

**RAPPORT**  
**SUR LE PROJET DE LOI, N° 871, MODIFIANT LA LOI N° 771**  
**DU 25 JUILLET 1964**  
**SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT**  
**DU CONSEIL NATIONAL**

(Rapporteur au nom de la Commission spéciale en charge de la modification de la loi  
électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement  
du Conseil National : Monsieur Jacques RIT)

Le projet de loi, n° 871, modifiant la loi n° 771, du 25 juillet 1964, sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, a été transmis au Conseil National le 17 décembre 2009. Il a été déposé en Séance Publique le 7 avril 2010 et renvoyé devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.

Compte tenu de la très grande importance que revêt ce projet de loi, ainsi que son corollaire le Règlement intérieur, et de la volonté de la nouvelle majorité du Conseil National de réformer la loi électorale, celle-ci a décidé de la création d'une Commission spéciale exclusivement dédiée à l'étude de ces questions. En conséquence, l'examen de ce projet de loi a fort logiquement été transféré à la présente Commission éponyme.

Le jeu subtil des Institutions de la Principauté est réglé par le texte constitutionnel du 17 décembre 1962 révisé par la loi numéro 1.249 du 2 avril 2002. Dans le prolongement direct de la Constitution de 1962, la loi numéro 771, du 25 juillet 1964, a fixé les principes d'organisation et de fonctionnement de notre Institution, le Conseil National. Elle fut complétée, conformément à l'article 61 de la Constitution, par un Règlement intérieur qui, lui, précise les détails de cette organisation et de ce fonctionnement. Cinquante années ont, depuis, continué d'écrire l'histoire de la Principauté, entraînant une profonde évolution de son environnement économique et social, qui a produit un impact majeur sur les missions des conseillers nationaux.

Au fil du temps, et à l'épreuve de l'usage, un certain nombre d'articles de la loi appelaient des modifications, d'autres méritaient d'être complétés. Certains des articles, enfin, restaient à créer.

Mais c'est principalement la révision constitutionnelle de 2002 qui fut responsable d'inadéquations plus profondes entre la loi et la pratique, dans la marche du Conseil National.

Les représentants de trois législatures successives ne ménagèrent d'ailleurs pas leur peine, et tentèrent de parvenir à une mise à jour de la loi d'organisation et de fonctionnement et du Règlement intérieur du Conseil National.

Dès 2001, une révision du Règlement intérieur fut mise en chantier. La promulgation de la loi numéro 1.249 du 2 avril 2002, modifiant la Constitution, puis le scrutin en forme de déferlante de février 2003, qui ne laissa que quelques élus de la majorité sortante sur la plage politique, ne donnèrent pas à ce projet le temps de se concrétiser.

La majorité du Conseil National, issue du scrutin de 2003, se mit rapidement au travail, confiant à la Commission des intérêts sociaux et des affaires diverses la mission de modifier et compléter la loi numéro 771 du 25 juillet 1964. La proposition de loi numéro 176, fruit de ce travail, et dont M. Jean-François Robillon fut le Rapporteur, a été adoptée en Séance Publique par le Conseil National le 30 juin 2005.

Le 16 décembre 2005, le Gouvernement annonça, conformément aux pouvoirs que lui confère l'article 67 de la Constitution, modifiée par la loi numéro 1.249 du 2 avril 2002, sa décision d'interrompre la procédure législative en cours pour la Proposition de loi numéro 176.

Le 31 août 2005, le Conseil d'État avait été saisi par Son Excellence le Ministre d'État à propos de cette proposition de loi numéro 176, sur la base de l'article 52 de la Constitution. L'avis rendu fut un avis de non-conformité aux règles constitutionnelles de certaines dispositions de ce texte.

Par la suite, dans le cadre d'un groupe de travail créé à cet effet par le Gouvernement et le Conseil National, des élus et des représentants de l'exécutif ont poursuivi l'étude du texte de la loi numéro 771 du 25 juillet 1964 et du Règlement intérieur du Conseil National, en vue de leur révision.

Le 17 décembre 2009, le Gouvernement a déposé sur le bureau du Conseil National le Projet de loi numéro 871, modifiant la loi numéro 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National. Ce texte a été renvoyé devant la Commission des intérêts sociaux et des affaires diverses le 7 avril 2010.

Lors du changement de législature, en février 2013, ce projet de loi n'avait toujours pas été mis à l'ordre du jour d'une Séance Publique, en vue de son vote par l'Assemblée.

A ce titre, permettez-moi de rendre hommage à l'excellence du travail réalisé par nos Pères en 1964. En effet, force est de constater que 50 ans après son adoption et, surtout, 13 ans après une profonde réforme constitutionnelle ayant introduit de notables modifications dans les prérogatives du Conseil National, la qualité rédactionnelle de la Loi et du Règlement intérieur du Conseil National ont permis à notre Assemblée de continuer à parfaitement fonctionner malgré les tentatives infructueuses des précédentes majorités, ainsi que du Gouvernement, de mener à bien le nécessaire projet de nouvelle loi d'organisation accompagnée de son nouveau Règlement intérieur.

La majorité Horizon Monaco avait inscrit dans son programme ce projet de réforme de la loi d'organisation et du Règlement intérieur du Conseil National. Force est de constater qu'elle a réussi en 26 mois là où d'autres ont tergiversé pendant 13 années ! Votre Rapporteur accepte cependant volontiers l'hypothèse que les majorités précédentes, comme le Gouvernement, aient fait preuve en cette matière de l'expérience qui est celle du sommelier en matière de garde, contribuant ainsi à la qualité du cru législatif que nous goûtons ensemble aujourd'hui.

La nouvelle Majorité a fait voter par le Conseil National, lors de la séance publique inaugurale du 21 février 2013, la création d'une Commission spéciale en charge de la modification de la loi électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National. Le projet de loi numéro 871 a donc été, à cette occasion, renvoyé devant cette Commission spéciale en vue de son examen, lequel a débuté lors de la Commission du 11 avril 2013. Et il convient de souligner que la présente législature a pris à bras-le-corps cette mission et s'est attelée sans relâche à faire aboutir ce dossier. En ma qualité de Rapporteur et de Président de la Commission spéciale, il m'appartient aussi de préciser que, à ce jour, plus de 150 heures de réunions préparatoires et environ 80 heures de réunions de Commission ont été consacrées à ce texte.

Le Règlement intérieur a, pour des raisons de cohérence évidente, fait l'objet d'un examen synchrone de celui du projet de loi, sur la base d'un tableau de correspondances entre les articles de l'un et de l'autre de ces textes. Un premier texte consolidé a été adressé au Ministre d'État le 15 décembre 2014. Le 22 avril 2015, le Conseil National a été rendu destinataire des observations du Gouvernement.

La Commission a envoyé au Gouvernement un nouveau texte consolidé le 20 mai 2015, et ce dernier lui a adressé ses contre-propositions le 2 juin 2015. La Commission spéciale s'est réunie le même jour pour voter sur les quelques articles du texte ayant fait l'objet de propositions de modifications de la part du Gouvernement. Une nouvelle version du texte consolidé a été adressée le 5 juin 2015 au Gouvernement. Les points de divergence entre les deux colégislateurs ne concernent plus, à ce stade que deux articles du projet de loi.

Pour une meilleure compréhension des choix de la Commission tout au long de l'examen du projet de loi, votre rapporteur souhaite vous éclairer sur l'état d'esprit dans lequel cette dernière a abordé sa mission. Entreprendre la révision

d'un texte législatif de haut niveau hiérarchique, tel que la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, peut s'imaginer dans deux contextes radicalement différents :

– Le premier serait celui d'un pays, comme il en existe hélas, plongé dans une profonde crise économique, endetté, n'ayant plus les moyens d'assumer sa politique sociale, et évoluant dans un environnement de rapports institutionnels tendus. Ce type de situation, que nous souhaitons tous ne jamais connaître, sans laisser de place à de longues hésitations, est en général propice à des modifications en profondeur du cadre législatif qui règle les rapports institutionnels.

– Le second contexte envisageable, qui, fort heureusement, correspond à la réalité du contexte monégasque, est une situation de prospérité économique remarquable, d'absence d'endettement et d'existence d'un Fonds de réserve constitutionnel, une situation d'évolution sociale maîtrisée adossée à une politique de santé et du troisième âge particulièrement évoluée. Ces éléments conduisent à des relations inter-institutionnelles essentiellement fondées sur l'échange et le dialogue, et certainement pas sur le conflit. Postulons d'emblée que cette brève description d'une condition que l'on pourrait qualifier « d'état de grâce dirigé » n'incite pas le politique doué de raison à s'orienter vers une révision d'une Loi d'organisation et de fonctionnement de l'Assemblée taillée à grands coups de serpe. Mais si l'on ajoute que ce contexte étonnant est, depuis plusieurs dizaines d'années, doué d'une indiscutable stabilité, qu'il s'est construit et s'est consolidé au sein d'un régime monarchique constitutionnel auquel la population de Monaco, et les Monégasques tout particulièrement, vouent un attachement profond, dont nombre d'événements apporte régulièrement la preuve, alors, le politique doué de raison ne peut envisager d'entreprendre son travail de révision du texte qu'après une longue phase de réflexion préliminaire. Et, la serpe ayant d'ores et déjà été remise, seul l'outillage de l'horloger pourra, ensuite, l'aider dans ses délicates actions de démontage et remontage de la loi numéro 771.

