

Doc. 11299  
8 juin 2007

## Respect des obligations et des engagements de Monaco

Rapport

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe  
(Commission de suivi)

Co-rapporteurs: M. Pedro AGRAMUNT, Espagne, Groupe du Parti populaire européen et M. Leonid SLUTSKY, Russie, Groupe socialiste

### *Résumé*

La Principauté de Monaco est devenue membre du Conseil de l'Europe le 5 octobre 2004. Le présent rapport est le premier rapport soumis à l'Assemblée par la Commission de suivi pour faire le point sur le respect par Monaco des engagements souscrits au moment de l'adhésion.

La Commission prend acte avec satisfaction des avancées effectuées notamment en matière de ratification de conventions et d'adoption de législation interne.

Elle propose toutefois de continuer la procédure de suivi tant que des progrès tangibles n'auront pas été faits pour honorer les engagements restants.

## A. **Projet de résolution**

1. La Principauté de Monaco a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 octobre 2004. Lors de son adhésion, elle a accepté les obligations statutaires qui incombent à tous les Etats membres et a également contracté une série d'engagements spécifiques qu'elle a accepté d'honorer dans des délais précis énumérés dans l'Avis n°250 (2004).
2. La procédure de suivi devait commencer dans un délai de 6 mois après l'adhésion (paragraphe 14 de l'Avis), soit en avril 2005. Le présent rapport est le premier soumis à l'Assemblée pour faire le point sur le respect par la Principauté de Monaco des obligations et engagements qu'elle a souscrits au moment de son adhésion.
3. Les deux premières années après l'adhésion ont été marquées par des événements qui ont profondément affecté les Monégasques mais qui ont aussi eu des répercussions importantes sur le fonctionnement des institutions et le respect du calendrier des engagements souscrits en 2004. Succédant à son père, le Prince Rainier, décédé en avril 2005 après 56 ans de règne, le Prince Albert II a fixé de nouvelles orientations pour le pays.
4. L'Assemblée parlementaire se félicite de la signature le 8 novembre 2005 à Paris de la «convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco» qui remplace la convention de 1930 et prévoit le respect du principe de non-discrimination permettant aux citoyens monégasques d'être nommés aux hautes fonctions gouvernementales et publiques jusqu'alors réservées à des ressortissants français. Elle espère que cette convention sera ratifiée par la France le plus rapidement possible.
5. L'Assemblée prend note du fait que Monaco a ratifié à ce jour 30 des 200 Conventions du Conseil de l'Europe et en a signé deux autres, à savoir le Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Charte sociale européenne révisée.
6. L'Assemblée se félicite que la Principauté ait ratifié dans le délai prévu d'un an après l'adhésion la Convention européenne des Droits de l'Homme, ainsi que ses Protocoles n° 4, 6, 7 et 13 ; cette ratification est intervenue le 30 novembre 2005, accompagnée du dépôt de deux déclarations et de plusieurs réserves. La Principauté a par ailleurs ratifié le 10 mars 2006 le Protocole n° 14 à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a également été ratifiée le 30 novembre 2005 ainsi que l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et ses protocoles additionnels.
7. Elle regrette en revanche que la Principauté de Monaco n'ait jusqu'à présent pas honoré son engagement de ratifier le Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme garantissant le droit de propriété, le droit à des élections libres et le droit à l'instruction et elle attend des autorités monégasques qu'elles prennent les mesures nécessaires à cet effet dans les plus brefs délais. L'Assemblée constate également que Monaco n'a pas signé le Protocole n° 12 dans le délai convenu d'un an après son entrée en vigueur, soit le 1<sup>er</sup> avril 2006.
8. En ce qui concerne les conventions du Conseil de l'Europe que Monaco s'était engagé à ratifier dans un délai de deux ans après l'adhésion, soit au plus tard le 5 octobre 2006, l'Assemblée note avec satisfaction que la Principauté de Monaco a ratifié le 19 mars 2007 la Convention pénale sur la corruption, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale ainsi que l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des Droits de l'Homme.
9. En revanche, la Charte sociale européenne révisée, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et la Convention européenne pour la répression du terrorisme n'ont été pas encore été ratifiées. L'Assemblée appelle les autorités monégasques à ratifier ces conventions dans les plus brefs délais. Elle espère que la création, le 16 février 2007, de la Direction des affaires internationales dont l'une des fonctions est l'étude et le suivi des conventions internationales auxquelles la Principauté est ou sera partie, facilitera la ratification des conventions en question.
10. En matière de législation interne, la Principauté s'était engagée à adopter, conformément aux normes du Conseil de l'Europe, un certain nombre de lois dans un délai d'un an après l'adhésion. L'Assemblée prend acte avec satisfaction que :
  - 10.1. des amendements au Code civil, incorporant l'égalité hommes/femmes, y compris en tant que parents et conjoints, ont été adoptés en 2003 et 2004 ;

