas, la mise en concurrence, qui a fait débat, le Conseil National estimant que le rôle du législateur est de veiller à ce que la loi laisse le moins de place possible à l'arbitraire et à l'appréciation au cas par cas des services administratifs. Le débat s'est clos sur le constat d'un accord impossible et sur la décision du Gouvernement de retirer le projet de loi.

Même si l'on ne peut que regretter cette décision, le Gouvernement a néanmoins adopté, cet été, un nouveau dispositif réglementaire d'application de la loi n° 885 du 29 mai 1970, relative au contrôle financier des organismes de droit privé bénéficiant d'une subvention de l'Etat, au travers de l'Ordonnance Souveraine n° 1.706 du 2 juillet 2008 et de l'Arrêté Ministériel n° 2008-337 du même jour, publiés au Journal de Monaco du 11 juillet 2008, en conformité partielle avec les discussions intervenues, aboutissant à un aménagement des règles de contrôle de ces organismes.

Si une loi eut été bien évidemment préférable, l'ensemble des dispositions réglementaires contenues dans ces textes s'inspirent des orientations évoquées lors des discussions intervenues entre le Gouvernement et le Conseil National à l'occasion de l'examen du projet de loi n° 812, avec pour objet de permettre un meilleur contrôle de l'utilisation des deniers publics par ceux dont l'Etat a choisi de soutenir l'activité. Si ce nouveau dispositif correspond à une volonté d'amélioration des règles en la matière, il laisse néanmoins à l'Etat le soin de fixer, dans des conventions administratives, les règles de mise en concurrence qui s'imposeront à chaque organisme. Cette option avait été refusée par les élus, le 3 décembre 2007, pour les raisons déjà explicitées : éviter l'arbitraire, imposer de la rigueur dans l'utilisation des fonds publics, éviter des décisions au cas par cas, renforcer l'équité, la probité et la transparence. Dont acte ! Le Gouvernement assumera seul la responsabilité des règles de mise en concurrence qu'il décidera d'imposer ou non aux organismes percevant des centaines de milliers d'euros de fonds publics, et d'une éventuelle inégalité entre ceux-ci devant l'obligation conventionnelle de mise en concurrence.

Face à ce constat, si la majorité UPM, élue lors des élections de février 2008, continue évidemment de défendre les valeurs qu'elle avait soutenues lors de son précédent mandat, si elle a pu penser maintenir son amendement d'ajout d'un nouvel article 20 aux fins d'introduire dans la loi le principe de la mise en concurrence, seule possibilité d'être certain d'une utilisation rigoureuse des

importantes subventions versées par l'Etat, elle a finalement, après réflexion, souhaité faire prévaloir l'intérêt général, en pensant à toutes les associations qui ne méritent pas que ce texte soit sacrifié. La Commission de Législation a, par conséquent, opté pour réinscrire, à l'ordre du jour de ses travaux, le projet de loi, n° 728, très attendu par les instances européennes puisqu'il s'insère dans le cadre des changements législatifs rendus nécessaires par l'adhésion de la Principauté au Conseil de l'Europe, et par de nombreuses associations monégasques qui gagneront à disposer d'une loi moderne consacrant le principe de la liberté d'association.

Un nouveau rapport a donc été rédigé pour tenir compte des observations qui précèdent et supprimer, par voie de conséquence, l'amendement d'ajout d'un nouvel article 20 dans le projet de loi n° 728, point de blocage majeur entre le Gouvernement et le Conseil National, qui aurait conduit le Gouvernement, pour les mêmes raisons que celles indiquées en décembre 2007, à retirer ce texte, qui n'aurait donc jamais vu le jour.

Après ce troisième rapport, envoyé au Gouvernement le 23 octobre 2008, qui ne devait plus soulever aucune difficulté, il a été décidé d'inscrire le projet de loi à l'ordre du jour de la séance publique du 26 novembre 2008. Cette séance aurait dû marquer, en théorie, l'aboutissement de près de cinq ans d'études et de discussions. Or, trois jours ouvrables seulement avant la tenue de la séance publique, le Conseil National est rendu destinataire d'un courrier du Gouvernement contenant plus de cinq pages d'observations sur le rapport, dont beaucoup reviennent sur des amendements qui avaient été acceptés ou n'avaient pas soulevé de remarque particulière lors des précédents échanges. Malgré cette attitude regrettable, la Commission de Législation, convoquée en urgence dans le délai réglementaire, a fait le maximum en se réunissant le jour même de la séance publique pour examiner les observations du Gouvernement, se déterminer sur ses demandes et essayer de ne pas retarder autant que faire se peut l'adoption du texte.

Toutefois, au vu des nombreux points soulevés par le Gouvernement, dont certains étaient de fond et méritaient un examen approfondi, le Gouvernement et le Conseil National s'accordaient, le 26 novembre au soir, pour le renvoi du projet de loi devant la Commission de Législation afin de lui permettre de délibérer dans la sérénité, en présence de l'ensemble de ses membres. S'en sont suivies deux réunions de la Commission dont une consacrée à l'adoption d'un nouveau rapport, dans la version dont il vous est donné lecture ce soir, qui tient compte de certaines des remarques de forme et de fond formulées par le Gouvernement, lorsqu'elles ont été jugées légitimes par la Commission.

Après ces considérations d'ordre général, votre Rapporteur va s'attacher à rappeler les commentaires exprimés par la Commission lors de l'examen de ce projet de loi.

oOo

L'article 1^{er} définit ce qu'est une association.

A propos de la convention d'association, la Commission a relevé que l'idée de la mise en commun de façon permanente des activités semblait plus explicite que le terme « grouper ». Outre la mise en commun d'activités, elle a proposé d'étendre l'objet des associations à la mise en commun de connaissances.

La question s'est posée du nombre minimal de personnes susceptibles de constituer une association. En effet, le projet d'arrêté ministériel dont la Commission a eu connaissance prévoit que les statuts doivent être signés par trois personnes, ce qui supposerait un minimum de trois personnes pour constituer une association.

La Commission a estimé qu'une telle limitation ne se justifiait pas.

Enfin, la Commission a souligné le caractère maladroit de la rédaction du deuxième alinéa aux termes duquel la convention « déterminerait » les statuts de l'association, alors que ladite convention constitue justement les statuts.

L'article 1^{er} serait donc rédigé de la façon suivante :

*« L'association est la convention par laquelle **deux ou plusieurs personnes** décident de ~~grouper~~ **mettre en commun** de façon permanente leurs activités **ou leurs connaissances** dans un but autre que de partager des bénéfices.*

*Cette convention, ~~qui détermine~~ **formalisée par** les statuts de l'association, est régie quant à sa validité par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations. »*

—

La Commission s'est ensuite penchée sur l'article 2 prévoyant les mentions devant figurer dans les statuts d'une association.

La Commission a estimé que la terminologie employée dans le projet de loi prévoyant que les statuts doivent « au moins » comporter certaines mentions n'est pas satisfaisante. Elle a décidé de remplacer ces termes par l'adverbe « *obligatoirement* ».

La Commission a par ailleurs relevé que les termes « *droits et obligations* », contenus dans le chiffre 2 de l'article 2, à propos de la mention obligatoire des droits et obligations des sociétaires, étaient trop étendus. Elle a suggéré de remplacer celle-ci par la mention de « *l'étendue de leur droit de vote* ».

Se penchant sur le chiffre 4 de l'article 2, la Commission a estimé qu'un seul organe devrait être chargé de l'administration de l'association, et non plusieurs.

Elle a également jugé qu'il était plus approprié de prévoir que soient mentionnées de manière obligatoire dans les statuts les règles de « *fonctionnement* » de l'organe de direction plutôt que les règles « *d'organisation* ».

Enfin, s'agissant du 6° de l'article 2 du projet, la Commission a souligné l'inadéquation de cette disposition, qui fait figurer parmi les mentions obligatoires la composition du patrimoine immobilier de l'association.

En effet, la Commission a relevé que l'association n'est pas titulaire d'un patrimoine lors de sa constitution, dès lors que l'acquisition de biens est subordonnée à la jouissance par celle-ci de la personnalité morale. Elle a donc décidé de supprimer cette disposition.

L'article 2 serait donc rédigé de la façon suivante :

« *Les statuts de l'association doivent ~~au moins~~ **obligatoirement** mentionner :*

1° - sa dénomination, son objet, sa durée et son siège social ;

*2° - les conditions d'admission, de démission ou d'exclusion des sociétaires ainsi que ~~leurs droits et obligations~~ **l'étendue de leur droit de vote** ;*

3° - les règles relatives à la composition, à la convocation, au mode de délibération et aux pouvoirs de l'organe délibérant formé par l'assemblée générale des sociétaires ;

*4° - les règles relatives à la désignation, à la composition, ~~à l'organisation~~ **au fonctionnement** et aux pouvoirs ~~du ou des~~ **de** l'organes chargés de l'administration ;*

5° - les conditions de modification des statuts ;

~~6° - la composition, s'il y a lieu, de son patrimoine immobilier ;~~

7° - 6° - les conditions de dissolution volontaire de l'association ainsi que celles de liquidation et de dévolution de son patrimoine. »

Une question pratique d'importance mérite quelques précisions : il s'agit de l'adhésion de nouveaux membres. Sauf clause contraire des statuts, l'admission d'un nouveau membre peut être subordonnée à l'assentiment d'un organe de l'association ou de tous les sociétaires. Toutefois, des candidats à l'adhésion peuvent se présenter beaucoup plus comme des clients de l'association que comme de véritables membres désireux de participer aux assemblées générales ou à l'administration de l'association. En effet, plusieurs associations offrent de vendre des biens ou des prestations de services en mettant comme condition préalable à la vente, l'adhésion à l'association. Cela est fréquent en matière de loisirs, d'enseignement musical ou autre, de voyages, etc. De telles associations, selon la doctrine française, doivent être considérées comme exerçant une activité professionnelle.