Quant à la nécessité de faire évoluer la loi numéro 771 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, il s'agit là d'un sujet sur lequel ne plane, vraiment, aucun doute.

– Cette évolution est nécessaire parce que cette loi n'est plus, depuis plusieurs années, totalement suivie par la pratique, pratique qui lui est pourtant hiérarchiquement soumise. Nous avons déjà insisté sur ce fait dans l'introduction de ce Rapport.

– Cette évolution est nécessaire parce qu'elle est attendue.

○ Elle est attendue par les Conseillers Nationaux, à qui elle prévoit de donner des moyens complémentaires pour être plus à même d'exercer efficacement des fonctions dont la variété et la complexité suivent indéniablement une courbe ascendante.

○ Elle est attendue par le Conseil de l'Europe. Votre rapporteur a, plus haut, évoqué une « prospérité dirigée ». Cette notion ne laisse pas de place à l'hypothèse d'une « prospérité figée ». Elle est implicitement évolutive. Un Etat qui évolue dans le temps, fût-il un micro Etat, propulsé par un moteur économique puissant et bien entretenu, qui lui a permis de traverser ces dernières années, sans dégât notable, les zones de turbulences de l'économie mondiale, ne manque pas d'attirer l'attention des observateurs extérieurs. Cette attention est généralement faite d'un mélange, en proportions variables, d'interrogations, de curiosité technique, d'une reconnaissance parfois presque empathique de l'originalité du modèle, ou encore de suspicions souvent liées à une analyse par trop succincte. Mais soyons réalistes, un État résolument prospère, en toutes circonstances, ne générera jamais la compassion de ses voisins. Cependant, un effort de transparence et de pédagogie associé à un engagement d'évolution dont la voie continue à se paver de concrétisations, ont commencé à porter leurs fruits. Le 17 mars 2015, la Commission pour le respect des engagements des états membres, dite « Commission de suivi », de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté à l'unanimité le projet de résolution de son Rapporteur, Monsieur Jordi XUCLA, proposant la sortie de Monaco du dialogue post-suivi.

Le 23 avril 2015, l'assemblée plénière du Conseil de l'Europe a voté cette résolution, consacrant la sortie de Monaco de la procédure de post-suivi. Preuve de confiance du Conseil de l'Europe à l'égard de la Principauté, cette décision constitue, en quelque sorte, une « avance sur engagements » concernant certaines évolutions législatives en cours.

Le vote de la loi dont l'examen nous réunit aujourd'hui dans cet hémicycle est l'un de ces engagements.

Et c'est là un engagement qui est commun aux deux colégislateurs, le Gouvernement Princier, d'une part, et le Conseil National, d'autre part.

D'ailleurs, le Président de ce Conseil, alors candidat aux élections nationales, avait, il y a presque trois ans, placé ce même engagement au rang de priorité dans le programme électoral de la liste Horizon Monaco, d'où est issu le groupe politique majoritaire qui porte son nom.

Votre Rapporteur souhaiterait maintenant vous apporter quelques éclairages sur la méthode adoptée par la Commission Spéciale pour procéder à l'étude du projet de loi numéro 871 modifiant la loi numéro 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National.

En premier lieu, la Commission avait, d'emblée, conscience que ce texte, d'importance haute, ne concernait plus particulièrement ni la majorité, ni la minorité, mais le Conseil National tout entier et, en l'espèce, indivisible. Ce texte, que l'on souhaite voir s'inscrire dans le temps, s'appliquera à bien des législatures, par le principe immuable de l'alternance des majorités et des minorités. Et je remercie sincèrement tous les membres de la Commission, cette Commission qu'ils

m'ont donné l'honneur de présider, pour leur exemplaire tenue de cap sur ce point fondamental.

**Pendant les deux années qui furent nécessaires à l'étude du texte, la quasi-totalité des articles votés l'ont été à l'unanimité. Et c'est bien cela, aussi, qui donne toute sa force à une loi.**

Ensuite, il faut rappeler que, par définition même, la Commission Spéciale est exclusivement composée d'élu(e)s, donc de Monégasques, toutes et tous particulièrement impliqué(e)s dans la défense des intérêts supérieurs de leur Pays. Et c'est « d'instinct » que ses membres étaient prêts à respecter le principe du « *primum non nocere* », d'abord ne pas nuire. Cette locution, chère aux médecins, était certainement très à propos lorsqu'il s'est agi de décider du traitement que nous allions faire subir à ce texte de loi. Les risques étaient de deux ordres. Et, en premier lieu, il y avait ceux que nous qualifierons de rationnels. Ces risques-là sont tous plus ou moins liés à la nature quasiment prototypique de Monaco. Le concept même de prototype porte en lui la notion d'objet destiné plus à l'étude de solutions nouvelles qu'à l'application de solutions déjà éprouvées. Effectivement, dans bien des cas, on revient à un principe fondamental, sorte de théorie unitaire, lorsque le champ de réflexion porte sur la recherche de solutions favorables à notre Principauté : embrasser du regard le monde qui l'entoure, voir ce dernier comme une riche source d'inspiration, mais se garder de transposer sans toujours, d'abord, analyser, et, le plus souvent, largement adapter avant d'appliquer. Ce principe a guidé la Commission Spéciale tout au long de son travail d'amendement du projet de loi numéro 871.

L'autre type de risques était du domaine de l'irrationnel. Il est en revanche spécifique du politique, et pas de notre Pays.

En effet, l'évaluation des conséquences, directes et indirectes, des changements apportés à un texte législatif, est affaire délicate, tout particulièrement quand il touche aux Institutions. Cette analyse se doit d'être essentiellement objective, et de ne laisser que très peu de place à la subjectivité, celle qui se nourrit seulement d'opinions personnelles et d'intime conviction. Cette dernière, impropre à légitimer l'action, conduit à transgresser allègrement les règles d'une démocratie représentative.

Sur ce point, à nouveau, votre Rapporteur tient à souligner la rigueur éthique dont les membres de la Commission ont fait preuve dans les réflexions qui ont précédé chacun de ses amendements.

Ainsi, en Commission, le but du débat fut, bien souvent, plus de problématiser que de résoudre à tout prix. L'objectif étant de créer un outil législatif adapté aux potentiels problèmes. Les solutions sont, elles, du ressort des élus du moment, le terme « moment » entendu comme s'inscrivant dans le continuum des législatures.

Enfin, sur un plan chronologique, votre Rapporteur tient à préciser que la Commission a d'abord examiné, et, le cas échéant, amendé l'ensemble des articles du Projet de loi numéro 871, à la lumière de ceux du Règlement intérieur qui les complétaient. Puis, elle a procédé à une deuxième lecture du texte article par article, au cours de laquelle les amendements ont été votés. Après que le texte amendé du projet de loi ait été adressé au Gouvernement pour examen, la Commission a examiné et, le cas échéant, modifié chaque article du Règlement intérieur du Conseil National, avant de les voter.

Avant d'aborder en détail les amendements par lesquels le projet de loi numéro 871 modifie la loi numéro 771 du 25 juillet 1964, et dans le but de mettre clairement en évidence les principales avancées que le texte consolidé porte en lui, votre Rapporteur vous propose de lister ces dernières :

- Mise en conformité de la loi numéro 771 avec les dispositions constitutionnelles issues de la loi numéro 1.249 du 2 avril 2002 portant révision de la Constitution du 17 décembre 1962.

- Modernisation de l'action de l'Assemblée et renforcement de son autonomie de fonctionnement par l'institutionnalisation des groupes politiques, l'introduction de la possibilité de création d'un cabinet, et la création des assistants d'élu(e)s.

- Augmentation du degré d'autonomie budgétaire et financière de l'Assemblée, dont les dépenses feront désormais l'objet une inscription budgétaire globale.

- Augmentation des délais de transmission par l'Assemblée des Rapports de Projets de loi au Gouvernement, et, dans la même proportion, de ceux concernant la réponse de ce dernier à l'Assemblée. Il s'agit là de limiter le plus possible les effets délétères de la précipitation et de l'urgence sur la qualité des textes législatifs produits.

- Ajout à l'article de la loi issu de l'article 56 de la Constitution et traitant de la levée d'immunité d'un alinéa précisant les conditions de cette dernière et la procédure accompagnant sa mise en œuvre.

Il convient par ailleurs de souligner que la modification de la loi numéro 771 du 25 juillet 1964 ne constitue que l'une des deux étapes nécessaires à la rénovation des règles d'organisation et de fonctionnement de notre Assemblée.

A cette fin, votre Rapporteur souligne que l'étude du présent projet de loi a été menée parallèlement à la rédaction d'un nouveau Règlement intérieur du Conseil National. Ce travail a été particulièrement délicat, car il nécessitait une très grande vigilance eu égard aux très nombreuses interactions entre les deux textes, et un parfait maniement du Droit parlementaire en son acception la plus complexe, puisque devant en permanence être adapté aux spécificités monégasques.