- 10.2. deux lois modifiant la loi du 18 décembre 1992 sur la nationalité ont été adoptées en décembre 2003 et mai 2005 respectivement ;
- 10.3. la loi sur la liberté des médias a été adoptée le 15 juillet 2005 ;
- 10.4. la loi sur la motivation des actes administratifs a été adoptée le 29 juin 2006.
11. L'Assemblée espère que la loi sur la liberté d'association, qui devait également être adoptée dans un délai d'un an après l'adhésion, sera adoptée sans plus tarder.
12. L'Assemblée demande aux autorités monégasques d'accélérer la réforme en cours du Code pénal et du Code de procédure pénale et de s'assurer que les modifications envisagées sont compatibles avec la Convention européenne des Droits de l'Homme, telle qu'interprétée par la Cour, notamment pour ce qui est des articles 5, 6, 7, 8 et 13 de la Convention.
13. L'Assemblée note avec satisfaction que le Gouvernement de la Principauté a donné son accord à la publication du rapport du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), daté du 31 mai 2007. Elle espère que les recommandations figurant dans ce rapport seront mises en œuvre dans les meilleurs délais. L'Assemblée espère également que les autorités monégasques tiendront compte des recommandations figurant dans le rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du 24 mai 2007.
14. L'Assemblée note avec satisfaction que la Principauté a fait des efforts considérables pour renforcer son arsenal répressif de lutte contre le blanchiment des capitaux et se félicite notamment de l'adoption en novembre 2006 d'une loi modifiant l'article 218 du Code pénal pour ce qui est des infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment.
15. Elle se félicite également de l'adoption en juin 2006 d'une nouvelle loi sur l'autonomie locale qui devrait permettre la ratification à bref délai de la convention sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales. Elle encourage les autorités monégasques à continuer la réforme en vue d'assurer la participation des étrangers résidant en Principauté à la gestion des affaires communales conformément aux normes du Conseil de l'Europe en la matière.
16. En ce qui concerne les compétences du Conseil National qu'elle avait recommandé d'élargir dans un délai de 5 ans après l'adhésion, l'Assemblée est consciente de la situation délicate qui caractérise le fonctionnement des institutions monégasques. C'est pourquoi, elle estime nécessaire de rappeler les recommandations figurant au paragraphe 11 de l'Avis n° 250 (2004) concernant le contrôle de l'action du Gouvernement, la présentation annuelle du programme gouvernemental, le droit d'initiative législative et le débat budgétaire.
17. L'Assemblée invite instamment les autorités monégasques à adopter dans les meilleurs délais une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil National permettant de tenir compte des modifications constitutionnelles intervenues en 2002. L'Assemblée espère à cet égard que les travaux du groupe de travail mixte créé entre le Conseil National et le gouvernement aboutiront bientôt.
18. L'Assemblée invite également le Conseil National à procéder sans tarder à la révision de son règlement intérieur.
19. L'Assemblée recommande en outre aux autorités monégasques:
- 19.1. d'entamer une réflexion sur l'opportunité d'adopter une loi sur les partis politiques, notamment pour assurer une transparence accrue pour ce qui est du financement des partis;
- 19.2. de redéfinir la liste des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil National en vertu de l'article 14 de la Constitution et, dans l'intervalle, de soumettre préalablement au Conseil National tout projet de réserves ou de déclarations à un traité devant faire l'objet d'une loi de ratification par le Conseil National.
20. Compte tenu des progrès accomplis depuis l'adhésion de la Principauté de Monaco mais également du nombre d'engagements qu'elle doit encore honorer, l'Assemblée décide de poursuivre la procédure de suivi du respect des obligations et engagements de Monaco jusqu'à ce que les progrès en ce domaine apportent des résultats tangibles.

## Sommaire

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>EVOLUTION POLITIQUE DEPUIS L'ADHESION .....</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>LE RESPECT DES ENGAGEMENTS .....</b>	<b>6</b>
3.1.	En matière de conventions du Conseil de l'Europe .....	6
3.2.	En matière de législation interne.....	7
<b>4.</b>	<b>LES RELATIONS AVEC LA FRANCE .....</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>LA SITUATION ECONOMIQUE DE MONACO .....</b>	<b>9</b>
<b>6.</b>	<b>L'IDENTITE NATIONALE MONEGASQUE .....</b>	<b>10</b>
6.1.	La situation particulière des «enfants du pays».....	12
6.2.	Les lois sur la nationalité .....	13
6.3.	La naturalisation.....	14
<b>7.</b>	<b>FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES.....</b>	<b>15</b>
7.1.	Le rôle du Prince et du Gouvernement.....	15
7.2.	Le Conseil National .....	18
7.3.	Le système électoral.....	19
7.4.	Le rôle de l'opposition.....	20
7.5.	Le fonctionnement des partis.....	21
7.6.	Le statut des élus du Conseil National.....	21
7.7.	Conséquences de la réforme de 2002 sur les pouvoirs du Conseil National.....	22
<b>8.</b>	<b>DEMOCRATIE LOCALE .....</b>	<b>24</b>
<b>9.</b>	<b>LE ROLE DES MEDIAS DANS UNE SOCIETE DEMOCRATIQUE .....</b>	<b>25</b>
<b>10.</b>	<b>RESPECT DU PRINCIPE DE LA PREEMINENCE DU DROIT .....</b>	<b>28</b>
10.1.	Fonctionnement du système judiciaire .....	28
10.2.	La lutte contre le blanchiment des capitaux.....	34
10.3.	La lutte contre la corruption .....	36
<b>11.</b>	<b>RESPECT DES DROITS DE L'HOMME .....</b>	<b>37</b>
11.1.	Non ratification du Protocole n°1 à la CEDH . .....	37
11.2.	La non signature du Protocole n°12.....	39
11.3.	La non ratification de la Charte sociale européenne (révisée) .....	39

## B. Exposé des motifs par MM. Agramunt et Slutsky, co-rapporteurs

### 1. INTRODUCTION

1. En avril 2004, à la lumière des réformes déjà mises en œuvre et de l'engagement à introduire de nouvelles lois, l'Assemblée parlementaire avait considéré que la Principauté de Monaco, qui sollicitait son adhésion au Conseil de l'Europe depuis 1998, était désormais prête à devenir un membre du Conseil de l'Europe. Cependant, dans son Avis n°250 (2004) du 27 avril 2004, l'Assemblée avait recommandé au Comité des Ministres de n'inviter Monaco à devenir membre du Conseil de l'Europe «que lorsque l'Assemblée et le Comité des Ministres auront constaté au sein du Comité Mixte que les consultations entre Monaco et la France pour la révision de la convention de 1930 ont ouvert la possibilité d'appliquer, dans un avenir proche, à Monaco, le principe de non-discrimination permettant aux citoyens monégasques d'être nommés aux hautes fonctions gouvernementales et publiques actuellement réservées à des ressortissants français.»

2. Après avoir reçu des lettres du Ministre d'Etat de Monaco et du Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe informant que les négociations sur une nouvelle convention qui devrait remplacer celle de 1930 avaient débuté, le feu vert conditionnel donné par l'Assemblée parlementaire à sa session d'avril fut changé en définitif par le Comité Mixte et le Comité des Ministres adressa une invitation formelle à Monaco à devenir membre du Conseil de l'Europe.

3. Le 5 octobre 2004, la Principauté de Monaco est ainsi devenue le 46<sup>e</sup> Etat membre du Conseil de l'Europe et le dernier micro-Etat en Europe après le Liechtenstein, Saint-Marin et Andorre à adhérer à l'Organisation. La procédure de suivi devait commencer dans un délai de 6 mois après l'adhésion (paragraphe 14 de l'Avis), soit en avril 2005. Le présent rapport est le premier soumis à l'Assemblée pour faire le point sur le respect par la Principauté de Monaco des obligations et engagements qu'elle a souscrits au moment de son adhésion.