Dans ce cas, une association pourrait-elle refuser d'accepter une demande d'adhésion ?

Dans l'affirmative, la doctrine s'est demandée si un tel refus pouvait être considéré comme un refus de vente.

La Commission estime que, dans une telle situation, un refus d'adhésion ne devrait pas être assimilé à un refus de vente.

En effet, l'association doit avoir la liberté de choisir ses membres et de refuser l'adhésion de certaines personnes.

Dans la mesure où les associations sont des entités à but non lucratif, qui ne peuvent partager des bénéfices entre leurs membres, et qu'elles poursuivent souvent une mission d'intérêt général, la possibilité de refuser un membre leur permettrait de garantir leur cohésion interne ainsi que l'ambiance de travail nécessaire à la réalisation de leurs objectifs, en évitant que celles-ci soient perturbées par des éléments non désirés.

En ce qui concerne l'article 3 du projet, celui-ci a fait l'objet de plusieurs modifications.

La Commission a en effet estimé qu'il convenait d'ajouter au premier alinéa que les prescriptions de l'article 3 ne s'imposent que sous réserve des dérogations qui peuvent affecter les statuts, telles que prévues à l'article 4. Cette précision est rendue nécessaire par les termes du troisième alinéa de l'article 7 tel qu'amendé par la Commission, qui prévoient la délivrance du récépissé de déclaration de l'association par le Ministre d'Etat, si la déclaration est conforme aux articles 2 et 3, sans qu'il soit prévu audit alinéa de l'article 7 un renvoi à l'article 4.

En ce qui concerne le chiffre 1, le débat au sein de la Commission a fait ressortir qu'il pourrait être opportun de prévoir que le siège de l'association puisse être transféré hors de la Principauté par une délibération de l'assemblée générale des sociétaires, prise dans les conditions requises pour se prononcer sur les changements apportés aux statuts. Toutefois, la Commission n'a pas souhaité retenir ce point de vue plus libéral, et a exclu la possibilité de transférer le siège d'une association hors de la Principauté.

Au chiffre 3, la Commission a estimé devoir substituer au pouvoir de l'assemblée générale des sociétaires de « *désigner* » l'organe d'administration celui « *d'élire* » ledit organe. Elle a également jugé opportun de prévoir que l'assemblée générale doit approuver les nominations en cas de cooptation.

Enfin, la Commission a suggéré d'insérer un chiffre 6 nouveau, afin de préciser que si la liberté est laissée aux statuts de prévoir les conditions de dévolution du patrimoine de l'association, cette dévolution ne saurait en aucun cas profiter aux sociétaires, ceci afin de consacrer le but non-lucratif des associations.

L'article 3 serait donc rédigé de la façon suivante :

« **Sous réserve des dispositions de l'article 4, ~~Les~~ statuts de l'association doivent être conformes aux conditions ci-après :**

1° - *le siège social doit être établi à Monaco. Il ne peut être transféré hors de la Principauté ;*

2° - *les activités de l'association doivent être principalement exercées à Monaco, à moins qu'en raison de leur nature elles doivent nécessairement être exercées hors de la Principauté ;*

3° - *l'assemblée générale des sociétaires doit être investie des pouvoirs suprêmes et, à ce titre, elle doit ~~désigner~~ élire l'organe d'administration **ou approuver les nominations en cas de cooptation ;***

4° - *les administrateurs doivent être majeurs et jouir de leurs droits civils ;*

5° - *la majorité des administrateurs doit être domiciliée dans la Principauté ;*

6° - **en cas de dissolution de l'association et quel que soit le mode de dévolution de son patrimoine, les sociétaires ne peuvent se voir attribuer une part quelconque des biens de l'association en dehors de la reprise des apports. »**

A propos de l'article 5, la Commission a observé que la rédaction du projet de loi soumis par le Gouvernement semble conditionner l'existence d'une association à une déclaration préalable auprès du Ministre d'Etat, et craint que cette règle ne soit pas conforme aux exigences de libéralisation du droit des associations exprimées par le Conseil de l'Europe.

Il a en outre été exprimé des inquiétudes quant à l'exposition à d'éventuelles sanctions pénales des personnes qui exerceraient des activités en commun sans intention de former une association et qui ne se seraient pas livrées à une déclaration préalable.

La Commission a donc posé en principe que les associations se forment valablement sans autorisation ni déclaration préalable, et a subordonné, en revanche, la jouissance par celles-ci de la personnalité morale et de la capacité juridique à l'accomplissement des formalités de déclaration et de publicité comme prévu à l'article 7, auquel la Commission a opéré un renvoi.

La solution retenue consiste donc à admettre qu'une association existe sous la forme d'un contrat entre deux ou plusieurs personnes mais qu'elle n'acquiert la personnalité morale et la capacité juridique, concomitamment, qu'après avoir fait tout à la fois l'objet d'une déclaration auprès du Ministre d'Etat et d'une formalité de publicité au moyen d'une insertion au Journal de Monaco.

L'article 5 serait donc rédigé de la façon suivante :

« Les associations se forment librement. ~~Elles doivent être déclarées auprès du Ministre d'Etat~~ sans autorisation ni déclaration préalable. Elles jouissent de la personnalité morale et de la capacité juridique dès lors qu'elles se conforment aux dispositions de l'article 7. »

S'agissant de l'article 6, relatif aux causes de nullité et de dissolution d'une association, la Commission a accepté l'argument du Gouvernement selon lequel, malgré leur caractère philosophiquement universel, les libertés et droits fondamentaux visés au premier alinéa sont ceux qui ont effectivement cours à Monaco, en vertu de la Constitution, de Conventions ou de traités internationaux exécutoires, de la loi ou d'autres textes de droit interne. Elle a néanmoins procédé à un ajustement purement rédactionnel.

La Commission a également estimé nécessaire de sanctionner par la nullité les associations qui auraient un caractère sectaire, et de définir ledit caractère dans un alinéa 2 nouveau.

En ce qui concerne la cause de nullité qui consisterait en un objet contraire aux bonnes mœurs, l'idée a été émise de définir comme contraire aux bonnes mœurs l'association qui aurait pour finalité de commettre ou d'inciter à commettre une infraction aux mœurs. Toutefois, la Commission a *in fine* estimé que la géométrie de la notion de bonnes mœurs est, par essence, variable selon les époques et qu'il ne semblait donc pas nécessaire de la définir dans la loi, qui a vocation à durer, de sorte que le contenu de la notion de bonnes mœurs peut être plus libéral ou plus conservateur selon l'époque.

En outre, la Commission a considéré qu'il conviendrait de traiter dans le cadre des articles concernant la possibilité de dissolution administrative ou judiciaire, strictement encadrée, le cas des associations dont l'objet ou les activités sont de nature à susciter des difficultés avec un gouvernement étranger.

Le nouvel article 6 se lirait donc ainsi qu'il suit :

*« Est nulle et de nul effet, l'association dont l'objet ~~ou les activités sont~~ est contraires à la loi, porte~~nt~~ atteinte à l'indépendance, **ou aux institutions de la Principauté, aux libertés et droits fondamentaux de la Principauté qui y sont reconnus, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou a un caractère sectaire.***

Doit être considérée comme ayant ce caractère l'association qui poursuit des activités ayant pour finalité ou pour conséquence de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent à ces activités.

~~Est prohibée et encourt la dissolution l'association dont l'objet ou les activités sont de nature à susciter des difficultés avec un gouvernement étranger ou qui aurait une activité à caractère sectaire. Doit être considérée comme ayant ce caractère toute personne morale qui a pour finalité ou dont les activités ont pour~~

~~conséquence la domination physique ou psychologique et l'exploitation des personnes. »~~

Après de nombreuses considérations, la Commission a estimé devoir refondre entièrement l'article 7 pour prévoir que toute association qui voudra acquérir la personnalité morale et la capacité juridique devra être tout à la fois déclarée et rendue publique. C'est le principe posé par le premier alinéa.

Au deuxième alinéa, la Commission a souhaité prévoir que la déclaration de l'association au Ministre d'Etat doit être faite sous la forme d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal contenant un certain nombre de mentions.

Dans un souci de simplification, la Commission a convenu de préciser que les deux exemplaires des statuts qui, aux termes de ce deuxième alinéa nouveau, accompagnent la déclaration soient rédigés sur papier libre.

Au troisième alinéa, la Commission a proposé de fixer à vingt jours à compter de la réception de la déclaration le délai imparti à l'administration pour la délivrance du récépissé, pour autant que la déclaration respecte les conditions édictées par les articles 2 et 3 de la loi.

La question du caractère obligatoire des mentions devant figurer dans la déclaration aux termes du deuxième alinéa pourrait également se poser.