D'une manière générale, de très nombreuses questions se sont posées quant à l'articulation des deux textes, la Commission s'attachant à chaque occasion à la recherche de la solution juridique la plus opérationnelle.

Ainsi, il a notamment été décidé de repositionner certains articles du Règlement intérieur, jugés de la plus haute importance, dans la loi, afin de leur donner une valeur législative.

Arrivé au terme des propos préliminaires de ce rapport, je ne saurais conclure, en tant que Président de la Commission Spéciale, sans rappeler que, sur toute la durée de ma mission, j'ai eu le plaisir d'observer l'infatigable engagement et les hautes compétences de l'ensemble des collaborateurs administratifs du Conseil National et du Gouvernement étroitement associés à cette étude.

Devant leurs hiérarchies respectives réunies ici, en la personne du Ministre d'État et du Président du Conseil National, et au nom des Monégasques tous représentés par notre Institution, c'est non sans émotion, que je leur dis, avec toute la force contenue dans ce mot simple, merci.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, le présent projet de loi appelle les commentaires particuliers que votre Rapporteur se propose de vous exposer maintenant.

---

#### Article Premier du projet de loi (article Premier de la loi)

L'article premier de la loi, n° 771 du 25 juillet 1964, énonçait, par « hors desquels il ne peut se réunir », que le Conseil National ne peut siéger que dans les locaux qui lui sont spécialement affectés. Cet article, qui ne prévoyait pas l'indisponibilité des locaux habituels dédiés à l'Assemblée, a été complété par un deuxième alinéa qui permet, en toute circonstance, au Conseil National de trouver un toit, sur le territoire monégasque, propre à l'abriter et à assurer ainsi la continuité de son fonctionnement.

#### Article 2 du projet de loi (article 2 de la loi)

Cet article, qui traite du Bureau du Conseil National, remet tout d'abord en correspondance, par son premier alinéa, les textes constitutionnels révisés en 2002 par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002. L'article 58 de la Constitution avait été

en effet modifié relativement à la date des sessions ordinaires, substituant, pour la première session, le mois d'avril au mois de mai antérieurement visé et, pour la deuxième session, le mois d'octobre au mois de novembre.

Pour le deuxième alinéa, qui concerne une extension du Bureau du Conseil National, la Commission s'est déclarée résolument favorable à ce principe. Toutefois, la Constitution de 1962, limitant dans son article 60 la composition du Bureau aux seuls Président et Vice-Président, elle n'a pas souhaité garder le terme « plusieurs », proposé par le Gouvernement, mais limiter à deux membres au plus l'organe d'assistance du Bureau.

Quant au troisième alinéa de l'article 2 du projet de loi présenté par le Gouvernement, et évoquant la possibilité de faire assister le Bureau par des questeurs issus de l'Assemblée, la Commission n'a pas souhaité le maintenir. D'une part, pour les mêmes raisons qui l'ont poussée à limiter à deux élus ou plus les membres de l'organe d'assistance, d'autre part, parce qu'elle considérerait comme utopique le fait de créer une charge supplémentaire pour des élus déjà souvent bien en mal d'assurer et leur fonction législative, et une activité professionnelle. Nous serons d'ailleurs amenés à évoquer cette question à propos d'autres articles, dans l'examen du projet de loi n° 871.

L'article 2 a donc été amendé dans ce sens. Le renvoi au Règlement intérieur, pour ce qui est des conditions de désignation et de fonctionnement de cet organe d'assistance du Bureau, concerne essentiellement l'article premier du projet de nouveau Règlement intérieur.

A travers cet article, la Commission a souhaité que le Président de la Commission des Finances soit, *ès qualités*, membre de l'organe d'assistance. Son deuxième membre est un élu de la minorité, désigné par elle, sauf si cette dernière ne souhaite pas de représentant dans l'organe d'assistance, qui est alors composé du seul Président de la Commission des Finances.

Pour des raisons évidentes de compatibilité avec l'article 60 de la Constitution, évoqué plus haut, les deux membres de l'organe d'assistance participent à toutes les réunions du Bureau, peuvent prendre la parole, mais n'ont pas de voix délibérative. Votre Rapporteur souligne la contribution que, par cet article 2, la majorité actuelle du Conseil National, et également tous les élus qui s'associeront à elle en le votant, apportent, sans la dénaturer, à notre Monarchie Constitutionnelle pour poursuivre son évolution de démocratie moderne.

En conséquence, l'article 2 du projet de loi est amendé comme suit :

« L'article 2 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :

*« Le bureau du Conseil National comprend un président et un vice-président désignés par l'assemblée parmi ses membres. Il est élu au cours de la séance*

*publique qui se tient le onzième jour après l'élection du Conseil National et renouvelé l'année suivante et chaque année, à la séance d'ouverture de la session ordinaire du mois d'avril.*

~~*Le Conseil National peut désigner un ou plusieurs de ses membres pour assister le bureau*~~ ***Le bureau est doté d'un organe d'assistance composé au plus de deux élus désignés dans les conditions prévues par le règlement intérieur de l'assemblée.***

~~*Peuvent ainsi notamment être désignés des questeurs afin d'assister le bureau dans la gestion administrative et financière de l'assemblée.*~~ »

### Article 3 du projet de loi (article 4 de la loi)

Cet amendement a été dicté par la volonté de la Commission d'institutionnaliser la mise à disposition par le Maire, hors menaces particulières et sur simple demande du Président du Conseil National, d'un ou plusieurs fonctionnaires ou agents du service de la Police Municipale afin d'assurer la sécurité et de permettre le déroulement normal des Séances Publiques. Au-delà de cette présence systématique, et à l'aune de certains événements dramatiques ayant notamment eu lieu dans le pays voisin, cette présence pourra être renforcée, en tant que de besoin, et notamment en cas de menace particulière, par l'intervention des services de la Sûreté Publique.

En conséquence, l'article 3 du projet de loi est amendé comme suit :

« ~~Le second alinéa de l'article 4 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est~~ modifié ainsi qu'il suit :

*« Le président du Conseil National dirige les débats ; il veille à l'observation du règlement de l'assemblée et à la sécurité intérieure de celle-ci.*

***A cet effet, le maire est tenu de mettre à la disposition du Président du Conseil National, sur sa demande, un ou plusieurs fonctionnaires ou agents du service de la police municipale, afin de permettre le déroulement normal des séances publiques.***

***En outre, ~~Le~~ président peut, dans le cas où serait menacé le déroulement normal des travaux de l'assemblée, ~~et en particulier des séances publiques,~~ requérir l'intervention des services de la Direction de la Sûreté Publique ~~ou de la police municipale.~~*** »

#### Article 4 du projet de loi (article 6 de la loi)

L'article 4 du projet de loi, n° 871, dans sa version initiale, manifestait le souhait du Gouvernement de modifier l'article 6 de la loi, n° 771, en renvoyant au Règlement intérieur les procédures applicables en cas de démission ou d'empêchement du Président ou du Vice-Président de l'Assemblée. Ce qui revenait à supprimer son deuxième alinéa.

La Commission, lors de l'examen de cet article, a conservé ce principe, mais a souhaité ajouter l'absence aux autres situations envisageables que sont le décès, la démission et l'empêchement.

Par ailleurs, la Commission, après débat, n'a pas souhaité entrer dans une périlleuse tentative de classification textuelle des différentes causes d'empêchements, qui aurait exigé, entre autres, une définition précise de l'« impeachment » au sens anglo-saxon du terme.

L'introduction de cette dernière notion établissant de fait un principe étranger au régime politique monégasque tel que défini par la Constitution du 17 décembre 1962 en son article 56, et donc incompatible avec ce dernier. J'évoque là la notion de responsabilité politique du Président devant le Conseil National. Le choix finalement retenu par la Commission a été, outre les cas de décès et de démission, de retenir les deux situations suivantes :

- L'empêchement, défini comme un obstacle momentané ou définitif à l'exercice normal, par son titulaire, d'une fonction publique ;
- L'absence, entendue dans un sens courant, c'est-à-dire le fait de ne pas être présent pendant une période déterminée, et non dans le sens juridique d'une déclaration d'absence, établi par un tribunal.

En pratique, l'hypothèse d'un « impeachment », pour un délit majeur, est un état de fait qui ne saurait être établi que par une autorité constitutionnelle indépendante, telle que le Tribunal Suprême.

Le rôle du Conseil National étant de statuer sur une éventuelle demande de levée de l'immunité parlementaire, dans les conditions prévues par l'article 56, alinéa 2, de la Constitution du 17 décembre 1962, et précisées par l'article 5 amendé du projet de loi, n° 871.

Quant au renvoi au projet de nouveau Règlement intérieur, il concerne des articles qui règlent l'ensemble des modalités d'intérim de la Présidence et de la vice-Présidence dans les quatre situations définies précédemment.

En conséquence, l'article 4 du projet de loi est amendé comme suit :

« L'article 6 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :

*« Le règlement intérieur détermine les dispositions applicables en cas de décès, ~~d'empêchement~~ et de démission, **d'absence ou de tout autre empêchement** du Président du Conseil National, ainsi que les modalités relatives à l'intérim. »*

#### Article 5 du projet de loi (article 7 de la loi)

Lors du premier examen du projet de loi, n° 871, la Commission avait constaté que l'article 7 de la loi, n° 771, n'avait fait l'objet d'aucun amendement de la part du Gouvernement. Or, cet article est le seul qui, dans le texte de 1964, traite de l'immunité des Conseillers Nationaux.