4. Conformément à la Résolution 1115 (1997) portant mandat de la Commission de suivi, la Commission a désigné en mars 2005 deux co-rapporteurs, M. Pedro Agramunt (Espagne, PPE/DC) et M. Leonid Slutsky (Russie, SOC) pour suivre la situation à Monaco. Les deux co-rapporteurs ont effectué deux visites d'information dans le pays, la première en décembre 2005 et la seconde en juin 2006<sup>1</sup>. Ils ont bénéficié de la pleine et entière coopération des autorités monégasques et souhaitent remercier tout particulièrement le Conseil National pour l'aide précieuse qui leur a été apportée.

5. Par la suite, les co-rapporteurs ont préparé un avant-projet de rapport qui a été examiné par la Commission lors de sa réunion du 15 octobre 2006 puis transmis aux autorités monégasques pour commentaires dans un délai de trois mois, conformément à la Résolution 1115 (1997). Le 18 janvier 2007, chacun des partis ou blocs de partis représentés au Conseil National ainsi que le Gouvernement princier ont soumis leurs commentaires, reproduits dans le document AS/Mon (2007) 05.

### 2. EVOLUTION POLITIQUE DEPUIS L'ADHESION

6. Les deux premières années après l'adhésion ont été marquées par des événements qui ont profondément affecté les Monégasques d'une part mais qui ont aussi eu des répercussions importantes sur le fonctionnement des institutions et le respect du calendrier des engagements souscrits en 2004.

7. Le décès du Prince Rainier, après 56 ans de règne, le 6 avril 2005, et la période de deuil qui s'en est suivie, le remplacement au niveau du pouvoir exécutif des personnages-clés et la période d'adaptation de leurs successeurs à leurs nouvelles fonctions ont compliqué le fonctionnement des institutions monégasques ce qui a eu un impact sur les efforts de la Principauté en vue d'honorer ses engagements. Compte tenu de tout cela, le progrès atteint par Monaco en ce qui concerne le respect de ses engagements nous apparaît significatif.

8. Le Prince Albert II a fixé au pays le 12 juillet 2005, lors de son avènement, de nouvelles orientations pour l'avenir: Monaco doit être une «société modèle», notamment pour l'éthique et la transparence, et un «modèle de société» par son engagement international, notamment en faveur de l'environnement et du développement durable<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Voir programmes des visites, doc. AS/Mon (2005) 45 et AS/Mon (2006) 41.

<sup>2</sup> Monaco a ratifié le Protocole de Kyoto en février 2006 et le Prince a créé en juin 2006 la fondation Prince Albert II dont l'action visera la défense de l'environnement. Monaco s'engage aussi aux Nations Unies en faveur de la reconnaissance des crimes contre l'enfant comme crimes contre l'humanité.

9. Un nouveau ministre d'Etat<sup>3</sup> a été nommé en mai 2005 à la tête du Gouvernement, qui compte 5 conseillers de Gouvernement. Pour la première fois, le Prince avait pu le choisir librement, sous réserve d'avoir l'agrément de la France, sans être obligé de le choisir sur une liste de trois noms soumis par le Gouvernement français. Le 8 novembre 2005 est intervenue la signature de trois nouvelles conventions avec la France, dont une qui remplace la convention de 1930 sur l'accès des nationaux à certains emplois publics. Le Prince a également effectué des changements dans la composition de son cabinet en décembre 2005, puis à nouveau fin 2006.

10. Un important remaniement gouvernemental est par ailleurs intervenu le 7 juillet 2006: seuls deux membres de l'équipe précédente, Denis Ravera, Monégasque, en charge des affaires sociales<sup>4</sup> et Paul Masseron, Français, nommé en avril 2006 en remplacement de Philippe Deslandes à l'Intérieur, restent en place tandis que le portefeuille de Conseiller pour l'équipement, l'environnement et l'urbanisme passe de Gilles Tonelli, Monégasque, nommé Conseiller pour les Finances et l'Economie en remplacement de Franck Biancheri, Monégasque, (lequel garde un poste de chargé de mission auprès du Ministre d'Etat) à Robert Calcagno, Français, jusqu'à présent conseiller au cabinet princier. Le Conseiller<sup>5</sup> pour les relations extérieures, Rainier Imperti, premier Monégasque de l'histoire à se voir confier les relations extérieures de la Principauté, est remplacé par Henri Fissore, Monégasque lui aussi, qui était ambassadeur de Monaco en Italie. Le 4 août 2006, le Prince a par ailleurs de nouveau nommé un ressortissant français au poste de Directeur de la sûreté publique, traditionnellement réservé à un Français.

11. La Principauté de Monaco se trouve ainsi à l'aube d'un nouveau chapitre de sa déjà longue histoire: un nouveau Prince imprime progressivement sa marque et les hommes comme les institutions qu'ils servent sont dans une période de rodage, à la recherche d'un nouvel équilibre institutionnel qui respecte les volontés du Prince comme celles des citoyens, dans l'intérêt général de la population.

### **3. LE RESPECT DES ENGAGEMENTS**

12. Au cours des deux dernières années, la Principauté de Monaco a réussi à remplir la plupart des engagements qu'elle avait souscrits au moment de son adhésion; certains l'ont été avec retard, d'autres en revanche n'ont pas encore été honorés. En terme de processus, il est clair cependant que l'adhésion au Conseil de l'Europe a d'ores et déjà conduit Monaco à confronter sa législation et sa pratique avec les standards et normes européens, avec toutes les interrogations suscitées par la nécessité parallèle de respecter les spécificités monégasques. Même si Monaco est traditionnellement ouverte sur le monde, l'adhésion au Conseil de l'Europe implique aussi l'acceptation d'un regard extérieur sur le fonctionnement de ses institutions, ce qui n'est pas toujours facile.

13. La procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire vise à contrôler le respect des engagements et obligations statutaires mais aussi à prodiguer aide et assistance en tant que de besoin pour que chaque pays membre soit toujours dans la mesure du possible à la pointe de la démocratie, du respect du principe de la prééminence du droit et de la protection des droits de l'Homme. Les recommandations qui figurent dans ce rapport n'ont pas d'autre but.