En droit français, il est spécifiquement prévu que toutes les mentions à faire figurer dans la déclaration de l'association sont obligatoires. Le Préfet est donc en droit de refuser la délivrance du récépissé si, par exemple, ne figure pas dans la déclaration la profession des administrateurs de l'association. Ainsi, dans une espèce dans laquelle une déclaration d'association omettait de mentionner la profession d'un

seul des administrateurs, la juridiction saisie a-t-elle légitimé le refus opposé par le Préfet de délivrer le récépissé, et le recours pour excès de pouvoir contre sa décision a-t-il été rejeté.

Dans l'esprit de la Commission, les services du Ministre d'Etat doivent se borner à une simple vérification du respect des conditions formelles de la déclaration, à savoir : les prescriptions prévues au deuxième alinéa du présent article et aux articles 2 et 3, à l'exclusion de toute appréciation qui pourrait porter sur le fond, notamment toute appréciation sur la validité ou la nullité de l'association, ou toute appréciation sur l'opportunité de l'association. Si les conditions de forme sont remplies, le Ministre d'Etat doit délivrer le récépissé. Si l'une des conditions de forme fait défaut, alors le Ministre pourrait refuser de délivrer le récépissé, mais il serait alors tenu de motiver son refus et de le notifier au déclarant dans le délai de vingt jours à compter de la déclaration. Ce faisant, la charge de la preuve de la notification du refus pèse sur le Ministre d'Etat.

Dans le souci d'une protection renforcée du déclarant, la Commission a souhaité que faute de délivrance du récépissé ou faute de notification du refus de le délivrer, dans le délai de vingt jours à compter de la déclaration, l'avis de réception postal de la déclaration vaille récépissé. Dans l'esprit de la Commission, l'avis de réception postal est présumé se rapporter à la lettre recommandée portant déclaration, sauf à ce que le Ministre d'Etat rapporte la preuve contraire.

Au sixième alinéa, sont prévues les modalités de la publicité de l'association, qui est assurée par l'insertion d'un extrait au Journal de Monaco, sur production du récépissé ou de l'avis de réception postal de la déclaration. La date de la déclaration devant figurer dans l'extrait s'entend de la date du récépissé ou de la date de réception figurant sur l'avis de réception de la lettre recommandée portant déclaration de l'association, adressée au Ministre d'Etat.

Enfin, est posé, dans le cadre d'un septième alinéa, le principe selon lequel l'association acquiert en même temps la personnalité morale et la capacité juridique le lendemain de la publication au Journal de Monaco de l'extrait mentionné au sixième alinéa.

La nouvelle rédaction de l'article 7 serait donc la suivante :

~~« La déclaration visée à l'article 5 est faite dans le mois suivant la formation de l'association.~~

~~Elle est accompagnée du dépôt des statuts.~~

Toute association souhaitant acquérir la personnalité morale et la capacité juridique prévues par l'article 5 doit être déclarée et rendue publique.

La déclaration est effectuée auprès du Ministre d'Etat par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal. Elle mentionne la dénomination et l'objet de l'association, son siège social et les noms, professions, domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Elle est accompagnée de deux exemplaires des statuts sur papier libre.

~~Lorsque la déclaration est conforme aux dispositions des articles 2 et 3, il en est délivré récépissé au plus tard dans le délai de deux mois à moins que ne soient applicables les dispositions de l'article 8. donné récépissé dans le délai de vingt jours de la réception. Le récépissé est daté et signé par le Ministre d'Etat. A défaut de délivrance du récépissé dans le délai imparti, le déclarant requiert, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, de l'autorité compétente de délivrer le récépissé. Ce dernier doit alors lui être délivré dans le mois de cette demande.~~

~~Les modalités auxquelles la déclaration est soumise et celles de délivrance du récépissé sont fixées par arrêté ministériel.~~

Tout refus de délivrance du récépissé est motivé et notifié au déclarant par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal dans ce délai de vingt jours.

A défaut de délivrance du récépissé ou de notification de refus, l'avis de réception postal prévu au deuxième alinéa vaut récépissé.

L'association est rendue publique par une insertion au Journal de Monaco, sur production du récépissé ou de l'avis de réception postal dans le cas prévu au précédent alinéa, d'un extrait contenant la date de la déclaration, la dénomination et l'objet de l'association ainsi que l'indication de son siège social.

L'association acquiert la personnalité morale et la capacité juridique le lendemain de la publication au Journal de Monaco de l'extrait mentionné au précédent alinéa. »

Au premier alinéa de l'article 8, la Commission propose, dans un souci rédactionnel, de substituer au chiffre 7 le mot « *précédent* », le premier alinéa étant alors rédigé comme suit :

*« Par dérogation aux dispositions de l'article 7 **précédent**, le délai de délivrance du récépissé est prorogé de deux mois lorsque les dispositions statutaires, comportant l'une des dérogations prévues à l'article 4, nécessitent la consultation du Conseil d'Etat. »*

S'agissant de l'article 9 du projet, la Commission avait, dans un premier temps, envisagé d'introduire un amendement visant à expressément prévoir que le refus de délivrance du récépissé de la déclaration souscrite auprès de l'administration par les fondateurs d'une association ouvre un droit de recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Suprême dans le délai de droit commun.

La Commission a finalement admis l'objection formulée par le Gouvernement, qui estime inutile cette nouvelle disposition en ce qu'elle énonce une évidence. En effet, le refus du récépissé est une décision prise par une autorité administrative, faisant par nature grief et à l'encontre de laquelle le recours pour excès de pouvoir est donc toujours ouvert.

En outre, les formalités de publicité posées par l'article 9 ayant été intégrées par la Commission dans le cadre de la refonte de l'article 7, la Commission suggère de procéder à la suppression de cet article, la numérotation des articles subséquents s'en trouvant par conséquent décalée.

Dans un souci de cohérence avec les modifications apportées à l'article 7, l'alinéa 1^{er} de l'article 9 se devait de prévoir que l'association déclarée ne jouit de la capacité juridique que si elle a été rendue publique.

A cet égard, et dans un souci de clarté, la Commission a préféré l'expression « *capacité de réaliser tous les actes de la vie civile* » à celle de « *capacité civile* » figurant au projet de loi.

Cet article pose le principe pour l'association déclarée et rendue publique de la capacité de réaliser tous les actes de la vie civile et en fixe les limites.

Ainsi, s'agissant du 1^o, la Commission a suggéré d'alléger la limitation empêchant une association d'acquérir des biens meubles qui ne seraient pas utiles à

son activité, en supprimant la référence auxdits « meubles ». De cette façon, la limite posée par le 1° ne consiste plus qu'en l'interdiction pour une association d'acquérir des biens immeubles qui ne seraient pas utiles à son activité. Il s'agit de préserver la vocation non-lucrative des associations et d'exclure l'exercice d'activités immobilières spéculatives.

Le chiffre 2, précisé et complété par la Commission, prévoit que si les immeubles compris dans une donation ou une disposition testamentaire n'étaient pas utiles à l'activité de l'association, l'autorisation de l'acceptation de ladite libéralité pourra être subordonnée à la cession de tout ou partie des biens immobiliers jugés inutiles à l'activité.

Enfin, la Commission a jugé qu'il convenait de prévoir que la nullité des actes évoquée par le dernier alinéa de l'article 9 nouveau est une nullité absolue et d'ajouter les termes : « dans le délai prévu à l'article 2082 du Code civil. » à la suite de cette disposition.

La rédaction de l'article 9 serait donc la suivante :

« L'association déclarée et rendue publique jouit de la capacité de réaliser tous les actes de la vie civile sous réserve des dispositions ci-après :

1° - *l'association ne peut acquérir que les immeubles ~~et meubles~~ utiles à son activité ;*

2° - *elle ne peut accepter les dispositions entre vifs ou par testament faites à son profit, ~~sauf à obtenir qu'avec l'autorisation du Prince, délivrée par ordonnance souveraine après avis du conseil d'Etat. Si, à la suite d'une libéralité, le patrimoine immobilier de l'association devient exagérément important par rapport à son but, cette autorisation peut, après avis du Conseil d'Etat, être subordonnée à l'aliénation, dans un délai qu'elle fixe, de tout ou partie des immeubles, objets de cette libéralité~~ Si les immeubles compris dans une donation ou une disposition*

testamentaire ne sont pas utiles à l'activité de l'association, l'autorisation prévue au présent chiffre peut, dans les délais et formes qu'elle prescrit, assortir l'acceptation de la libéralité de l'obligation d'aliéner tout ou partie des biens concernés. Le prix est versé dans les caisses de l'association. Lorsqu'une association donne à une libéralité ou au produit de sa cession une affectation différente de celle en vue de laquelle elle a été autorisée à l'accepter, l'autorisation prévue au présent chiffre peut être rapportée dans les mêmes formes, les représentants de l'association préalablement entendus en leurs explications ou dûment appelés à les fournir. Les dispositions du présent chiffre ne font pas obstacle à la capacité pour toute association de recevoir des dons manuels.

Sont nuls tous actes effectués en violation des dispositions des chiffres 1° et 2° du présent article. L'annulation est prononcée par le tribunal de première instance saisi par le ministère public ou par tout intéressé dans le délai prévu à l'article 2082 du Code civil. »

La question pourrait se poser de savoir si les « actes » visés au premier alinéa de cet article comprennent également les actes de commerce.

Certains auteurs français ont affirmé qu'une association pouvait être un commerçant, en se fondant sur certaines décisions de justice et sur l'article 1^{er} du Code de commerce français qui dispose que « *sont commerçants ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur profession habituelle* ».