L'article 7 : *« Les conditions dans lesquelles le Conseil National peut autoriser la poursuite ou l'arrestation, au cours d'une session, d'un de ses membres en raison d'une infraction criminelle ou correctionnelle, sauf le cas de flagrant délit, sont déterminés par le Règlement intérieur de l'Assemblée ».*

Dans son début de l'étude du texte du projet de loi, n° 871, la Commission n'avait prévu qu'un seul amendement de pure forme supprimant la mention « de l'Assemblée ». Mais la relecture du Règlement intérieur ne retrouvant aucun article venant consolider l'article 7 de la loi, n° 771, la Commission a finalement prévu la création d'un article destiné à combler ce manque, lors de la rédaction du projet de nouveau Règlement intérieur.

C'est ainsi que, après l'envoi en décembre 2014 au Gouvernement, de la première version consolidée du projet de loi, n° 771, et avant son retour vers le Conseil National en avril 2015, les articles 67-1 et 67-2 du nouveau projet de Règlement intérieur furent rédigés en Commission, articles qui, pour le premier, reprend les termes de l'alinéa 2 de l'article 56 de la Constitution du 17 décembre 1962, en précisant que l'autorisation de levée de l'immunité d'un Conseiller National n'est requise, de la part du Conseil National, qu'au cours d'une session.

Et, pour le second, précise qu'un vote de l'Assemblée à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents de cette dernière est nécessaire pour autoriser cette levée d'immunité.

Ces notions sont fondamentales, car elles contribuent à clarifier les conditions de la levée de l'immunité parlementaire dans les textes législatifs monégasques. Et ceci correspond à une demande conjointe du groupe d'Etats contre la corruption (G.R.E.C.O.), et des représentants de la Commission de suivi du Conseil de l'Europe.

Pour ces raisons, la Commission avait envisagé de remonter ces deux articles du Règlement intérieur vers la loi, en proposant un amendement d'ajout modifiant et complétant l'ancien article 7 de la loi numéro 771.

Les récents échanges, à cadence élevée, entre la Commission et le Gouvernement, qui furent nécessaires pour régler les dernières divergences de vue des deux colégislateurs au sujet de quelques amendements du projet de loi, n° 871, ont monopolisé l'attention des membres de la Commission, laissant de côté les projets d'amendements que nous venons d'évoquer au sujet de l'article 5.

Votre Rapporteur soucieux de voir respecter les engagements qui furent ceux du Conseil National, mais également ceux du Gouvernement, a proposé cet amendement aux membres de la Commission, lors de sa dernière réunion, qui a eu lieu le 11 juin 2015. La Commission l'a accepté.

En conséquence, il est inséré un article 5 au projet de loi rédigé comme suit :

**« L'article 7 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :**

~~« Les conditions dans lesquelles le Conseil National peut autoriser la poursuite et l'arrestation au cours d'une session, d'un de ses membres en raison d'une infraction criminelle ou correctionnelle, sauf le cas de flagrant délit, sont déterminées par le règlement intérieur de l'assemblée. »~~

***L'autorisation nécessaire, en vertu de l'article 56 de la Constitution, aux fins d'engager des poursuites ou de procéder à l'arrestation d'un Conseiller National en raison d'une infraction criminelle ou correctionnelle n'est, sauf le cas de flagrant délit, requise que durant une session ordinaire ou extraordinaire.***

***Lorsque le Président de l'Assemblée est saisi d'une demande de levée de l'immunité dont bénéficient ses membres, il convoque l'ensemble des conseillers nationaux au sein d'une commission plénière spécialement réunie à cet effet aux fins de délivrer ou non, par un vote à la majorité des deux tiers des membres présents admis à voter, l'autorisation mentionnée au précédant alinéa. Le Conseiller National faisant l'objet de cette demande ne peut participer au vote ».***

#### Article 6 du projet de loi (article 8 de la loi)

Nous l'avons déjà évoqué en introduction, l'usage, après que tant d'années se sont écoulées depuis la promulgation, en 1964, de la loi, n° 771, avait fini par mettre à mal la hiérarchie des textes, hiérarchie qui le place au bas de

l'échelle, sous le Règlement intérieur, lui-même inféodé à la loi d'organisation et de fonctionnement qui, elle, s'abrite sous la Constitution.

L'article 6 du projet de loi, n° 871, instituera donc enfin l'existence légale d'un Cabinet du Président, Cabinet qui, il convient de le rappeler, s'il a déjà existé par le passé, n'avait toutefois aucune base légale.

Cet article dispose en effet de la création effective d'un Cabinet du Président du Conseil National.

La formule « peut également être assisté » laisse au Président du Conseil National le choix de créer ou pas un Cabinet.

Les fonctionnaires qui seront appelés à occuper un emploi au sein de ce Cabinet seront placés en position de détachement, et non de disponibilité, comme prévu initialement. Cet amendement permettra ainsi auxdits fonctionnaires de conserver les avantages liés au statut de 1975 relativement à l'avancement, aux prestations sociales, aux règles en matière de congés maladies et aux remboursements des frais médicaux.

En conséquence, au titre de la cohérence du droit de la Fonction Publique, il est apparu nécessaire de spécifier dans la loi que les emplois au Cabinet (membres et Chef de cabinet) ne constituent pas des emplois permanents de l'Etat au sens de la loi n° 975.

Cette modification entraîne également deux évolutions importantes :

Le retrait de l'emploi de Chef de Cabinet de la liste des emplois supérieurs fixés par l'Ordonnance Souveraine n° 6364 du 17 août 1978, et, surtout, l'abandon de la politique consistant à nommer par ordonnance souveraine le Chef de Cabinet et les membres de celui-ci.

Par ailleurs, afin de mieux marquer la différence avec les contrats d'engagement de droit commun des agents non titulaires de l'Etat, lesquels sont signés par le Directeur des Ressources Humaines de la Fonction Publique, et de consacrer plus amplement l'autonomie relative à ces emplois, il a été décidé que les contrats de droit public permettant de recruter les membres du Cabinet seraient signés par le Président du Conseil National.

Enfin, l'avenir des membres du Cabinet étant spécifiquement lié à celui du Président du Conseil National, il est apparu évident de prévoir que leurs contrats seraient renouvelables chaque année lors de l'élection du Président, suivant ainsi la durée de son mandat.

En conséquence, l'article 6 du projet de loi est amendé comme suit :

« ~~Il est inséré un second alinéa à~~ L'article 8 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 ~~révisé~~ **est modifié** ainsi qu'il suit :

*« Les services administratifs du Conseil national sont dirigés par un secrétaire général placé sous l'autorité du président de l'assemblée.*

*Le Président du Conseil National peut également être assisté de collaborateurs personnels qui forment un cabinet dirigé par un chef de cabinet. **Les postes de membres du cabinet et de chef de cabinet, qui ne constituent pas des emplois permanents au sens des dispositions législatives portant statut des fonctionnaires de l'Etat, sont inscrits à l'organigramme mentionné à l'article 9. Ils sont pourvus dans les conditions énoncées ci-après.***

*Les intéressés sont recrutés au moyen d'un contrat de droit public renouvelable chaque année lors de l'élection du président du Conseil National et dont la durée ne peut excéder celle de la législature. ~~et selon les~~*

***Ce contrat, conclu avec l'Etat, est signé par l'intéressé et par le Président du Conseil National. Il prévoit les mêmes conditions ~~régissant les~~ de rémunérations et avantages sociaux que celles applicables aux agents non titulaires de l'Etat.***

*S'ils sont fonctionnaires, ils sont ~~préalablement~~ placés d'office en position de **détachement** ~~disponibilité.~~ »*

#### Article 7 du projet de loi (articles 8-1, 8-2 et 8-3 de la loi)

Une des avancées les plus importantes apportées par le projet de loi, n° 871, certainement d'ailleurs la plus importante aux yeux des élus, concerne la création de la fonction d'assistant d'élue(s), fonction depuis longtemps familière aux membres des Assemblées législatives des pays d'Europe.

Il est inutile de préciser que le thème de débat « assistant d'élue(s) » a fait recette lors des réunions de la Commission Spéciale qui lui furent consacrées.

Votre Rapporteur, avant d'aborder plus en détail les divers amendements dont a été l'objet l'article 15 déplacé en position d'article 7 du projet de loi, souhaite évoquer les considérations d'ordre général qui ont émergé lors des débats de la Commission.

En premier lieu, cette création constitue, d'une certaine manière, l'aboutissement d'un processus répondant aux souhaits des Conseillers Nationaux de disposer, à côté de leurs indemnités parlementaires, des moyens matériels et humains leur permettant de faire face à la multiplication des missions qui leur incombent, ainsi qu'à l'élévation du niveau technique du travail législatif. Les élus, et

particulièrement ceux dont l'activité professionnelle ne leur laisse que trop peu de temps pour les travaux de recherches documentaires ou rédactionnelles, devraient gagner en confort de travail, certes, mais également en efficacité.