14. Aux termes de l'Avis n°250 (2004), Monaco s'est engagé à examiner en permanence la compatibilité de toute sa législation avec la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et ses protocoles pertinents (voir paragraphe 12 i (d)). En tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, la Principauté a droit à l'assistance du Conseil de l'Europe, notamment en matière d'expertise législative. Encore faut-il la demander, ce qui n'a malheureusement pas été le cas jusqu'ici. Nous recommandons vivement aux autorités monégasques d'effectuer, avec l'aide des experts du Conseil de l'Europe, un examen de compatibilité de leur législation avec la CEDH et ses protocoles, ce qui permettra d'une part de moderniser la législation et, d'autre part, de prévenir tout risque de violation de la CEDH.

#### **3.1. En matière de conventions du Conseil de l'Europe**

15. Au 15 mai 2007, Monaco avait ratifié 30 Conventions du Conseil de l'Europe sur 200 et en avait signé deux autres, à savoir le Protocole n° 1 à la CEDH et la Charte sociale révisée. Dans un délai **d'un an** après l'adhésion, la Principauté devait ratifier:

---

<sup>3</sup> Jean-Paul Proust, de nationalité française, ancien préfet.

<sup>4</sup> M. Ravera étant décédé en avril 2007, le poste de Conseiller aux affaires sociales a été confié à M. Campana, lui aussi Monégasque.

<sup>5</sup> Jusqu'en novembre 2005, les relations extérieures étaient assurées par un Délégué aux relations extérieures et non pas par un Conseiller du Gouvernement.

- La CEDH, ainsi que ses Protocoles n°1, 4, 6, 7 et 13: cette ratification<sup>6</sup> est intervenue avec un léger retard, le 30 novembre 2005, accompagnée du dépôt de deux déclarations et de plusieurs réserves. En revanche Monaco n'a pas ratifié le Protocole n°1 relatif au droit de propriété, au droit à l'instruction et à des élections libres (voir chapitre 11.1.). La Principauté n'a pas non plus honoré son engagement de signer le Protocole n°12 à la Convention dans un délai d'un an après son entrée en vigueur, soit le 1<sup>er</sup> avril 2006 (voir chapitre 11.2.).
- La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a été ratifiée le 30 novembre 2005 et le Comité pour la prévention a effectué sa première visite en Principauté en mars 2006. Son rapport n'est pour l'heure pas disponible, mais nous prenons acte avec satisfaction de l'engagement du Gouvernement selon lequel la Principauté donnera le moment voulu son accord à sa publication, à l'instar de ce qui se pratique dans la plupart des pays européens.
- Enfin la Principauté a également ratifié le 30 novembre 2005 l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et ses Protocoles additionnels.

16. Dans un délai de **deux ans** après l'adhésion, soit au plus tard le 5 octobre 2006, Monaco devait ratifier: la Charte sociale européenne révisée, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses protocoles additionnels, la Convention européenne pour la répression du terrorisme, et la convention pénale sur la corruption. La loi n° 1.326 portant approbation de la ratification de la convention pénale sur la corruption a été adoptée par le Conseil National le 11 décembre 2006 et sanctionnée par le Prince le 22 décembre 2006. L'instrument de ratification a été déposé auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe le 19 mars 2007, date à laquelle la Principauté a également ratifié la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale et l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Sur la base des promesses faites au cours de nos visites, nous attendons des autorités monégasques qu'elles fassent le nécessaire pour remplir le restant de leurs engagements dans les plus brefs délais. Mentionnons enfin pour mémoire la ratification de la convention sur la cybercriminalité, qui doit intervenir dans un délai de 5 ans après l'adhésion.

### 3.2. En matière de législation interne

17. Monaco s'était engagé à adopter dans un délai d'un an après son adhésion les lois suivantes conformément aux normes du Conseil de l'Europe:

- la loi sur la motivation des actes administratifs: la loi n° 1.312 a été adoptée le 29 juin 2006, donc avec près d'un an de retard (voir chapitre 6.3.);
- la loi sur la nationalité: deux lois modifiant la loi n° 1.155 du 18 décembre 1992 ont été adoptées en 2003 et 2005 respectivement (loi n° 1.276 du 22 décembre 2003 et loi n° 1.296 du 12 mai 2005);
- la loi sur la liberté des médias: la loi n° 1.299 a été adoptée le 15 juillet 2005;
- des amendements au droit civil, incorporant le principe d'égalité hommes/femmes, y compris en tant que parents et conjoints: des amendements<sup>7</sup> au code civil ont été adoptés en 2003 et 2004;
- la loi sur les associations: cette loi est en discussion et devrait être adoptée lors de la session de printemps 2007 du Conseil National.

18. En ce qui concerne la loi sur les associations, le projet de loi sur les associations et les fédérations d'associations, déposé par le Gouvernement, ne satisfaisait pas le Conseil National qui estime fondamental de renforcer, pour éviter certains abus, le contrôle de l'utilisation des fonds publics versés aux associations subventionnées et d'assurer un suivi efficace en ce domaine. Le Gouvernement, opposé au maintien d'un tel amendement dans un texte destiné à assurer les conditions effectives de la liberté d'association, a opté pour que le contrôle financier des personnes physiques ou morales de droit privé bénéficiant de fonds publics

<sup>6</sup> A la suite de la ratification de la CEDH, la Principauté dispose maintenant d'un juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme: élue en juin 2006 par l'Assemblée parlementaire, M<sup>me</sup> Isabelle Berro-Lefebvre, magistrate de nationalité monégasque, a pris ses fonctions en septembre 2006.

<sup>7</sup> Des amendements au droit civil incorporant le principe de l'égalité hommes/femmes, y compris en tant que parents ou conjoints ont été adoptés en 2003 et 2004, notamment pour ce qui est de l'exercice conjoint de l'autorité parentale (suppression de la notion de puissance paternelle) et l'égalité en matière de vocation successorale entre enfants légitimes, naturels ou adultérins. Une proposition de loi concernant le divorce a été préparée par le Conseil national: elle prévoit d'ajouter au seul divorce pour faute le divorce par consentement mutuel et pour rupture de la vie commune.

fasse l'objet d'un projet de loi distinct. Celui-ci, déposé officiellement en avril 2006, a aussitôt fait l'objet d'un examen minutieux par la Commission de Législation qui, regrettant l'absence de dispositions substantielles, a dû procéder à de nombreux amendements. Le Conseil National attache une importance particulière à ce que ces deux textes, indissociables l'un de l'autre, soient examinés et votés concomitamment.