Une réponse ministérielle française a précisé que :

"La qualité de commerçant n'est pas reconnue aux associations. La loi du 1^{er} juillet 1901 trace une seule limite légale à l'activité des associations, celle, essentielle, de partager des bénéfices. De ce fait, la jurisprudence a depuis longtemps reconnu aux associations la possibilité d'exercer une activité économique

impliquant la réalisation, même à titre habituel, d'actes de commerce. Néanmoins, la Cour de Cassation a clairement affirmé l'incompatibilité de principe entre le statut inspiré par la loi du 1^{er} juillet 1901 et celui de commerçant. Le statut associatif n'a pas vocation à constituer un mode normal d'exercice d'une activité commerciale, sauf à perdre son identité et ses spécificités. Par ailleurs, il reste loisible aux associations qui souhaitent développer une activité commerciale dans les meilleures conditions de constituer à cet effet une société qui bénéficiera de tous les droits attachés à ce statut".

Il a paru à la Commission qu'une analyse similaire pouvait être retenue en droit monégasque, dans la mesure où le régime monégasque des associations se rapproche du régime français.

S'agissant de l'article 10, celui-ci prévoit une obligation de déclaration au Ministre d'Etat d'un certain nombre de changements pouvant affecter l'association au cours de son existence.

La Commission avait estimé qu'il était plus expédient de prévoir, en lieu et place de l'accusé de réception par le Ministre d'Etat de la déclaration modificative, une formalité de déclaration par lettre recommandée avec avis de réception, de telle sorte que l'avis de réception postal évite l'émission par le Ministre d'Etat d'un accusé de réception spécifique. Si rien n'interdisait à l'Administration de se tenir pour valablement informée par la réception d'une lettre simple, le Gouvernement a néanmoins souhaité la suppression de l'obligation de recourir à une lettre recommandée avec avis de réception, ce qui a été accepté par les membres de la Commission de Législation.

Toutefois, dans l'hypothèse où la déclaration modificative serait adressée au Ministre d'Etat par lettre recommandée avec avis de réception postal, ledit avis serait alors équivalent à l'accusé de réception du Ministre d'Etat.

La Commission a jugé que le 1° de cet article présentait un caractère trop limitatif en ce qu'il ne prévoyait que l'obligation de déclarer le changement d'adresse de l'association, et qu'il convenait que le président ou, à défaut, un administrateur d'une association, déclare au Ministre d'Etat tout changement dans la dénomination, l'objet ou l'adresse du siège social.

La Commission a en outre jugé plus explicite de remplacer, au chiffre 3, le terme « *des biens immobiliers* » par le terme « *d'immeubles* » et de prévoir qu'un état descriptif, en cas d'acquisition, et l'indication des prix d'acquisition ou d'aliénation doivent être joints à la déclaration.

La Commission a également modifié, dans un souci de cohérence du texte, le chiffre 4, afin que les modifications apportées aux statuts, que le président ou un administrateur est tenu de déclarer, sont toutes celles qui ne sont pas déjà visées au 1°.

La Commission a estimé plus clair de modifier la rédaction du chiffre 5, prévoyant l'obligation de déclarer toute décision de dissolution volontaire de l'association, en transformant les termes « *toute décision comportant dissolution volontaire* » en « *toute décision de dissolution volontaire* ».

L'article 10 serait donc rédigé de la façon suivante :

« ~~Le~~ **président ou, à défaut, un administrateurs, sont est tenus**, dans le mois, de déclarer au Ministre d'Etat qui en accuse réception :

1° - ~~tout changement d'adresse du siège de l'association~~ **dans la dénomination, l'objet ou l'adresse du siège social ;**

2° - *toute modification dans la composition de l'organe d'administration ainsi que dans les fonctions de ses membres ;*

3° - *toute acquisition ou aliénation ~~des biens immobiliers~~ d'immeubles ; un état descriptif en cas d'acquisition et l'indication des prix d'acquisition ou d'aliénation doivent être joints à la déclaration ;*

4° - *toute modification affectant les statuts autres que celles visées au chiffre premier ;*

5° - *toute décision ~~comportant~~ de dissolution volontaire de l'association.*

Les modalités de la déclaration sont fixées par arrêté ministériel. »

A propos de l'article 11, la Commission a considéré, comme à l'article précédent, que le président ou, à défaut, un administrateur de l'association, peut engager celle-ci et, partant, publier au Journal de Monaco un avis mentionnant les changements visés par ledit article.

En ce qui concerne le 1°, la Commission a estimé que la publication devait porter non pas sur la dénomination, l'objet et l'adresse du siège social, dont la publication est dorénavant prévue par le sixième alinéa de l'article 7, mais sur les changements pouvant les affecter au cours de l'existence de l'association.

Cette décision implique la suppression du chiffre 2 du présent article.

De plus, en vue d'harmoniser la rédaction du 3°, devenu 2°, avec le 5° de l'article précédent, la Commission a décidé de remplacer les termes « *la décision comportant dissolution* » par « *la décision de dissolution* ».

Par ailleurs, la Commission a souligné que la rédaction du quatrième alinéa était peu claire et a souhaité supprimer les mots « *soit la délivrance du récépissé* » et les mots « *soit l'accusé de réception de la modification, soit le prononcé de la*

dissolution dans l'hypothèse prévue par l'article 24 », de sorte que la publication doit être faite dans le mois qui suit la déclaration.

Enfin, la Commission a estimé devoir ajouter deux nouveaux alinéas *in fine* prévoyant l'opposabilité aux tiers des changements affectant l'association.

De sorte que l'article 11 serait rédigé dans les termes suivants :

« **Les président ou, à défaut, un administrateurs sont est tenus de publier au Journal de Monaco, outre le récépissé de déclaration, un avis mentionnant :**

1° - tout changement dans la dénomination, l'objet et ou l'adresse du siège social ;

~~2° - toute modification affectant ces mentions;~~

~~3°~~ **2° - la décision comportant de dissolution de l'association.**

La publication doit être faite dans le mois qui suit soit la délivrance du récépissé de la déclaration, soit l'accusé de réception de la modification, soit le prononcé de la dissolution dans l'hypothèse prévue par l'article 24.

Les modifications visées aux chiffres 2°, 3° et 4° de l'article 10 sont opposables aux tiers à compter du jour où elles ont été déclarées.

Les modifications visées aux chiffres 1° et 5° de l'article 10 ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour de leur publication au Journal de Monaco. »

L'article 12 porte sur le registre devant être tenu par l'association.

L'article a fait l'objet d'une refonte. Sa rédaction ancienne, qui conférait aux autorités gouvernementales un droit de regard sur les délibérations des organes de l'association, a paru anti-démocratique.

La Commission, ayant souhaité préserver la confidentialité des informations pouvant figurer dans les délibérations des organes de l'association, a donc préféré cantonner les mentions devant être inscrites au registre aux modifications apportées aux statuts, aux changements survenus dans l'administration de l'association ainsi qu'aux dates des avis de réception relatifs à ces événements.

Par ailleurs, au dernier alinéa, la Commission a estimé que, s'agissant des autorités administratives, le droit d'accès au registre devait être limité au Ministre d'Etat, tout en maintenant bien sûr la possibilité de contrôle reconnue aux autorités judiciaires.

Enfin, la Commission a observé que la demande du Ministre d'Etat et celle des autorités judiciaires n'ont pas à être cumulatives pour engendrer la présentation obligatoire du registre et a donc suggéré de remplacer la conjonction « *et* » par le terme « *ou* ».

L'article 12 serait donc ainsi rédigé :

~~« Les administrateurs tiennent un registre où sont portées les délibérations des organes de l'association et mentionnés les récépissés délivrés. »~~

Les modifications apportées aux statuts et les changements survenus dans l'administration de l'association sont transcrits sur un registre tenu au siège de toute association déclarée. Les dates des avis de réception relatifs aux modifications et changements sont mentionnées au registre.

*Ce registre doit être présenté à toute demande ~~des autorités administratives~~
 ou du **Ministère d'Etat ou des autorités judiciaires.** »*

S'agissant de l'article 13, la Commission a estimé que la prise de connaissance par toute personne des statuts d'une association devait se faire au Ministère d'Etat, cette solution présentant plus de garanties. La Commission a également estimé opportun que toute personne ait accès aux déclarations et pièces faisant connaître les modifications des statuts et les changements survenus dans l'administration de l'association. Elle a maintenu la possibilité de se faire délivrer copie de l'ensemble de ces documents aux frais de la personne qui en fait la demande.

L'article 13 serait donc ainsi rédigé :

*« Toute personne peut prendre connaissance et obtenir communication, au ~~siège de la personne morale~~ **Ministère d'Etat**, des statuts de l'association et **des déclarations, ainsi que des pièces faisant connaître les modifications des statuts et les changements survenus dans l'administration de l'association. Elle peut s'en faire délivrer, à ses frais, copie à ses frais.** »*

Préalablement à l'étude des articles suivants relatifs à l'agrément d'une association, s'inscrivant dans le cadre du Chapitre 4 du projet, la Commission s'est interrogée sur les effets que l'on souhaitait faire produire à l'agrément.

La Commission a reconnu que si le mécanisme de l'agrément présentait le risque de limiter le mouvement associatif, il n'en constituait pas moins un moyen de contrôler les abus qui pourraient survenir dans l'utilisation des fonds publics dont bénéficient certaines associations. La Commission a donc jugé nécessaire qu'avant

de pouvoir recevoir des fonds publics une association fasse préalablement l'objet d'un agrément.