Ce qui répond également à une demande récurrente du Gouvernement, soucieux de voir augmenter la cadence de l'examen des projets de loi par les diverses Commissions, mais pleinement conscient par ailleurs que le travail législatif de qualité ne se conçoit pas dans l'urgence. Si l'on se place un instant dans un monde imaginaire ne connaissant pas la moindre contrainte budgétaire, monde dans lequel évoluerait un Gouvernement prodigue, il est clair que le souhait instinctif de la majorité des élus serait de disposer, individuellement, d'au moins un, voire plusieurs assistants d'élus pour le seconder.

Pour sûr, le Conseil National ressemblerait du matin au soir à une ruche bourdonnante. Mais qu'advierait-il alors du principe de démocratie représentative qui seul, justifie notre présence dans l'hémicycle ? Il y aurait, d'une part, autant, non, peut-être deux fois plus d'assistants d'élus que de Conseillers Nationaux. Tous des pleins temps de la politique, face à des élus présents, malgré eux, à temps partiel. Ce serait bien là l'éclosion d'un « Conseil National bis » et je n'ai pas besoin de vous démontrer qu'il faudrait oublier le principe de la priorité nationale lors des recrutements, quand on sait le casse-tête que représente la recherche de quelques compatriotes versés en matière juridique et prêts à venir travailler comme collaborateur permanent de notre Institution. Alors, avec 24, voire 48 collaborateurs, et dans un contexte de sécurité de l'emploi tout relatif...

Le spectre des lignes budgétaires nous ramène rapidement à la réalité. La bonne mesure se situera probablement autour d'un assistant plein temps pour plusieurs élus, le déterminant « plusieurs » restant à préciser lors de la préparation du Budget du Conseil.

Par contre, la solution plus minimaliste d'étudiants en droit en année de thèse, employés pour des missions ponctuelles, ou de temps partiel issus des milieux professionnels du droit ou des sciences politiques, représentera certainement une alternative adaptée au cas de groupes politiques contenant peu d'élus, ou à celui d'élus isolés.

Mais revenons aux aspects techniques du projet de loi :

- L'article 7 est composé de trois sous articles correspondants respectivement aux articles 8-1, 8-2 et 8-3 de la loi, n° 771.

- L'article 8-1 crée la fonction d'assistant d'élus(e)s, et renvoie au Règlement intérieur pour les détails de répartition du montant de l'inscription budgétaire prévu à cet effet.

- Le Règlement intérieur dispose qu'une affectation égale à 1/24<sup>ème</sup> de l'enveloppe budgétaire prévue soit mise à la disposition de chaque élu. Un élu isolé dispose donc de cette affectation pour financer de l'assistance.

- Toutefois, la Commission a prévu, sur la base d'un principe de solidarité, et au nom de l'efficacité, que tous les membres d'un Groupe Politique mettent à la disposition de celui-ci l'affectation qui leur correspond à titre personnel. Elle a veillé, par cette même voie réglementaire, à sécuriser la juste utilisation de ces sommes, et à plafonner la somme dédiée à la rémunération d'assistant au double de la somme mise à disposition par affectation.

- L'article 8-2 du projet de loi dispose que la situation des assistants est réglée par un contrat écrit de droit privé, et précise les critères d'exclusion concernant cette fonction.

- Dans l'article 8-3, qui traite des droits et des devoirs des assistants, la Commission a inclus un dernier alinéa précisant que ces derniers ne participent pas aux Commissions. Les articles du Règlement intérieur correspondant fixeront les conditions d'accès des assistants aux locaux de l'Assemblée, et rappelleront, fait important, que l'assistant d'élu(e)(s) ne peut en aucun cas, représenter un élu.

En conséquence, il est inséré un article 7 au projet de loi rédigé comme suit :

**« Sont insérés trois articles numérotés 8-1, 8-2 et 8-3 à la loi n° 771 du 25 juillet 1964 rédigés ainsi qu'il suit :**

**« Article 8-1 :**

***Les Conseillers nationaux peuvent, pour leurs besoins propres, recourir aux services d'assistants dont ils assurent le recrutement et, s'il y a lieu, la rémunération, à partir d'une inscription budgétaire dans les conditions prévues à l'article 11 et dont les modalités de répartition entre les conseillers nationaux sont fixées par le règlement intérieur.***

**Article 8-2 :**

***La situation de ces assistants est réglée par un contrat écrit de droit privé.***

***Une copie du contrat est transmise au Secrétaire général du Conseil National, accompagnée d'un extrait du casier judiciaire de l'assistant.***

***Nul ne peut être assistant d'élu(e)(s) :***

***- s'il a fait l'objet, pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ou pour atteinte à la sécurité des personnes et***

*des biens, d'une condamnation à une peine d'emprisonnement correctionnelle ou à une peine criminelle, avec ou sans sursis, devenue définitive ;*

*- s'il est failli non réhabilité ou s'il a été frappé d'une autre sanction, en application des dispositions relatives au règlement judiciaire, à la liquidation de biens, à la faillite personnelle et aux banqueroutes.*

**Article 8-3 :**

*Les assistants sont tenus au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 308 du Code pénal. Ils sont en outre liés par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.*

*Le règlement intérieur fixe les conditions d'accès et de circulation des assistants dans l'enceinte du Conseil National, ainsi que les modalités de l'exercice de leur activité et de leur éventuelle participation aux réunions de travail.*

*Les assistants ne participent pas aux réunions des Commissions. »*

**Article 8 du projet de loi (article 9 de la loi)**

Cet article, qui traite des règles statutaires applicables au Secrétaire Général et aux fonctionnaires ou agents administratifs de l'Assemblée, a été, dans sa version originelle du projet de loi, relativement peu modifié par rapport à l'article 9 de la loi, n° 771.

Dans le sens d'une plus grande autonomie du Conseil National, on pouvait noter que c'est désormais le Président du Conseil National qui propose les avancements de grade et d'échelon.

En première lecture, la Commission n'a proposé que quelques amendements de détails qui ont d'ailleurs été acceptés par le Gouvernement. Mais, dans sa réponse au Conseil National du 22 avril 2015, le Gouvernement a proposé trois amendements de son propre texte. Le premier, qui concerne le premier alinéa, complète la mention « régis par les dispositions du statut général des fonctionnaires », en y ajoutant « ou par les règles applicables aux agents non titulaires de l'Etat », justifiant cette position par la réforme législative en cours, à savoir le projet de loi, n° 895, modifiant la loi, n° 975, du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat.

Le second amendement, qui entraîne la suppression du 5<sup>ème</sup> alinéa, a été considéré comme pleinement justifié par la Commission.

Le troisième amendement, qui concerne le souhait de suppression de la mention de mise à disposition prévue au 6<sup>ème</sup> alinéa est basé sur une argumentation inverse de celle employée dans le cas du premier amendement. Je cite « la mention de mise à disposition devrait être supprimée dès lors que cette notion n'est actuellement pas consacrée et que sa reconnaissance future demeure subordonnée à l'adoption du projet de loi n° 895 ».

La Commission, soucieuse de ne tenir compte que de textes législatifs déjà votés, a accepté le deuxième et troisième amendement et propose pour remplacer le premier une formulation en accord avec la loi, n° 975, actuellement en vigueur, portant statut des fonctionnaires de l'Etat.

En conséquence, l'article 8 du projet de loi est amendé comme suit :

« L'article 9 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :

*« Le secrétaire général et les fonctionnaires ou agents des services administratifs de l'assemblée sont, sous les réserves ci-après, régis, **selon le cas**, par les dispositions du statut général des fonctionnaires **ou par les stipulations contractuelles liant les agents non titulaires de l'Etat.***

*L'application des règles statutaires est assurée, sous l'autorité du président du Conseil National, par le secrétaire général.*

*Un organigramme, ~~arrêté~~ **établi et modifié** d'un commun accord entre le Président du Conseil National et le Ministre d'Etat, détermine la liste et le classement des postes constituant le personnel du Conseil National.*

*Les avancements de grade et d'échelon sont proposés par le Président du Conseil National ~~en application des dispositions statutaires et dans le cadre de l'organigramme.~~*

~~*Les nominations sont prononcées par ordonnance souveraine.*~~

*Les détachements, les mises en disponibilité, ainsi que les mutations autres qu'à l'intérieur des services de l'assemblée, nécessitent l'accord du Ministre d'Etat et du Président du Conseil National.*

*En matière disciplinaire, les attributions exercées, en vertu du statut général des fonctionnaires, par le Ministre d'Etat ou les autorités exécutives sont, ~~selon les cas~~, **respectivement** dévolues au Président du Conseil National ~~ou~~ **et** au secrétaire général.*

*La comparution devant le conseil de discipline est ordonnée par décision du Président du Conseil National ; la composition du conseil de discipline est fixée par le règlement intérieur. »*

Article 9 du projet de loi (article 11 de la loi)

L'exposé des motifs du projet de loi précise : « *Ce projet répond par ailleurs aux aspirations de l'Assemblée en ce qui concerne (...) le souhait de disposer d'une plus grande autonomie de fonctionnement* ».