#### 4. LES RELATIONS AVEC LA FRANCE

19. S'il a toujours été incontestable que sur le plan des relations internationales, la Principauté de Monaco, membre de l'ONU depuis 1993, était un Etat souverain et indépendant<sup>8</sup>, l'exercice de cette souveraineté était considérablement limité par les traités conclus avec la France, notamment le traité de 1918 et la convention de 1930. C'est cette souveraineté limitée qui avait représenté le plus grand obstacle à l'adhésion de la Principauté au Conseil de l'Europe. La Constitution monégasque contient en effet un article premier énonçant «La Principauté de Monaco est un Etat souverain et indépendant dans le cadre des principes généraux du droit international et des conventions particulières avec la France». Cet article reflète une limitation intrinsèque de la souveraineté de Monaco qui ne conçoit l'exercice de ses droits souverains que dans le respect des conventions qui la lient à la France. La renégociation récente des accords franco-monégasques et les avancées qui en ont résulté pour l'affirmation de la souveraineté de Monaco à l'égard de la France n'ont pas remis en cause le principe de cette souveraineté limitée, qui demeure inscrite dans les textes fondateurs de la Principauté.

20. Or, la signature, intervenue à Paris le 24 octobre 2002, du «Traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République française et la Principauté de Monaco» représente pour Monaco une avancée essentielle<sup>9</sup>. Ce traité, qui se substitue à celui du 17 juillet 1918, repose sur le droit international moderne, sur le libre consentement et sur le respect mutuel et permettra de développer pour l'avenir, sur des fondements durables, les rapports privilégiés et amicaux avec la France, en donnant tout d'abord un caractère institutionnel (voir article 7 du traité) à la commission paritaire de coopération franco-monégasque déjà existante dans les faits et en consacrant ensuite le principe de réciprocité sur le plan de la représentation diplomatique<sup>10</sup>.

21. Par ailleurs, le nouveau traité, confirmant la souveraineté de la Principauté reconnue par la France depuis cinq siècles, ainsi que son indépendance dans le cadre des conventions signées par elle, assurera à chacun des deux Etats le respect par l'autre de ses intérêts fondamentaux. Le Préambule de ce traité souligne la volonté de maintenir entre [la France et la Principauté] «les relations étroites et privilégiées qui sont le reflet de leur amitié traditionnelle, telles qu'elles sont issues de l'histoire et telles qu'elles s'inscrivent dans leur communauté de destin». Cette notion de «communauté de destin» entre la France et Monaco remplace celle d'«amitié protectrice» et permet d'asseoir un principe de concertation bilatérale dans les domaines essentiels qui se substitue à l'obligation antérieure pour Monaco d'exercer sa souveraineté en parfaite conformité avec les choix de la France. Ce préambule se réfère aussi à l'égalité souveraine des Etats en faisant référence au droit international et à la Charte des Nations Unies.

22. Le nouveau traité du 24 octobre 2002 a également modifié l'article 3.2 du traité de 1918 qui prévoyait qu'en cas de vacance de la couronne, notamment faute d'héritier direct ou adoptif, le territoire monégasque formerait, sous le protectorat de la France, un Etat autonome sous le nom d'Etat de Monaco. Dorénavant, le règlement des questions afférentes à la succession au trône est renvoyé à la Constitution de Monaco, laquelle, modifiée par la loi n°1 249 du 2 avril 2002, instaure désormais des règles précises évitant tout risque de vacance de la Couronne<sup>11</sup>.

23. Depuis son adhésion en octobre 2004, la Principauté a enfin modernisé ses relations avec la France en signant le 8 novembre 2005 à Paris deux accords bilatéraux et un échange de lettres: la «Convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la Principauté et la République française» remplace la convention de 1930.

24. L'article 3 de la nouvelle convention pose comme principe que les emplois publics en Principauté reviennent aux ressortissants monégasques. Par dérogation à ce principe, ils peuvent toutefois être occupés, pour les emplois non pourvus, soit – en priorité – par des ressortissants français (détachés pour

<sup>8</sup> Avec un territoire autonome, une population stable et une organisation des pouvoirs publics.

<sup>9</sup> Il est regrettable que la France ait mis plus de trois ans pour ratifier ce traité (voir la loi du 13 octobre 2005 portant approbation du traité et le décret n°2006-17 du 5 janvier 2006 portant publication au Journal Officiel).

<sup>10</sup> Il y a maintenant des ambassadeurs accrédités à Monaco: les consuls généraux de France et d'Italie ont reçu le statut d'ambassadeurs résidents en février et avril 2006. L'accréditation du Nonce Apostolique et de l'ambassadeur de Chine est intervenue fin septembre 2006. Il y a 37 demandes d'accréditation en cours pour des ambassadeurs non résidents.

<sup>11</sup> Voir pour plus de détails l'article 10 de la Constitution modifiée.

une durée maximale de 3 ans, renouvelable une fois<sup>12</sup>, ou sous contrat) soit par des ressortissants d'Etats tiers, dans le cadre de contrats à durée limitée. En revanche, l'article 3 précise que les emplois relatifs à la sécurité et l'ordre publics ne peuvent être occupés que par des ressortissants monégasques ou français et que les officiers et membres du corps des carabiniers, de nationalité française, doivent avoir satisfait à l'accomplissement des obligations militaires françaises<sup>13</sup>.

25. L'article 6 de la nouvelle convention permet aux nationaux monégasques d'accéder enfin aux plus hauts postes de la fonction publique de leur propre pays, même si «afin de manifester la communauté de destin qui les lie, les deux Parties se consultent à propos [...] des fonctions et emplois [...] qui touchent à leurs intérêts fondamentaux. Les consultations entre les deux Parties permettent de s'assurer que les hautes personnalités concernées jouissent de leur confiance respective». Cet article 6 concerne les fonctions de Ministre d'Etat, de Conseiller du Gouvernement pour l'Intérieur, du Directeur des services judiciaires, du Directeur de la sûreté publique et du Directeur des services fiscaux, traditionnellement réservées, en vertu de la convention de 1930, à des ressortissants français. Dorénavant, ils pourront être choisis et nommés par le Prince parmi les ressortissants français ou Monégasques<sup>14</sup>. Nous espérons que la condition de la «confiance respective» permettra au Prince de nommer des Monégasques à ces postes, manifestement d'un intérêt stratégique pour la France.