L'article 14 a fait l'objet d'une nouvelle rédaction. Il prévoit que l'agrément est délivré et retiré par arrêté ministériel. Il pose le principe d'une condition d'existence préalable de trois années pour l'association candidate à l'agrément, ainsi que les exceptions à ce principe concernant les associations de victimes ou de consommateurs et les associations dont l'activité poursuit un but d'intérêt général, concourt à une mission de service public ou permet une participation à des manifestations internationales.

Aussi, le principe selon lequel l'Administration doit pouvoir disposer d'un recul suffisant sur le fonctionnement même de l'association souhaitant être agréée avant d'instruire la demande d'agrément est-il, dans un souci de souplesse et de pragmatisme, assorti de dérogations pour les associations visées au second alinéa.

La Commission a en effet estimé que la dispense de la période probatoire de trois ans, accordée aux associations ayant pour objet la défense des intérêts de victimes ou de consommateurs, se justifie par le fait que ces associations sont souvent constituées après la survenance d'un sinistre ou d'un événement catastrophique, afin de représenter l'intérêt collectif des consommateurs ou des victimes, et que le fait de requérir un délai d'existence de trois ans reviendrait à les priver de toute possibilité d'action. Elle a de plus repris les dérogations de l'article 18 initial du projet de loi gouvernemental.

C'est la raison pour laquelle la rédaction suivante de l'article 14 a été retenue :

~~« L'agrément est la décision administrative génératrice, à l'égard de l'association déclarée qui en sollicite le bénéfice, des droits et obligations définis au présent chapitre.~~

~~L'agrément est accordé par arrêté ministériel pour une période de trois ans, renouvelable dans les mêmes conditions que l'agrément initial.~~

Les associations qui remplissent les conditions fixées à l'article 15 peuvent être agréées par arrêté ministériel à l'issue d'une période probatoire de fonctionnement d'une durée de trois ans.

Toutefois cette condition de durée n'est pas requise lorsque l'association a pour objet la défense des intérêts de victimes ou de consommateurs, lorsque son activité poursuit un but d'intérêt général, concourt à une mission de service public ou permet une participation à des manifestations internationales.»

L'article 15 fait également l'objet d'une rédaction nouvelle. Il définit le type d'associations pouvant faire l'objet d'un agrément et précise les conditions à remplir pour que l'agrément soit délivré. Dans l'esprit de la Commission, il ne s'agit pas, dans le cadre de la procédure d'agrément, que le Ministre d'Etat se livre à une appréciation d'opportunité mais qu'il contrôle seulement le respect des conditions posées par la loi pour que l'agrément soit délivré. La Commission estime qu'à partir du moment où ces conditions sont remplies, l'agrément doit être délivré.

En outre, votre Rapporteur tient à préciser que si le troisième tiret du deuxième alinéa vise spécialement à prévenir tout risque de délivrance d'un agrément à une association qui professerait, par exemple, des thèses racistes, sexistes ou d'autres doctrines tout aussi condamnables, il n'a pas pour but d'empêcher l'agrément de congrégations religieuses ou d'associations à caractère confessionnel

ainsi que celles regroupant uniquement une catégorie de personnes comme par exemple des femmes, des hommes, des mineurs, des séniors, des Monégasques, etc.

Afin d'assurer la cohérence du rôle des fédérations à l'égard de l'activité associative, un tiret nouveau a été rédigé *in fine* de l'article 15, qui se lirait donc ainsi qu'il suit :

~~« L'agrément confère à l'association déclarée la faculté de bénéficier de concours publics constitués notamment par l'allocation de subventions, la mise à disposition de locaux ou d'installations techniques.~~

~~L'association agréée peut se prévaloir de l'agrément lors de sa participation à toute manifestation organisée à l'étranger et entrant dans le cadre de son objet.~~

~~En outre, l'agrément permet à l'association d'agir en justice pour la défense d'intérêts communs entrant dans le cadre de son activité sans avoir à justifier d'un préjudice direct et personnel.~~

~~Peut toutefois bénéficier, à titre exceptionnel, de subventions publiques, l'association non agréée apportant de manière ponctuelle son concours à une mission d'intérêt général.~~

Peuvent être agréées les associations dont l'objet poursuit un but d'intérêt général, ou dont l'activité concourt à une mission de service public ou contribue à la notoriété de la Principauté.

Pour être agréée, l'association doit avoir au préalable rempli les formalités relatives aux associations déclarées et rendues publiques, et doit, en outre :

- **fonctionner en conformité avec ses statuts et les lois et règlements qui lui sont applicables ;**
- **présenter des garanties suffisantes d'organisation ;**
- **assurer en son sein la liberté d'opinion, le respect des droits de la défense, s'interdire toute discrimination et veiller à l'observation des règles déontologiques applicables, le cas échéant, à ses activités ;**
- **respecter les règles d'encadrement, d'hygiène et de sécurité applicables aux activités pratiquées par ses membres ;**
- **justifier de son affiliation à une fédération agréée existant dans son domaine d'activité, dans la mesure où une telle fédération existe. »**

L'article 16 a lui aussi fait l'objet d'une refonte complète. La Commission a voulu prévoir dans cet article les avantages de l'agrément pour l'association qui choisit de le solliciter. La Commission a souhaité que seules les associations agréées, et donc soumises à une surveillance plus stricte de la part de la puissance publique, puissent recevoir des aides de l'Etat. Il s'agit de préserver l'Etat et la société de certaines dérives qui aboutiraient à la dissipation de l'argent public et à des comportements qui pourraient atteindre ou dépasser les frontières de la légalité.

Toutefois, la Commission a considéré que cette règle ne devait pas faire échec à la possibilité pour l'Etat d'apporter une aide ponctuelle à des manifestations qui, organisées par des associations non agréées, correspondent cependant à un but d'intérêt général, à une mission de service public, ou contribuent à la notoriété de la Principauté. C'est pourquoi, elle suggère de prévoir qu'exceptionnellement, un concours ponctuel peut être alloué à une association non agréée à l'effet de poursuivre de telles fins. Elle propose, en vue de garantir son caractère exceptionnel, que ce concours ne puisse pas être renouvelé pendant une durée de trois années. Elle craint en effet qu'à défaut d'une telle précaution, le principe réservant l'octroi de concours publics aux associations agréées soit vidé de son sens.

Votre Rapporteur tient à indiquer que la Commission n'a pas retenu l'argument invoqué par le Gouvernement à l'appui de sa demande visant à obtenir de la Commission de Législation la suppression du caractère non renouvelable dans un délai de trois ans des aides publiques qui seraient allouées aux associations non agréées. En effet, le principe posé, réservant l'octroi de concours publics aux associations agréées, assorti par ailleurs d'un tempérament, n'aurait plus lieu d'être si une telle restriction était évincée du dispositif.

En outre, l'agrément procure à l'association la faculté de pouvoir agir en justice pour la défense d'intérêts communs sans avoir à justifier d'un préjudice subi par l'association elle-même. Enfin, il est reconnu à l'association agréée le droit de se prévaloir dudit agrément dans le cadre des manifestations auxquelles elle participe, comme d'une garantie particulière lui donnant le caractère d'un groupement respectueux du droit, sérieux et transparent.

Ainsi, le texte de l'article 16 se lirait-il de la manière suivante :

« L'association déclarée qui justifie d'un fonctionnement et de l'exercice d'activités conformes à ses statuts et aux prescriptions législatives et réglementaires ainsi que de garanties suffisantes d'organisation peut être agréée par le Ministre d'Etat selon des modalités fixées par arrêté ministériel. »

Seule une association agréée peut bénéficier de concours publics dans les conditions définies par la loi n° 885 du 29 mai 1970 et les textes pris pour son application. A titre exceptionnel, un concours ponctuel non renouvelable dans un délai de trois ans peut toutefois être alloué dans les mêmes conditions à une association non agréée à l'effet de poursuivre l'une des fins mentionnées au premier alinéa de l'article 15.

L'association agréée peut agir en justice pour la défense d'intérêts communs entrant dans le cadre de ses activités sans avoir à justifier d'un préjudice direct et personnel.

L'association agréée peut se prévaloir de l'agrément lors de sa participation, dans le cadre de ses activités, à toute manifestation organisée en Principauté ou à l'étranger. »

La question peut se poser de savoir qui, au sein de l'association, a le pouvoir de prendre l'initiative d'une action en justice.

Cette question a donné lieu à une abondante jurisprudence en France.

Ainsi, a-t-il été jugé que la présidente d'une association peut parfaitement agir en justice au nom de l'association qu'elle dirige dans la mesure où, même si les statuts de l'association donnent tous pouvoirs au conseil d'administration pour pourvoir au bon fonctionnement de l'association, le président n'ayant qu'un rôle de surveillance des statuts et étant donc nécessairement subordonné au conseil d'administration pour toute action en justice, son habilitation par ce même conseil d'administration est régulière et résulte de deux délibérations du conseil qui indiquent que tout pouvoir a été donné au président pour agir en justice pour le recouvrement de sommes manquantes révélées par un audit, ce qui inclut nécessairement la possibilité d'agir en justice contre le débiteur.