Or, l'article 9 originel précisait : « une inscription budgétaire globale est établie pour couvrir les dépenses nécessaires au fonctionnement du Conseil National. Son montant est arrêté d'un commun accord entre le Président du Conseil National et le Ministre d'Etat. A cette fin le Président du Conseil National transmet sa proposition, accompagnée d'un rapport explicatif et justificatif ». Et, dans la loi, n° 771, les termes employés étaient « les demandes d'inscriptions budgétaires relatives au fonctionnement du Conseil National sont présentées au Ministre d'Etat par le Président de l'Assemblée... ».

La Commission, à l'aune du dispositif de cet article, s'est donc interrogée quant au sens du mot « autonomie » dans l'esprit du Gouvernement, ressentant dans ce cas, une indiscutable régression en matière d'autonomie, eu égard aux dispositions antérieures, et spécialement si l'Assemblée doit, au-delà d'un simple rapport explicatif, justifier du montant de sa proposition budgétaire globale.

En conséquence, cette évidente contradiction entre l'exposé des motifs et le dispositif a fait l'objet d'un amendement de suppression. Le Président du Conseil National n'a donc pas à justifier du montant de sa proposition d'inscription budgétaire.

Par ailleurs, dans un esprit consensuel et pragmatique, la Commission a entendu la demande du Gouvernement et accepte que la pratique régulière instituée ces dernières années, visant à transmettre les propositions d'inscriptions budgétaires du Conseil National au Gouvernement au cours du mois de juin, soit inscrite dans la loi.

En conséquence, l'article 9 du projet de loi est amendé comme suit :

« L'article 11 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :

*« Une inscription budgétaire globale est établie pour couvrir les dépenses nécessaires au fonctionnement du Conseil National. Son montant est arrêté d'un commun accord entre le Président du Conseil National et le Ministre d'Etat.*

*A cette fin, le Président du Conseil National transmet sa proposition, accompagnée d'un rapport explicatif ~~et justificatif~~, avant le 1<sup>er</sup> ~~septembre~~ **juillet** de chaque année. »*

Article 10 du projet de loi (article 11-1 de la loi)

Cet amendement consiste à repositionner dans la loi un article précédemment inscrit dans le Règlement intérieur de 1964. Compte-tenu de son objet et de son importance, il est apparu aux membres de la Commission qu'il devait figurer dans la loi, ne faisant l'objet que de petites adaptations rédactionnelles par rapport à la version originelle. En outre, cet amendement institutionnalise désormais le contrôle effectué par la Commission Supérieure des Comptes. Aussi, est-il apparu d'autant plus essentiel aux yeux de la Commission de lui donner une valeur législative. De plus, votre Rapporteur souligne qu'il s'agit d'une démarche volontaire de la part de l'Assemblée que de soumettre ses comptes au visa de cette Commission dont l'avis fait incontestablement autorité en la matière.

En conséquence, il est inséré un article 10 au projet de loi rédigé comme suit :

**« Il est inséré un article 11-1 à la loi n° 771 du 25 juillet 1964 rédigé ainsi qu'il suit :**

**« Le Bureau gère les crédits budgétaires de l'Assemblée.**

**Il détermine les lignes budgétaires composant l'inscription budgétaire globale.**

**Les dépenses du Conseil National sont réglées par exercice budgétaire.**

**Elles sont engagées et ordonnancées par le Président seul.**

**Après contrôle par la Commission supérieure des comptes, la Commission des finances, qui apure les comptes, en rapporte à l'Assemblée à qui il appartient, en Commission plénière d'étude, de donner quitus par un vote au bureau pour sa gestion ».**

Article 11 du projet de loi (article 12 de la loi)

Cet article faisait mention des dates d'ouverture des deux sessions ordinaires du Conseil National, différentes de celles indiquées par l'article 58 de la Constitution du 17 décembre 1962 modifiée par la loi, n° 1.249 du 2 avril 2002. La Commission ne pouvait que se féliciter de la synchronisation des deux textes.

En conséquence, l'article 11 du projet de loi est amendé comme suit :

« L'article 12 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :

*« Conformément à l'article 58 de la Constitution, le Conseil National se réunit de plein droit chaque année en deux sessions ordinaires :*  
*- la première session s'ouvre le premier jour ouvrable du mois d'avril,*  
*- la seconde session s'ouvre le premier jour ouvrable du mois d'octobre.*  
~~*La durée de chaque session ne peut excéder trois mois. La clôture en est prononcée par le Président. »*~~

#### Article 12 du projet de loi (article 12-1 de la loi)

La Commission a souhaité remonter l'article 32 du Règlement intérieur dans la loi. En effet, cet article, qui est la reprise de l'article 59 de la Constitution, revêt une importance indiscutable, qui justifie de le repositionner au niveau de la loi.

En conséquence, il est inséré un article 12 au projet de loi rédigé comme suit :

*« Il est inséré un article 12-1 à la loi n° 771 du 25 juillet 1964 rédigé ainsi qu'il suit :*

*« Conformément à l'article 59 de la Constitution, le Conseil National se réunit en session extraordinaire :*  
*- soit sur convocation du Prince,*  
*- soit, à la demande des deux tiers au moins des membres, sur convocation de son Président ».*

#### Article 13 du projet de loi (article 17 de la loi)

Dans un souci de clarification et d'exigence de précision, la Commission a décidé d'ajouter la mention : *« ou en application de dispositions législatives »*, au sein du premier alinéa de l'article 17 de la loi, dès lors que, s'il était envisagé, à l'avenir, d'instituer des règles de majorité particulières, celles-ci devraient nécessairement être édictées par une loi intervenant soit au titre d'une révision constitutionnelle, ce qui est explicitement visé par l'article, soit au titre d'une modification de la loi actuelle sur le Conseil National. Et il est apparu nécessaire à la Commission d'inscrire dans la loi le rappel explicite à cette compétence du législateur.

En conséquence, il est inséré un article 13 au projet de loi rédigé comme suit :

*« L'article 17 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :*

« Sous réserve de l'application des articles 63, second alinéa, et 95 de la Constitution, **ou en application de dispositions législatives**, les délibérations et votes du Conseil national interviennent à la majorité des suffrages exprimés ; en cas d'égalité de suffrages, le texte mis aux voix est rejeté.

*Les abstentions ne sont, en aucun cas, décomptées comme suffrages exprimés ».*

#### Article 14 du projet de loi (article 19 de la loi)

Là encore, dans un souci de clarification et d'exigence de précision, la Commission a décidé d'ajouter la mention : « *Lors des séances de l'Assemblée* », afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant à l'application de cet article aux Séances Publiques du Conseil National et non à ses Commissions.

De plus, cet article a clairement fait apparaître aux yeux de la Commission une absence de réciprocité. En effet, dans sa rédaction originelle, le dispositif du projet de loi prévoyait, d'une part, que seul le Gouvernement pouvait se faire assister « *de fonctionnaires ou d'agents désignés à cet effet* » et, d'autre part, qu'il s'agissait d'une décision unilatérale de celui-ci.

En conséquence, la Commission a décidé d'amender cet article afin d'inscrire dans son dispositif que le Conseil National peut, au même titre que le Gouvernement, se faire assister de fonctionnaires ou d'agents désignés à cet effet et, dans tous les cas, que cette assistance ne peut intervenir qu' « *après accord entre le Ministre d'Etat et le Président* ».

En conséquence, l'article 14 du projet de loi est amendé comme suit :

« L'article 19 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :

« ***Lors des séances de l'Assemblée, ~~Devant~~ le Conseil National, et le Gouvernement, après accord entre le Ministre d'Etat et le Président, peuvent se faire assister de fonctionnaires ou d'agents désignés à cet effet.*** »

#### Article 15 du projet de loi (article 20 de la loi)

Le fondement de cet article vise à poser les conditions, spécialement de délais, dans lesquelles le Conseil National et le Gouvernement échangent leurs points de vue quant à la teneur des projets de loi discutés dans leur phase de finalisation. Comme cela a déjà été à plusieurs reprises exposé, y compris en Séances Publiques, les services juridiques du Conseil National doivent pouvoir disposer des réponses et observations du Gouvernement dans des délais raisonnables afin de

travailler sereinement. Inutile de préciser que la Commission considère la parfaite réciprocité pour les services du Gouvernement.

Comment serait-il possible de nier l'impact de la précipitation et de l'urgence comme l'une des principales causes de « malfaçons législatives » ?

Un exemple encore très récent a parfaitement illustré ce propos lors de l'examen du projet de loi n° 923, portant modification de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales modifiée et dispositions diverses relatives à ces élections. En effet, si une raison technique avait pu être évoquée quant à la motivation ayant conduit au dépôt du projet de loi n° 929, venant modifier le projet de loi n° 923 voté seulement quelques jours plus tôt, j'avais, à l'époque, souligné dans mon rapport que sa seule finalité visait, dans les faits, à réparer en urgence, les maladroites et inexactitudes générées par ce dictateur terrible qui avait présidé de bout en bout à l'examen du projet de loi n° 923, voté le 22 octobre 2014, à savoir cette même urgence !

En effet, une nouvelle fois, nous avons pu constater à quel point l'absence de sérénité dans le travail législatif avait été préjudiciable, à telle enseigne que les services du Conseil National et ceux du Gouvernement discutaient encore du dispositif d'un amendement seulement 30 minutes avant le début de la Séance Publique !