26. Cette nouvelle convention représente en tout cas une avancée très importante dont on ne peut que se féliciter. Relevons toutefois que les ressortissants monégasques ne bénéficient d'aucun privilège pour l'accès à la fonction publique française: il n'y a pas de réciprocité. En effet, l'article 4 de la nouvelle convention stipule simplement que les ressortissants monégasques «ont accès aux corps, cadres d'emploi et emplois des fonctions publiques françaises dans les mêmes conditions que les ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne», ce qui les exclut en France, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne de justice de Luxembourg, de certains emplois publics liés à l'exercice des prérogatives de puissance publique<sup>15</sup>.

27. Par ailleurs, le 8 novembre 2005, une nouvelle convention d'entraide judiciaire en matière pénale a également été signée ainsi qu'un échange de lettres concernant la garantie des investisseurs.

28. En revanche les nouveaux accords franco-monégasques n'ont toujours pas été ratifiés par le Parlement français et il est peu probable qu'ils le soient avant les élections présidentielles françaises de 2007, ce qui est éminemment regrettable.

29. Tant le nouveau traité d'octobre 2002 que la Convention de novembre 2005 sont indéniablement rédigés en des termes nettement moins péremptoirs que le traité de 1918 ou la convention de 1930 qu'ils annulent et remplacent et nous espérons donc que les nouveaux accords seront appliqués à l'avenir et en pratique dans l'esprit qui a présidé à leur conclusion, à savoir dans le sens du renforcement de l'indépendance et de la souveraineté de la Principauté et de la disparition de toute discrimination frappant les sujets monégasques. Seul l'avenir et la pratique montreront toutefois s'il s'agit de modifications purement formelles ou d'une reconnaissance substantielle par la France de la souveraineté pleine et entière de la Principauté de Monaco.

30. Compte tenu du nombre limité de ressortissants Monégasques possédant les qualifications requises, il est plus que probable que les détachements de fonctionnaires français se poursuivront, que ce soit dans l'enseignement (201 à l'heure actuelle), la sécurité publique (la plupart des policiers, carabiniers et sapeurs pompiers sont français), la justice (près de la moitié des magistrats sont détachés par la France), le Gouvernement (le Ministre d'Etat ainsi que 2 Conseillers de Gouvernement sur 5 sont français) ainsi que dans la fonction publique (près de la moitié des fonctionnaires ou assimilés sont français). Ce qui a changé, et on ne peut que s'en féliciter, c'est la proportion de Monégasques exerçant les plus hautes fonctions.

## 5. LA SITUATION ECONOMIQUE DE MONACO

31. Basée encore au début du XX<sup>e</sup> siècle sur le tourisme de luxe et un secteur industriel embryonnaire, l'économie de Monaco, sous l'impulsion du Prince Rainier III, s'est fortement développée et diversifiée.

<sup>12</sup> Voir Article 5 de la convention du 8 novembre 2005. Auparavant, le détachement de fonctionnaires français se faisait pour une période de 5 ans, renouvelable sans limitation de durée. L'ancien Président de la Cour d'appel de Monaco, un Français, avait ainsi passé près de 29 ans en fonction en Principauté.

<sup>13</sup> Cette référence est quelque peu surprenante, puisque le service militaire a été supprimé en France depuis 2000.

<sup>14</sup> Actuellement, le Ministre d'Etat est français ainsi que le Conseiller pour l'Intérieur, le Directeur de la sûreté publique et le Directeur des services fiscaux. En revanche le nouveau Directeur des services judiciaires est Monégasque.

<sup>15</sup> En revanche l'article 2 de la nouvelle convention dispose que la coopération administrative entre la France et Monaco peut «aussi comporter la mise à disposition de fonctionnaires par l'une des parties au profit de l'autre partie».

Aujourd'hui, la Principauté est devenue un centre économique dynamique et un véritable bassin d'emploi pour les régions voisines, surtout françaises<sup>16</sup>. Le chômage est quasi inexistant, l'industrie<sup>17</sup> regroupe une centaine d'entreprises et l'économie génère environ 43 000 emplois pour une population résidente de plus de 32 000 habitants.

32. L'activité économique de Monaco se traduit par un chiffre d'affaires<sup>18</sup> d'environ 10 milliards d'euros. Monaco constitue avec la France depuis 1865 une Union douanière (dont les modalités ont été précisées en 1962) et sa monnaie est l'euro. Le budget de l'Etat<sup>19</sup> est alimenté essentiellement par la taxe sur la valeur ajoutée<sup>20</sup> (50%) et les monopoles (jeux<sup>21</sup>) concédés ou exploités (17,5%). L'économie monégasque est avant tout une économie où les services et le tourisme<sup>22</sup> jouent un rôle traditionnellement important. Mais l'industrie contribue environ au dixième du chiffre d'affaire monégasque, notamment grâce à certains secteurs à haute valeur ajoutée (pharmacie, cosmétiques, matières plastiques); les laboratoires de recherche, les télécommunications et les bureaux d'études sont également hautement performants. L'activité de shipping est un secteur en pleine croissance qui représente près de 4% du chiffre d'affaires total de la Principauté.

33. Quant au secteur bancaire qui représente 15% du chiffre d'affaires et emploie 2 400 personnes, après un passage à vide en 2002 et 2003, à la suite du retrait de capitaux italiens lié à l'amnistie fiscale adoptée par le Gouvernement Berlusconi, la place bancaire a retrouvé des couleurs: en 2006, elle comptait 40 établissements bancaires et 20 sociétés de gestion de portefeuille pour 70 milliards d'euros d'actifs gérés.

34. Entré en vigueur en juillet 2005, l'accord sur la fiscalité de l'épargne conclu avec Bruxelles ne pénalise pas la place parce que ne seront concernés par un prélèvement à la source sur les revenus de l'épargne que les non-résidents ressortissants de l'Union européenne et que des garanties ont été prises quant au respect du secret bancaire<sup>23</sup>. Même si pour l'OCDE, la Principauté continue de faire partie de la liste des paradis fiscaux non coopératifs, Monaco a fait de très gros efforts<sup>24</sup> pour améliorer la transparence et le contrôle de son secteur bancaire en alignant ses pratiques et sa législation sur les normes internationales en vigueur.