Inversement, il a également été jugé qu'un président d'association ne présente pas de qualité pour agir en justice au nom de l'organisme qu'il préside s'il ne produit pas au soutien de sa requête une délégation pour ester en justice consentie régulièrement par le seul organe statutairement compétent dans ce domaine, le conseil d'administration.

La Commission estime que le président d'une association agréée, à l'instar d'une association non agréée, doit être habilité par l'organe d'administration de l'association pour pouvoir agir en justice au nom de l'association.

La Commission a également procédé à la refonte de l'article 17. Cet article prévoit désormais un délai de trois mois pour que les services du Ministre d'Etat examinent la demande d'agrément. Afin de respecter le principe du contradictoire et le droit d'exercer un recours juridictionnel pour l'association s'étant vu refuser l'agrément, la Commission a voulu que la décision de refus d'agrément soit motivée et notifiée à l'association demanderesse. Dans le même esprit, la Commission a en outre posé le principe selon lequel l'absence de décision sur l'agrément dans le délai imparti vaut refus de l'agrément.

L'article 17 se lirait donc ainsi qu'il suit :

« L'agrément est délivré au terme d'une période probatoire de trois ans de fonctionnement effectif.

Toutefois, ce délai peut être réduit ou supprimé lorsque l'activité de l'association revêt un intérêt général, concourt à une mission de service public ou permet une participation à des manifestations internationales.

La demande d'agrément doit être instruite dans un délai de trois mois.

La décision de refus, qui doit être motivée, est notifiée à l'association requérante.

A défaut de décision sur la demande d'agrément dans le délai de trois mois, celui-ci est réputé refusé. »

Toujours dans le but de soumettre les associations agréées à une plus grande vigilance de la part des pouvoirs publics, la Commission a changé la rédaction de l'article 18. Aussi, la Commission a-t-elle décidé, d'une part, d'instaurer à la charge de l'association agréée l'obligation de fournir annuellement au Ministre d'Etat un rapport d'activité et un rapport financier, accompagnés de tous documents justificatifs et, d'autre part, le droit pour le Ministre d'Etat de faire diligenter une enquête ou un audit de l'association, à tout moment, sans que l'association puisse s'y opposer, avec en outre l'obligation de fournir tous éléments utiles.

Le texte de l'article 18 se lirait donc ainsi qu'il suit :

« Pour être agréée, l'association déclarée doit encore justifier:

- qu'elle assure en son sein la liberté d'opinion, le respect des droits de la défense, s'interdit toute discrimination et veille à l'observation des règles déontologiques applicables, le cas échéant, à ses activités;*
- qu'elle respecte les règles d'encadrement, d'hygiène et de sécurité applicables aux activités pratiquées par ses membres;*
- de son affiliation à une fédération agréée existant dans son domaine d'activité, dans la mesure où une telle fédération existe;*
- qu'elle est en mesure d'offrir à ses membres les structures administratives et l'encadrement technique que requiert l'activité pour laquelle elle a été constituée.*

L'association agréée remet chaque année au Ministre d'Etat un rapport d'activité et un rapport financier, ainsi que les documents justificatifs des opérations effectuées.

Le Ministre d'Etat peut faire diligenter à tout moment une enquête ou un audit de l'association agréée qui ne peut s'y opposer et doit fournir tous éléments utiles. »

Les éléments originellement contenus dans l'article 20 initial du projet de loi (nouvel article 19) ayant fait l'objet d'une refonte au sein d'autres articles du dispositif, la Commission a donc procédé à sa suppression, la numérotation des articles subséquents s'en trouvant décalée en conséquence.

Enfin, comme longuement explicité en introduction de ce présent rapport, la Commission a accepté de supprimer l'amendement qu'elle avait initialement proposé d'ajouter au sein de l'article 20, à propos du contrôle de l'utilisation des fonds publics par les associations subventionnées. Les dispositions de la loi n° 885 du 25 mai 1970 relative au contrôle financier des organismes de droit privé bénéficiant d'une subvention de l'Etat et les textes pris, en juillet 2008, pour son application sont bien évidemment applicables aux associations subventionnées.

La Commission a également retenu une nouvelle rédaction de l'article 19. Le nouveau texte crée à la charge de l'association l'obligation de déclarer au Ministre d'Etat, dans le mois de sa survenance, toute modification susceptible d'affecter l'un des éléments énumérés à l'article 15, lesdits éléments conditionnant directement l'agrément de l'association.

L'article 19 serait donc amendé comme suit :

« L'association agréée rend compte au Ministre d'Etat de ses activités par la production d'un rapport annuel moral et financier. »

~~Elle est également tenue de déclarer, dans le mois de sa survenance, toute modification aux dispositions fondamentales ayant déterminé l'agrément.~~

~~Les modalités d'exécution du présent article sont précisées par arrêté ministériel.~~

L'association est tenue de déclarer au Ministre d'Etat, dans le mois de sa survenance, toute modification susceptible d'affecter l'un des points mentionnés à l'article 15. »

La nouvelle rédaction de l'article 20 énonce les circonstances dans lesquelles l'agrément est retiré, à savoir lorsque l'association cesse de remplir les conditions prévues pour l'agrément ou bien pour tout motif grave. Dans un souci de parallélisme des formes avec l'octroi de l'agrément, la Commission souhaite que le retrait de ce dernier intervienne par arrêté ministériel. Il est par ailleurs précisé que ce retrait met consubstantiellement fin aux concours publics visés à l'article 16. Afin de garantir le principe du contradictoire, les représentants de l'association seraient mis en mesure de fournir leurs explications préalablement à toute décision de retrait.

L'article 20 se lirait donc ainsi qu'il suit :

~~« L'agrément est retiré lorsque l'association bénéficiaire cesse de remplir les conditions requises; il peut, en outre, être retiré pour tout motif grave.~~

~~Le retrait d'agrément est prononcé par arrêté ministériel, les administrateurs entendus en leurs explications ou dûment appelés à les fournir.~~

~~Ce retrait met fin aux concours publics visés à l'article 16.~~

L'agrément est retiré dans les cas suivants :

- **lorsque les conditions requises pour sa délivrance ne sont plus remplies ;**
- **pour tout motif grave.**

Le retrait est prononcé par arrêté ministériel. Il met fin aux concours publics visés à l'article 16.

Préalablement à toute décision de retrait, les représentants de l'association sont entendus en leurs explications ou dûment appelés à les fournir. »

—

L'article 21 prévoit les modalités de nomination d'un liquidateur en cas de dissolution de l'association par l'assemblée générale des sociétaires, ainsi que les pouvoirs du liquidateur.

Toutefois, la Commission a estimé que la formulation de l'alinéa premier était superflue, dans la mesure où elle précise que les opérations de liquidation portent sur des biens, ce que la Commission estime aller de soi. Il a donc été décidé de ne retenir que la seule notion de liquidation et de supprimer les mots « *des biens* ».

Elle a aussi estimé opportun, au cas où aucun liquidateur ne serait désigné ou au cas où les règles statutaires de dévolution se révéleraient inapplicables, que le tribunal ait la faculté de désigner un seul ou plusieurs liquidateurs.

Le reste de l'article n'a appelé aucun commentaire de la part de la Commission.

L'article 21 se lirait donc de la manière suivante :

« Lorsqu'elle prononce la dissolution de l'association, l'assemblée générale des sociétaires désigne une ou plusieurs personnes chargées de procéder aux opérations de liquidation ~~des biens~~.

*Si aucun liquidateur n'est désigné ou si les règles statutaires de dévolution se révèlent inapplicables, le tribunal de première instance nomme, à la diligence du ministère public ou de tout intéressé, un **ou plusieurs** liquidateurs judiciaires. Le tribunal est saisi et statue conformément aux dispositions de l'article 850, alinéa 2, du Code de procédure civile.*

*Sauf si le tribunal en décide autrement, le **ou les** liquidateurs judiciaires exercent les pouvoirs conférés par l'article 694 du Code civil au curateur d'une succession vacante. »*

—

L'article 22 traite de la dissolution de l'association prononcée par voie de justice et des causes de dissolution judiciaire.

La Commission a d'abord proposé d'ajouter aux causes de dissolution judiciaire la nullité de l'association, notamment dans les cas énoncés à l'article 6, c'est-à-dire lorsque l'objet de l'association est contraire à la loi, porte atteinte à l'indépendance ou aux institutions de la Principauté, aux libertés et droits fondamentaux qui y sont reconnus, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou aurait un caractère sectaire. Cela implique donc l'insertion d'un 2° nouveau.

La Commission a également jugé bon de préciser, au chiffre 2 du projet de loi initial, devenu le chiffre 3, relatif à la cause de dissolution tenant à une activité non conforme à l'objet de l'association que, dans ce cas, les actes accomplis par l'association en dehors de son objet social sont nuls et de nul effet.

Encourt également la dissolution judiciaire l'association dont l'objet ou les activités sont de nature à susciter de graves difficultés avec un gouvernement étranger. Cette disposition ne doit pas, bien entendu, être la « *porte ouverte* » à des abus, seules les difficultés présentant une réelle gravité pouvant être une cause de dissolution judiciaire.

En outre, la Commission a également voulu préciser au 5°, ancien 3°, que l'association n'encourt la dissolution que si elle est dépourvue des organes nécessaires à son fonctionnement pendant plus de six mois.

La Commission juge opportun de permettre au tribunal de première instance qui statue sur la dissolution d'ordonner par provision la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association sous les sanctions prévues à l'article 33.