Aussi, un nouveau *modus operandi*, tendant à préserver la qualité de la loi en introduisant au cœur du débat législatif un facteur de sécurité qui est de nature à offrir à l'appareil législatif le temps d'analyse nécessaire pour atteindre sans précipitation l'accord des volontés prévu par l'article 66 de la Constitution, devait-il être instauré et la modification de la loi d'organisation du Conseil National en était le support idéal.

A cette fin, une égalité dans les délais de communication des rapports du Conseil National et des éléments de réponse du Ministre d'Etat est désormais proposée. Elle s'établit sur la base d'un envoi des rapports relatifs aux projets de loi par le Conseil National au moins dix jours ouvrés avant la date de la Séance Publique, le Ministre d'Etat lui adressant sa réponse au moins 5 jours ouvrés avant cette date.

De plus, un important élément de souplesse a été introduit via la possibilité, sous réserve d'un commun accord entre le Président du Conseil National et le Ministre d'Etat, d'un aménagement des délais impartis permettant, selon les cas, d'en allonger ou d'en réduire la durée.

Par ailleurs, il convient de souligner que la notion de « jour ouvré » a finalement été retenue car elle représente la seule garantie d'une égalité effective entre les services compétents du Gouvernement et du Conseil National. Toutefois, comme la notion de « jour ouvré » est avant tout une notion de droit du travail et, qu'en Principauté, certains jours fériés ne sont propres qu'à l'Administration (ceux

du Grand Prix par exemple), il a été décidé d'insérer dans le dispositif la définition que la loi entend donner aux jours ouvrés applicables à ce texte.

En conséquence, l'article 15 du projet de loi est amendé comme suit :

« ~~Le second alinéa de l'article 20 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est remplacé par les dispositions suivantes~~ **modifié ainsi qu'il suit :**

*« L'ordre du jour des séances de l'assemblée est établi, dans le cadre de ses attributions constitutionnelles et sous réserve de l'article 13, par le bureau du Conseil national, le Ministre d'État entendu ; il comporte l'indication détaillée des questions inscrites.*

*L'ordre du jour est communiqué par le président aux membres de l'assemblée et au Ministre d'État au moins trois jours ~~ouvrables~~ **calendaires** à l'avance. Il ne peut ensuite être modifié qu'en accord avec le Ministre d'État.*

~~Ne peuvent~~ *À défaut d'un tel accord et sauf dans le cas visé au 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 21, **ne peuvent** être inscrits à l'ordre du jour **que** les projets de loi pour lesquels les rapports des commissions intéressées ont été transmis au Ministre d'État au moins ~~de six dix~~ **dix** jours ~~ouvrables~~ **ouvrés** avant la date de la séance publique prévue pour leur discussion.*

***Le Ministre d'État doit adresser au Conseil National ses réponses au rapport des Commissions intéressées au moins cinq jours ouvrés avant la date de la séance publique.***

***D'un commun accord entre le Président du Conseil National et le Ministre d'État, il pourra être dérogé aux délais prévus aux deux alinéas précédents.***

***Au sens de la présente loi, un jour ouvré s'entend d'un jour de semaine, hors samedi, dimanche et jours fériés applicables aux services administratifs de l'État ».***

#### Article 16 du projet de loi (article 22 de la loi)

Une nouvelle fois, dans un souci de clarification et d'exigence de précision, la Commission a décidé d'ajouter la mention : « *Lors des séances de l'Assemblée* », au début de cet article, afin qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant à l'application de cet article aux Séances Publiques du Conseil National et non à ses Commissions.

En conséquence, il est inséré un article 16 au projet de loi rédigé comme suit :

*« L'article 22 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :*

*« Lors des séances de l'Assemblée le Ministre d'État et les conseillers de gouvernement doivent être entendus quand ils le demandent ».*

#### Article 19 du projet de loi (article 29 de la loi)

L'article 29 de la loi, qui fait l'objet d'un amendement de suppression, prévoyait que *« La date et l'ordre du jour des réunions des commissions saisies de projets de loi sont portés à la connaissance du Ministre d'État »*. La Commission, dans son unanimité, n'a pas hésité un seul instant quant à la suppression de cet article.

Tout d'abord, il convient de souligner que cette communication est tombée par elle-même en désuétude et n'est plus réalisée depuis plusieurs années. En parallèle, votre Rapporteur remarque que la révision constitutionnelle de 2002 a complété l'article 67 de la Constitution en créant une obligation à la charge du Conseil National de faire connaître au Gouvernement, au début de chaque session ordinaire, l'état d'avancement de tous les projets de loi déposés sur son bureau quelle que soit la date de leur dépôt.

De plus, comment le Conseil National ne pourrait-il pas vivre l'application de cet article comme une ingérence du Gouvernement dans son travail, compte tenu de l'absence de toute réciprocité ? En effet, contrairement à l'argumentation du Gouvernement, cette disposition ne permettait en aucun cas de participer à la qualité du « dialogue » institutionnel, dès lors que pour qu'il y ait un dialogue, il faut que les deux Institutions échangent dans un esprit constructif et consensuel et non que l'une y soit légalement contrainte tandis que l'autre peut agir selon son bon vouloir.

Ainsi, si cette disposition aurait pu permettre au Gouvernement de suivre en temps réel l'état d'avancement des projets de loi déposés, le Conseil National aurait dû, quant à lui, continuer de se contenter, comme la plupart du temps, de contacts informels.

Cette ingérence, accompagnée de cette absence de réciprocité, est apparue totalement intolérable aux yeux de la Commission.

Enfin, plusieurs articles dans le texte de la loi d'organisation et dans le Règlement intérieur, assurent d'ores et déjà des conditions de fonctionnement efficaces et interactives au colégislateur lors de l'examen des projets de loi.

A condition, bien sûr, que leurs dispositions soient suivies, et suivies dans des délais raisonnables.

Votre rapporteur citera, à ce sujet :

- L'article 30 de la loi n° 771, conservé dans le projet de loi, qui précise que le Ministre d'Etat peut demander la convocation des Commissions.

- L'article 31 de cette même loi, qui précise que le Ministre d'Etat et les Conseillers de Gouvernement sont entendus par les Commissions quand ils le demandent.

- L'article 33 de la loi qui prévoit que chaque Commission peut, pour son information, demander communication de la documentation se rapportant au texte soumis à son examen.

En conséquence, il est inséré un article 19 au projet de loi rédigé comme suit :

**« L'article 29 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est abrogé ».**

#### Article 21 du projet de loi (article 33-1 de la loi)

La notion de Groupes Politiques dans une Assemblée fait partie de l'histoire naturelle de tout hémicycle. Monaco n'échappe pas à ce principe, et l'existence de groupes, ou de courants politiques peut être retrouvée au fil des législatures passées. Cependant, aucune base textuelle n'est à ce jour offerte à l'entité « groupe politique ». Le projet de loi, n° 871, en son article 21, donne une existence juridique au Groupe Politique, défini par la volonté de deux Conseillers Nationaux, au moins, de former un Groupe Politique au sein du Conseil National.

Mais la Commission a jugé utile de ne pas aller au-delà, dans cette définition dans la loi, et de prévoir dans le projet de nouveau Règlement intérieur plusieurs articles précisant la situation et le fonctionnement des Groupes Politiques. La Commission, et c'est là le point le plus important, a décidé d'exiger du Groupe Politique d'être organisé sous la forme d'une association régulièrement constituée. Ce qui, entre autres, présente l'avantage de définir sans ambiguïté son représentant, qui est, bien entendu, le Président de l'association.

Cette association ne peut être composée que de Conseillers Nationaux en exercice, chacun d'entre eux ne pouvant faire partie que d'un seul groupe.

Les Groupes Politiques sont tenus de se déclarer, avec la liste de leurs membres, auprès du Président du Conseil National. Comme nous l'avons précédemment évoqué, la création de la notion de Groupe Politique apporte beaucoup de souplesse au chapitre des assistants d'élus. Le responsable du groupe étant la personne qui va conclure au nom de ce dernier dans le cadre de l'embauche d'assistants d'élus. Et, surtout, l'article du projet de nouveau Règlement intérieur qui prévoit la mutualisation au sein du groupe, de l'affectation budgétaire dont bénéficie chacun de ses membres, devrait améliorer la fonctionnalité de ce dispositif dans la pratique quotidienne.

Article 15 de la numérotation originelle du projet de loi (article 33-2 de la loi)

Cet article a fait l'objet d'un amendement de suppression dès lors que ses dispositions ont été transférées à l'article 7 du projet de loi, comme vu précédemment.

Article 22 du projet de loi (article 33-3 de la loi)

L'article 22 du projet de loi concerne un point extrêmement important, et fort complexe, qui touche à la situation des Conseillers Nationaux, parfois écartelés entre leur activité professionnelle et leur mission d'élu.