## 6. L'IDENTITE NATIONALE MONEGASQUE

35. Comme l'a rappelé le Prince Albert II lors de son allocution devant le Conseil National le 23 juin 2006, «Monaco demeure un Etat à nul autre pareil. De subtils équilibres sont à la base d'un pacte politique et social fait de fortes spécificités et ce pacte ne saurait être sacrifié au motif d'une vision mal comprise de notre politique d'ouverture internationale».

---

<sup>16</sup> 50% des cotisations versées aux Assedic (assurance chômage) des Alpes-Maritimes proviennent des cotisations monégasques.

<sup>17</sup> L'industrie représente environ 8% du chiffre d'affaires et emploie plus de 4 000 personnes soit près de 12% de la population salariée. Les secteurs phares sont la chimie, la transformation des matières plastiques, la pharmacie, la cosmétologie, les matériels électriques et électroniques, l'imprimerie et le secteur du textile habillement.

<sup>18</sup> A Monaco, on parle de chiffre d'affaires et pas de PIB ou de PNB par habitant. A l'horizon 2007-2008 toutefois la Principauté devrait disposer d'agrégats économiques reconnus, à savoir un PIB (Produit Intérieur Brut) et un RNB (Revenu National Brut), ce qui suppose que les 4 500 entreprises et les 2 000 travailleurs indépendants communiquent de bonne foi à l'administration des données fiables en ce qui concerne leur excédent brut d'exploitation.

<sup>19</sup> Le budget primitif pour 2006 table sur des recettes pour un montant total de 695 507 600 € et prévoit des dépenses pour un montant de 829 547 500 €, le déficit prévu étant de l'ordre de 134 millions €. L'excédent ou le déficit budgétaire est placé ou imputé selon le cas sur un fonds dit de «réserve constitutionnel», une sorte de cagnotte d'un montant d'environ 4 milliards d'Euros, qui sert également à financer hors budget des dépenses d'investissement, tels que l'achat d'ambassades ou la construction de logements domaniaux.

<sup>20</sup> La Principauté ne perçoit pas elle-même la TVA. Celle-ci est reversée par la France sur un compte de partage, selon des modalités relativement complexes.

<sup>21</sup> La Société des Bains de Mer (SBM), dont l'Etat est propriétaire à près de 70%, a le monopole des jeux qui ne représentent plus aujourd'hui qu'environ 4% des ressources de la Principauté. L'essentiel du chiffre d'affaires de la SBM (354,4 millions d'Euros), qui emploie près de 3 000 personnes, est réalisé dans l'hôtellerie et la restauration.

<sup>22</sup> Le tourisme s'est longtemps tourné essentiellement vers la clientèle individuelle de haut niveau. Cependant, ce secteur a été appelé à redéployer ses moyens vers le tourisme d'affaires, de congrès, de séminaires ou de croisières, qui représente désormais une grosse part de marché avec 30% de nuitées.

<sup>23</sup> Il n'existe pas, dans la législation monégasque, de secret bancaire; toutefois, les banques sont soumises aux dispositions applicables de manière générale au secret professionnel.

<sup>24</sup> En février 2006, le tribunal de Monaco mettait sous séquestre 21 millions d'Euros de provenance douteuse déposés dans deux banques monégasques. En juin 2006, un administrateur de sociétés qui purge actuellement une peine pour trafic de stupéfiants aux Etats-Unis a été condamné à 12 ans de prison pour blanchiment. Enfin, en juillet 2006, la justice monégasque a fait poser des scellés sur la luxueuse résidence monégasque d'un Italo-Syrien soupçonné de blanchir des fonds suite à des ventes d'armes frauduleuses. Une enquête est en cours dans cette affaire depuis 2003, en coopération avec les autorités italiennes.

36. Les spécificités de la Principauté de Monaco, indépendamment de son régime de monarchie héréditaire et constitutionnelle, tiennent d'une part à l'exiguïté<sup>25</sup> de son territoire national – environ 2 km<sup>2</sup> – et d'autre part au fait que les Monégasques sont ultra minoritaires chez eux et souhaitent le rester. A part les discussions relatives au respect des engagements de Monaco, deux questions ont donc régulièrement dominé nos échanges de vue avec la plupart de nos interlocuteurs: la question du logement et celle de l'acquisition de la nationalité. Nous traiterons de la question de l'accès au logement sous l'angle de la ratification – non encore intervenue – de l'article 1 du Protocole n°1 à la CEDH (voir chapitre 11.1. ).

37. Au vu des dernières données qui nous ont été communiquées<sup>26</sup>, la Principauté compte aujourd'hui environ 32 500 habitants, de 120 nationalités différentes, dont un tiers qui y sont nés. Le nombre de personnes ayant la nationalité monégasque s'élève à 7 500, ce qui signifie que les nationaux sont minoritaires et ne représentent qu'environ 19% de la population<sup>27</sup>. Les communautés étrangères les plus fortes numériquement sont les Français (environ 8 000) et les Italiens (environ 6 000).

38. La population active locale étant insuffisante en nombre, les entreprises ont été en outre amenées à recruter à l'extérieur du territoire monégasque la main-d'œuvre<sup>28</sup> nécessaire au développement économique de la Principauté. Ainsi, tous les jours l'équivalent de la population résidente, soit environ 30 000 personnes, vient travailler à Monaco pour regagner le soir venu son domicile situé hors de la Principauté.

39. L'identité monégasque consiste aujourd'hui encore dans le sentiment collectif des Monégasques d'appartenir à un groupe humain très restreint, une sorte de grande famille partageant avec leur Prince, auquel ils sont indéfectiblement attachés, le souvenir d'une longue et exceptionnelle histoire. Le profond attachement de la plupart des Monégasques à la religion catholique, l'usage d'un dialecte local, la culture et les traditions locales encore très vivaces sont également des facteurs identitaires importants.

40. Il n'est donc pas surprenant que les Monégasques cherchent à protéger leur identité nationale par tous les moyens mis à leur disposition, y compris par la Constitution qui prévoit en son article 25 que «la priorité est assurée aux Monégasques pour l'accession aux emplois publics et privés, dans les conditions prévues par la loi ou les conventions internationales», en son article 26 que «les Monégasques ont droit à l'aide de l'Etat en cas d'indigence, chômage, maladie, invalidité, vieillesse et maternité, dans les conditions et formes prévues par la loi», en son article 27 que «les Monégasques ont droit à l'instruction gratuite, primaire et secondaire» et en l'article 29 que «les Monégasques ont le droit de se réunir paisiblement et sans armes [...] sans [...] autorisation préalable». Par ailleurs, en vertu des articles 53 et 54 de la Constitution (pour les élections au Conseil national) et 79 (pour les élections communales), seuls les Monégasques sont électeurs et éligibles. Enfin, aux termes de l'article 32 de la Constitution, «l'étranger jouit dans la Principauté de tous les droits publics et privés qui ne sont pas formellement réservés aux nationaux».