Par ailleurs, dans un souci de parallélisme avec les dispositions de l'article qui précède visant les pouvoirs du liquidateur dans la circonstance d'une dissolution volontaire de l'association, la Commission a décidé d'ajouter un quatrième alinéa reprenant à l'identique les termes du dernier alinéa de l'article 21.

Enfin, la Commission relève au dernier alinéa, prévoyant la notification au Ministre d'Etat et la publicité de la décision judiciaire de dissolution, que l'expression « *la décision judiciaire exécutoire* » est inappropriée, dans la mesure où le texte entend plutôt faire référence à une décision judiciaire passée en force de chose jugée, laquelle n'est plus susceptible que d'un recours en révision. La Commission estime inopportun en revanche de viser parmi les décisions concernées par cet alinéa les jugements assortis de l'exécution provisoire, de manière à maintenir un régime uniforme.

L'article 22 se lirait donc de la façon suivante :

« *Encourt la dissolution :*

1° - l'association dont les statuts enfreignent les dispositions de la présente loi ;

2° - l'association entachée de nullité, notamment dans les cas énoncés à l'article 6 ;

~~2°~~ **3° - l'association qui déploie une activité non conforme à son objet ; dans ce cas, les actes accomplis par l'association en dehors de son objet social sont nuls et de nul effet ;**

4° - l'association dont l'objet ou les activités sont de nature à susciter de graves difficultés avec un gouvernement étranger ;

~~3°~~ **5° - celle qui est dépourvue des organes nécessaires à son fonctionnement pendant plus de six mois ou qui, depuis plus de cinq ans, ne s'est livrée à aucune activité.**

La dissolution emporte, de plein droit, obligation immédiate de cesser toute activité et de liquider le patrimoine.

*Elle est prononcée par le tribunal de première instance, à la diligence du ministère public ou à la demande de tout intéressé. Le tribunal est saisi et statue comme prévu à l'article 850, alinéa 3, du Code de procédure civile. S'il y a lieu, il nomme un ou plusieurs liquidateurs judiciaires. **Il peut en outre, sous les sanctions prévues à l'article 33, ordonner, par provision et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres de l'association.***

Sauf si le tribunal en décide autrement, le ou les liquidateurs judiciaires exercent les pouvoirs conférés par l'article 694 du Code civil au curateur d'une succession vacante.

La décision judiciaire exécutoire passée en force de chose jugée est notifiée par le greffier en chef au Ministre d'Etat qui en assure la publicité au Journal de Monaco. »

—

L'article 23, relatif aux cas de dissolution de l'association par le pouvoir exécutif, a fait l'objet d'une nouvelle rédaction. En effet, il est apparu à la Commission que la rédaction initiale du projet de loi donnant le pouvoir à l'exécutif de dissoudre une association « *pour motif grave touchant à l'ordre public* » revêtait un caractère exagérément général, et recélait un fort potentiel d'arbitraire incompatible avec les valeurs démocratiques et les principes de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme. Il est donc apparu nécessaire à la Commission d'encadrer l'exercice de la faculté de dissolution offerte au Ministre d'Etat par une double condition tenant à la fois à l'existence nécessaire d'un cas d'urgence et au fait qu'une telle mesure doit impérativement être motivée par un lien entre l'association et la commission de crimes ou de délits, ou l'existence de graves difficultés avec un gouvernement étranger du fait de ladite association.

L'article 23 se lirait donc ainsi qu'il suit :

« En cas d'urgence, le Ministre d'Etat peut procéder par arrêté motivé à la dissolution de-~~l'~~ toute association ayant pour objet, pour activité ou pour effet de concourir ou d'inciter à la commission de crimes ou de délits ~~motif grave touchant à l'ordre public~~.ou de susciter de graves difficultés avec un gouvernement étranger.

La ~~décision~~ 'arrêté du Ministre d'Etat est publié au Journal de Monaco et produit les mêmes effets que la dissolution judiciaire. Le Ministre d'Etat en assure la ~~publicité et~~ S'il y a lieu, il nomme, ~~s'il y a lieu,~~ un ou plusieurs liquidateurs qui exercent les pouvoirs prévus par l'article 694 du Code civil, sauf s'il leur confère d'autres pouvoirs. »

L'article 24 définit la notion de fédération d'associations.

La Commission a relevé les difficultés d'interprétation posées par cette disposition, qui recèle une contradiction, dans la mesure où elle commence par prévoir qu'une fédération d'associations peut être constituée par plusieurs personnes, puis exige la présence d'une association ou de plusieurs associations parmi les personnes liées par la convention organisant la fédération pour pouvoir prétendre à la forme juridique de « fédération d'associations ».

Il a été observé que dans le cadre des associations sportives, la forme de fédération est nécessaire pour participer à certaines manifestations, alors même qu'il n'existerait qu'une seule association par branche d'activité, et la question s'est posée de savoir s'il ne serait pas opportun de permettre à une seule association de constituer une fédération afin de préserver la présence sportive monégasque au niveau international, en ayant cependant conscience des limites de cette solution sur le plan juridique.

Pour contourner la difficulté, la Commission a souhaité prévoir la possibilité pour une association, en l'absence d'une autre association susceptible de se joindre à elle ou en cas d'impossibilité, de former valablement une fédération en se groupant avec une ou plusieurs personnes physiques. La Commission est cependant consciente du caractère peu orthodoxe de cette solution d'un point de vue strictement juridique.

La Commission a également remarqué que dans un tel contexte, les activités connexes auxquelles cet article fait référence ne sont pas nécessairement plurales et a donc préféré transposer cette expression au singulier.

La Commission a donc procédé à une nouvelle rédaction de cet article, qui se lirait comme suit :

*« La fédération d'associations est la convention par laquelle **deux ou plusieurs personnes associations dûment déclarées et rendues publiques en Principauté ou régulièrement constituées à l'étranger, ou une association dûment déclarée et rendue publique en Principauté et une ou plusieurs personnes physiques** décident de se regrouper pour organiser la pratique d'une activité ~~ou d'activités connexes~~ **identique ou connexe à leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle réunit, dans les conditions fixées par ses statuts, une ou plusieurs associations dûment déclarées en Principauté ou régulièrement constituées à l'étranger et, le cas échéant, des personnes physiques.** »*

S'agissant de l'article 25, la Commission a estimé opportun de clarifier le régime des fédérations et d'étendre l'obligation de déclaration pesant sur la fédération en posant le principe qu'outre la dénomination des nouvelles associations adhérentes, la fédération doit faire connaître au Ministre d'Etat la dénomination, l'objet et le siège des associations qui la composent et lui déclarer dans le mois l'objet et le siège des nouvelles associations adhérentes.

La Commission a donc établi une nouvelle formulation de l'article 25, qui se lirait donc de la façon suivante :

*« Elle est régie par les dispositions de la présente loi **qui la concernent et celles applicables aux associations.***

*Outre les déclarations prévues ~~à l'~~ **aux articles 7, ~~11~~ 10 et 11**, elle est tenue de faire connaître **au Ministre d'Etat la dénomination, l'objet et le siège des associations qui la composent et de déclarer dans le mois, au Ministre d'Etat, la dénomination, l'objet et le siège** ~~des de toute~~ **de toute nouvelles associations adhérentes.** »*

A l'examen de l'article 28 du projet de loi initial, la Commission a suggéré de scinder cet article en deux, le premier et le dernier alinéa, qui concernent l'agrément de la fédération, étant regroupés au sein d'un article 26 nouveau, et le reste de l'article, qui traite de l'adhésion à la fédération, devenant l'article 27.

La Commission a en outre proposé de prévoir expressément la possibilité d'un recours contre la décision de refus d'affiliation en complétant le second alinéa de l'article 27.

Les articles 26 et 27 se liraient donc de la façon suivante :

Article 26 :

« La fédération déclarée peut être agréée conformément aux dispositions du chapitre 4 du titre I.

Pour être agréée la fédération doit justifier, tant par ses activités que par les membres qui lui sont affiliés, d'une représentativité dans le cadre de l'activité qu'elle souhaite fédérer. »

Article 27 :

~~« La fédération déclarée peut être agréée conformément aux dispositions du chapitre 4 du titre I.~~

Elle est tenue d'accepter l'adhésion de l'association qui, consentant à être régie par ses principes statutaires de fonctionnement, entre dans son domaine d'activité. Elle lui assure une représentation suffisante. Les modalités d'affiliation sont déterminées par arrêté ministériel.

Tout refus d'affiliation doit être motivé. Cette décision de refus peut être déferée au tribunal de première instance par voie d'exploit d'assignation.

~~*Pour être agréée la fédération doit en outre justifier, tant par ses activités que par les membres qui lui sont affiliés, d'une représentativité dans le cadre de l'activité qu'elle souhaite fédérer. »*~~

S'agissant de l'article 28, la Commission avait estimé qu'il était inutile d'énoncer la règle selon laquelle il ne peut être agréé qu'une seule fédération d'associations par domaine d'activité et proposait donc de supprimer cette disposition. Après un échange de vues avec le Gouvernement, la Commission est finalement revenue sur sa position, le maintien de cette disposition semblant nécessaire pour structurer la pratique du sport et pour une saine interaction avec les fédérations internationales dans les différentes disciplines.