Les débats de la Commission furent, sur cette question, abondants, riches en idées nouvelles, mais, vous vous en doutez, non conclusives. Votre rapporteur ne reviendra pas sur l'augmentation constante du nombre des missions auxquelles le Conseiller National doit faire face, ni à la chronophagie croissante de ces missions et à l'impact négatif de cette situation sur l'activité professionnelle des élus. Les données du problème sont là : notre petite population de nationaux limite implicitement le volume de recrutements dont sont susceptibles d'être extraits les candidats à la fonction d'élu. Et, si la loi électorale établit la liste des incompatibilités qui concernent cette position de candidat, elle omet, bien évidemment, des incompatibilités professionnelles multiples, qui, pour virtuelles qu'elles soient, n'en sont pas moins des incompatibilités de fait.

Votre rapporteur n'a retrouvé aucune étude objective à ce sujet, mais il est probable que le nombre de Monégasques en mesure d'envisager de se présenter aux élections nationales est extrêmement faible, constituant un problème majeur pour l'Institution. Oui, c'est vrai, la venue des assistants d'élu(e)s sera une contribution à l'amélioration de cette situation, mais les questions que s'est posée la Commission étaient plus fondamentales encore. L'hypothèse d'une professionnalisation de la fonction de Conseiller a été largement évoquée, mais les exemples de plusieurs pays européens n'ont pas encouragé la majorité des membres de cette Commission à s'engager dans cette voie. En effet, la démocratie représentative, pour voir ses fondements respectés, doit rester une mission, se nourrissant d'une bonne immersion dans la vie collective, partagée entre un nombre de personnes le plus large possible et qui ne s'en charge que pour un temps.

La professionnalisation de la fonction aurait, également, un effet négatif certain sur le degré d'indépendance de l'élu, ce qui constituerait une régression consternante.

Nous nous bornerons à évoquer quelques idées émergentes issues des réflexions de la Commission et qui pourraient, le cas échéant, constituer des pistes d'évolution future :

- Une professionnalisation, mais liée impérativement à une limite quant à la répétition des mandats. Par exemple, deux mandats au maximum dans une vie.

- La création d'un fonds destiné à l'indemnisation des employeurs pour le volume d'activité perdu par le salarié élu au profit de sa mission de Conseiller, fonds dont il resterait bien sûr à déterminer le mode de financement.

- Structure de formation technique des nouveaux élus au sein de l'Institution pour rendre ces derniers plus rapidement opérationnels. Cette dernière évolution a le mérite d'être simple et facilement réalisable.

Quant à l'article lui-même, la Commission, dans l'attente d'évolutions plus substantielles, a souhaité ne pas retenir ces deux derniers alinéas et n'a conservé que le premier, qui suggère une juste attitude aux employeurs à l'égard de leur employé élu, en raison de l'absence de parité manifeste que les deux autres alinéas représentaient, suivant les catégories professionnelles auxquelles ils s'appliquaient, ces derniers ont fait l'objet d'un amendement de suppression.

En conséquence, l'article 22 du projet de loi est amendé comme suit :

« Il est inséré dans la loi n° 771 du 25 juillet 1964 un article 33-3 ainsi rédigé :

*« Les employeurs sont tenus, sauf motif impérieux, de permettre à leurs salariés membres du Conseil National de s'absenter le temps nécessaire à l'exercice de leur mandat.*

~~*La durée de ces absences peut, sur la demande du salarié membre du Conseil National, être imputée sur celle du congé payé annuel.*~~

~~*A défaut, et sauf convention contraire avec l'employeur, ces absences ne sont pas rémunérées.»*~~

#### Article 23 du projet de loi (article 34 de la loi)

La Commission a, dans un premier temps, estimé que l'article 34 de la loi, n° 771 du 25 juillet 1964 devait faire l'objet d'un amendement de suppression. Les raisons invoquées portaient sur sa formulation archaïque, susceptible de le mettre en contradiction avec une évolution considérable des modes de communication, et les usages générés par cette évolution.

Plus généralement, n'y avait-il pas incompatibilité entre l'interdit imposé à l'Assemblée par cet article de faire ou de publier toute proclamation ou adresse à la population, et la liberté d'expression publique consacrée par la loi n° 1.299 du 15 juillet 2005 ?

La position de la Commission, favorable à la suppression de cet article, a initié, par le biais d'un échange de lettres entre le Ministre d'Etat et le Président du Conseil National, une phase de réflexion solidement argumentée, qui a conduit les deux colégislateurs vers une convergence finale de leurs points de vue initialement divergents, dans le vrai sens de l'accord prévu à l'article 66 de la Constitution.

Pour reprendre quelques éléments clés de cet argumentaire, votre Rapporteur se doit de mentionner les points suivants.

La loi, n° 1.299 du 15 juillet 2005 sur la liberté d'expression publique, en son article 33, dispose : « *Ne donnent ouverture à aucune action les propos tenus au sein du Conseil National ou du Conseil Communal, les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées, ainsi que le compte-rendu, fait de bonne foi, de leurs séances publiques* ».

Cet article a tout naturellement conforté la Commission dans son opinion défavorable au maintien des termes : « adresse à la population », dans l'article 34.

Il en va autrement de l'expression « proclamation à la population ». Cette expression inclut, indéniablement, une notion que, dans d'autres régimes, on qualifierait « d'appel au peuple ». Ce mode opératoire est clairement contraire aux principes même de notre fonctionnement institutionnel, et heurte frontalement plusieurs articles de notre Constitution. Il est par ailleurs important de noter que l'article 34 concerne l'Assemblée dans son ensemble, et, en aucun cas, les élus considérés à titre isolé ou en groupe. Il n'est donc pas en contradiction avec l'article 56, alinéa premier de la Constitution de 1962 qui énonce : « *Les membres du Conseil National n'encourent aucune responsabilité civile ou pénale en raison des opinions ou des votes émis par eux dans l'exercice de leur mandat* ».

A ce propos, le Conseil d'Etat avait été saisi par le Ministre d'Etat, le 31 août 2005, d'une demande d'avis relativement aux divers aspects juridiques de la proposition de loi, n° 176, adoptée en Séance Publique le 30 juin 2005, tendant à modifier la loi, n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National.

Cette proposition de loi, que nous avons citée, dans les éléments d'introduction de ce rapport, comportait déjà, le principe de la suppression de l'article 34.

Votre Rapporteur soucieux de ne pas mettre en surcharge pondérale majeure ce Rapport déjà à tendance pléthorique, vous encourage néanmoins à relire les réflexions du Conseil d'Etat sur le thème du maintien ou de la suppression de l'article 34. De ces réflexions, qui ont indéniablement contribué à alimenter celles de la Commission, je ne vous cite donc que la conclusion : *« Voilà pourquoi il semblerait que cet article, quoique utilisant une terminologie désuète, doive être maintenu dans la loi »*.

La Commission a néanmoins souhaité supprimer le terme « adresse à la population ». Enfin, pour justifier son choix pour un maintien de l'article – ce qui a le sens d'une réaffirmation – plutôt que pour sa suppression pure et simple – ce qui contient la notion, plus ambiguë, d'un consentement tacite –, la Commission a souhaité recentrer la portée de l'article sur le fondement même de notre régime de Monarchie Constitutionnelle, c'est-à-dire sur la personne du Prince Souverain. L'accord des volontés est, ici, matérialisé par la rédaction suivante, qui devient la version finale de l'article 23 du projet de loi : *« L'Assemblée ne peut faire ni publier de proclamation à la population, mettant en cause la personne du Prince ou Ses fonctions »*.

En conséquence, l'article 23 du projet de loi est amendé comme suit :

***« L'article 34 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :***

*« L'assemblée ne peut faire, ni publier de proclamation ~~ou d'adresse~~ à la population **mettant en cause la Personne du Prince ou Ses fonctions** ».*

#### Article 24 du projet de loi (article 36 de la loi)

L'amendement proposé par la Commission vise à actualiser le montant de la peine d'amende encourue au titre de cet article.

Toutefois, permettez-moi d'exprimer l'étonnement de la Commission lorsque celle-ci a découvert qu'un projet de loi, adressé au Conseil National en 2009, soit près 7 ans après le passage effectif à l'Euro, faisait encore état d'une peine d'amende exprimée en francs !

En conséquence, l'article 24 du projet de loi est amendé comme suit :

***« L'article 36 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 est modifié ainsi qu'il suit :***

*« Ceux qui auront volontairement, par des troubles ou désordres causés dans la salle des séances, ses dépendances ou son voisinage, soit empêché, retardé ou interrompu, soit tenté d'empêcher, retarder ou interrompre les libres délibérations du Conseil national seront punis d'un emprisonnement d'un mois*

à un an et ~~d'une~~ de l'amende ~~de mille francs à vingt mille francs~~ **prévue au chiffre 2 de l'article 26 du Code pénal**, ou de l'une de ces deux peines seulement ».

#### Article 26 du projet de loi

Cet article n'a fait l'objet que d'un amendement de pure forme.

En conséquence, l'article 26 du projet de loi est amendé comme suit :

« Le **chiffre** 1° de l'article 153 du Code de procédure civile est modifié ainsi qu'il suit :

*« 1° pour l'État, selon le cas, au Ministre d'État ou aux services spécialement désignés par arrêté ministériel, au Président du Conseil National ou à son secrétariat général, ou au Directeur des services judiciaires ou à sa direction ;  
»*

---

A la lecture des observations qui précèdent, votre Rapporteur vous invite donc à adopter le présent projet de loi.