Elle suggère en outre de spécifier, au sein de cet article, que l'agrément de la fédération est soumis au même régime que l'agrément des associations, de sorte que cet article se lirait ainsi qu'il suit :

« Il ne peut être agréé qu'une seule fédération d'associations par domaine d'activité.

L'agrément confère à la fédération les mêmes droits et obligations que ceux prévus aux articles 16, 18 et 19 pour les associations agréées. »

En ce qui concerne l'article 30 initial du projet de loi (nouvel article 29), la Commission a considéré que la règle, posée par cet article, selon laquelle la fédération agréée peut être consultée par l'autorité administrative sur toutes les questions entrant dans son domaine d'activité et doit l'être également lorsqu'une

association entrant dans son domaine d'activité sollicite l'agrément, ne se justifiait pas. En effet, le projet de loi ne comporte aucune disposition faisant interdiction de consulter la fédération agréée. Ainsi, cette consultation sera de toute façon possible, de sorte que la référence expresse de cet article à ce cas de figure devient inutile.

En conséquence, la Commission a procédé à la suppression de cet article, la numérotation des articles subséquents s'en trouvant donc décalée.

A l'examen de l'article 29, bien qu'il apparaisse incohérent à la Commission d'insérer des dispositions spéciales dans un texte de portée générale, celle-ci a considéré avec bienveillance le dispositif de cet article dans l'attente du dépôt sur le bureau du Conseil National d'un projet de loi concernant le sport. A ce titre, votre Rapporteur précise que ledit projet de loi devra bien évidemment contenir une disposition visant à l'abrogation des deux derniers alinéas de cet article 29, qui n'auront alors plus lieu d'être.

En outre, la Commission a également décidé de refondre la rédaction du premier alinéa de l'article en faisant référence à une mission d'intérêt général et en visant la promotion, l'organisation et le développement des activités relevant de l'objet de la fédération. La notion d'intérêt général étant visée à l'article 31 nouveau, une référence à ce concept au sein de l'article 29 confère au texte une cohérence supplémentaire.

La rédaction de l'article 29 serait donc la suivante :

*« La fédération **agréée** ~~met en œuvre tout moyen afin de favoriser~~ **est tenue d'assurer, dans l'intérêt général, la promotion, l'organisation et le développement des activités relevant de son objet.***

Des conventions conclues entre l'Etat et les fédérations sportives agréées fixent les objectifs permettant le développement des disciplines sportives ainsi que le perfectionnement et l'insertion professionnelle des athlètes et précisent les engagements souscrits à cet effet.

La fédération sportive agréée est seule habilitée à organiser les compétitions donnant lieu à la délivrance de titres internationaux et nationaux et à procéder aux sélections correspondantes. Dans l'hypothèse où il n'existerait pas de fédération agréée, ces compétitions peuvent être organisées par l'association agréée dans le domaine d'activité considéré. »

La Commission a souhaité insérer un article 31 nouveau, prévoyant deux cas de retrait d'agrément, spécifiques à la fédération, qui viennent compléter le régime de l'agrément régissant les associations, applicable aussi aux fédérations.

L'article 31 serait donc ainsi rédigé :

« L'agrément peut être retiré lorsque la fédération ne justifie plus d'une représentativité suffisante ou lorsqu'elle n'assure pas de manière satisfaisante sa mission d'intérêt général.

Les dispositions de l'article 20 sont applicables. »

La numérotation des articles subséquents s'en trouve par conséquent décalée.

A l'examen de l'article 33 initial du projet de loi (nouvel article 32), la Commission a relevé que suite à la modification apportée au projet de loi tendant à consacrer la licéité des associations non déclarées, qui existent sous la forme d'un

contrat mais sont dépourvues de la personnalité morale et de la capacité juridique, il convenait de supprimer cet article qui édicte des sanctions pénales à l'encontre des administrateurs desdites associations non déclarées.

Cet article est donc supprimé et la numérotation des articles subséquents s'en trouve une nouvelle fois décalée.

L'article 32 édicte des sanctions pénales à l'encontre des administrateurs dans l'hypothèse où les événements, dont la transcription sur le registre de l'association est rendue obligatoire par le premier alinéa de l'article 12, n'auraient pas été transcrits, ou si le registre n'est pas présenté lorsque sa présentation est prévue par la loi.

La Commission a rappelé qu'en raison des modifications apportées à l'article 12 du projet relatives aux mentions devant figurer dans le registre tenu au siège de toute association déclarée, il convenait de supprimer au deuxième alinéa la référence aux procès-verbaux des délibérations des organes de l'association.

Par ailleurs, la Commission a proposé d'étendre le champ d'application des dispositions du présent article aux fédérations d'associations.

L'article 32 se lirait donc de la façon suivante :

*« Les administrateurs **d'associations ou de fédérations d'associations** qui n'observent pas les dispositions **du premier alinéa de l'article 13 12 alinéa 1** sont punis de l'amende prévue au chiffre 1° de l'article 29 du Code pénal.*

Ils sont punis de l'amende prévue au chiffre 2° de ce même article 29 s'ils ne peuvent présenter le registre ~~des procès-verbaux des délibérations des organes de l'association~~ ou s'ils refusent de le produire. »

S'agissant de l'article 33, relatif aux sanctions pénales frappant les personnes qui administrent ou se maintiennent dans une association dissoute, la Commission a estimé opportun d'étendre expressément ces sanctions aux personnes administrant ou se maintenant au sein de fédérations d'associations dissoutes.

Par conséquent, l'article 33 se lirait ainsi qu'il suit :

*« Quiconque administre ou continue d'administrer une association **ou une fédération d'associations** qui se maintient ou est reconstituée après le prononcé de sa dissolution, est puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et de l'amende prévue au chiffre 3° de l'article 26 du Code pénal.*

*Quiconque, sans en exercer l'administration, se maintient au sein d'une association **ou d'une fédération d'associations** dissoute ou y prend part, est puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et de l'amende prévue au chiffre 2° de l'article 26 du Code pénal. »*

A l'article 34, la Commission suggère de remplacer le terme « *peines* » par le mot « *amende* », qu'elle juge plus précis, ce qui impliquerait la rédaction suivante :

*« Est puni ~~des peines~~ **de l'amende** prévues au chiffre 2° de l'article 26 du Code pénal, quiconque se prévaut d'un agrément qu'il n'a pas obtenu ou qui lui a été retiré. »*

L'article 35 a fait l'objet d'une modification de pure forme aux fins d'harmoniser sa rédaction avec la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs. Cet article se lirait comme suit :

« *Les décisions de refus ou de retrait prononcées en application de la présente loi sont motivées dans les conditions prévues par la loi n° 1.312 du 29 juin 2006.* »

L'article 36 pose le principe de l'interdiction d'exercer quelque activité que ce soit à Monaco pour une association de droit étranger, sauf autorisation du Ministre d'Etat. La question a été posée de maintenir ou d'éliminer cette prohibition. La Commission a souhaité la maintenir. Elle a, de plus, observé qu'il n'est pas systématiquement nécessaire de prévoir que l'autorisation exceptionnelle d'exercer à Monaco, pouvant être accordée par le Ministre d'Etat à une association de droit étranger, soit d'une année renouvelable, dans la mesure où les événements justifiant cet exercice dérogatoire peuvent être d'une durée moindre. La Commission a donc jugé opportun de modifier la rédaction de l'article en ce sens.

En outre, il a semblé opportun à la Commission de soumettre les fédérations de droit étranger au même régime.

L'article 36 serait donc rédigé de la façon suivante :

« *Une association ou fédération d'associations de droit étranger ne peut exercer à Monaco une quelconque activité sauf autorisation administrative exceptionnelle délivrée par le Ministre d'Etat pour une durée ~~d'une année renouvelable~~ qui ne peut dépasser un an. Cette autorisation est renouvelable.* »

L'article 37 prévoit l'application du texte aux associations constituées sous l'empire de la loi antérieure. La Commission a jugé nécessaire d'étendre l'application de la loi nouvelle aux fédérations constituées sous l'empire de la loi antérieure.

L'article 37 se lirait donc de la manière suivante :

« Les associations et les fédérations d'associations constituées en vertu de la législation antérieure sont régies par la présente loi ; elles sont tenues de mettre leurs statuts en conformité avec celle-ci dans le délai d'un an à compter de la publication de la présente loi. »

La Commission a observé que la période probatoire requise pour l'agrément par le premier alinéa de l'article 14 aurait pour effet d'interrompre pendant trois ans, faute de possibilité juridique de financement public, des manifestations ou des évènements réitérés annuellement ou à intervalles réguliers, auxquels la population est attachée. Elle propose par conséquent de corriger ce principe en écartant son application en ce qui concerne les associations qui organisent de telles manifestations. Cette exception serait insérée au titre des dispositions transitoires, et plus précisément au sein d'un article 39 nouveau qui serait rédigé de la manière suivante :

« La période probatoire mentionnée au premier alinéa de l'article 14 n'est pas applicable aux associations et aux fédérations d'associations qui, à la date de publication de la présente loi, bénéficient de concours publics destinés à contribuer au financement de manifestations ou d'évènements réitérés annuellement ou à intervalles réguliers. »

oOo

En conclusion, compte-tenu de l'importance de ce projet de loi pour le tissu associatif de la Principauté, mais également pour les instances du Conseil de l'Europe qui ont fait de son adoption un point fort dans le cadre du suivi des engagements pris lors de l'adhésion de Monaco, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi tel qu'amendé.