41. Ce système de préférence nationale n'a rien de choquant en soi: l'Assemblée a d'ailleurs expressément reconnu au paragraphe 9 de l'Avis n° 2 50 (2004) «la situation particulière d'un pays tel que Monaco où la population autochtone est numériquement plus faible que le nombre total de personnes qui y vivent ou y travaillent» et considéré que le «Conseil de l'Europe devrait tenir compte, dans l'interprétation des engagements que Monaco honorera, de ce contexte, qui a conduit les autorités locales à accorder des régimes préférentiels bénéficiant principalement aux ressortissants monégasques en matière de travail et d'emploi, de logement et d'aide sociale». L'Assemblée a également relevé que le système de sécurité sociale est accessible à toutes les personnes travaillant à Monaco.

42. Pour certain de nos interlocuteurs cependant, – comme les représentants des syndicats, de l'Assemblée des Français de l'étranger etc.–, la priorité en matière d'emploi s'est transformée au fil des ans

<sup>25</sup> Située sur la Côte d'Azur et entourée du département français des Alpes-Maritimes, la Principauté ne peut s'agrandir qu'en hauteur, en construisant des gratte-ciels, ou vers la mer. Un premier projet d'extension visant à gagner 0,40 km<sup>2</sup> sur la mer par endiguement et comblement des fonds marins fut réalisé il y a près de 30 ans dans le quartier de Fontvieille. Le deuxième projet d'extension au Portier, près de la réserve sous-marine du Larvotto, vise à gagner environ 250 000 m<sup>2</sup> sur la mer et a fait l'objet d'un appel d'offres lancé par le Prince en juillet 2006. Les travaux dureront plus de 10 ans.

<sup>26</sup> Le dernier recensement qui date de 2000 mentionne une population totale de 32 020 habitants mais les chiffres qui nous ont été fournis par nos divers interlocuteurs varient grandement. Pour la population totale par exemple on mentionne des chiffres allant de 30 000 à 35 000 habitants.

<sup>27</sup> A titre de comparaison, la Principauté d'Andorre compte 30% de nationaux sur une population totale d'environ 30 000 personnes.

<sup>28</sup> Il y a environ 43 000 salariés travaillant à Monaco dont 38 000 dans le secteur privé. L'Etat et la commune emploient environ 3 300 personnes (dont la moitié environ ayant la nationalité monégasque) et il y a 2 000 travailleurs indépendants. Seuls 16% des salariés du privé habitent à Monaco.

en un système de réservation d'emplois<sup>29</sup> tandis que les multiples aides sociales accordées aux seuls Monégasques ne se justifieraient pas toutes et conduiraient en outre à créer une mentalité «d'assistés». La discrimination la plus mal vécue concernerait le logement car les Monégasques ont priorité pour l'accès aux logements domaniaux, propriété de l'Etat qui les loue moitié moins cher que les loyers en vigueur sur le marché libre. Notons cependant que Monaco a mis en place des mesures d'aide au logement pour les ressortissants étrangers ayant des liens privilégiés avec Monaco (les «enfants du pays»), en leur réservant un certain nombre de logements à loyer préférentiel dans ce que l'on a appelé le «secteur protégé» et en instituant une allocation de logement spécifique. Depuis la réforme de la loi sur le secteur protégé en 2004, il n'est plus nécessaire d'avoir un lien de parenté avec un Monégasque ou d'être né à Monaco pour en bénéficier: cette protection est désormais accordée à toute personne de nationalité étrangère ayant plus de quarante années de résidence ininterrompue en Principauté.

### 6.1. La situation particulière des «enfants du pays»

43. Lors de notre première visite à Monaco en décembre 2005, nous avons été très surpris d'apprendre qu'il y avait parmi les ressortissants de 120 nationalités résidant de manière permanente à Monaco une catégorie spéciale appelée «enfants du pays». Il n'existe aucune définition juridique<sup>30</sup> de ce terme qui est pourtant couramment employé pour désigner environ 14 000 personnes<sup>31</sup> vivant à Monaco depuis plusieurs générations sans avoir jamais obtenu la nationalité monégasque<sup>32</sup>.

44. Le nombre des Français de Monaco qui représentent l'essentiel des «enfants du pays», a diminué de 40% en 20 ans, passant de 12 000 à 8 000 résidents, essentiellement en raison de la fiscalité et de la cherté des loyers. En effet, depuis la convention fiscale du 18 mai 1963, à la différence des autres résidents européens, y compris italiens (environ 6 000 personnes), les Français sont la seule communauté étrangère à Monaco qui n'échappe à aucun impôt puisque tous ceux ayant établi leur résidence en Principauté après le 13 octobre 1957 sont assujettis à l'impôt sur le revenu dans les mêmes conditions que s'ils étaient domiciliés en France. En outre depuis un avenant de 2003, les Français vivant à Monaco doivent payer en France l'impôt sur la fortune (ISF) sur les biens qu'ils possèdent à Monaco<sup>33</sup>.

45. Récemment, en juin 2006, le Président du Conseil National a proposé à ses homologues français de revoir cette convention soit en exonérant de l'impôt sur le revenu les Français vivant à Monaco depuis plus de 20 ou 25 ans soit en prévoyant un dégrèvement d'impôt pour compenser la cherté des loyers payés en Principauté.

46. Les Français de Monaco (dont nous avons rencontré le représentant élu à l'Assemblée des Français de l'étranger) se sentent Monégasques pour la plupart et ont l'impression d'être des sujets de seconde zone. Vivant et travaillant à Monaco souvent depuis plusieurs générations, ils estiment qu'ils ont contribué au développement de la Principauté et vivent très mal la discrimination positive dont bénéficient les Monégasques. Compte tenu de la cherté des loyers, beaucoup d'entre eux ont dû «s'exiler» dans les communes françaises avoisinantes, ce qui annule automatiquement les privilèges fiscaux de ceux qui s'étaient installés à Monaco avant 1957. Retraités de la fonction publique monégasque ou représentants des classes moyennes, ils n'ont plus les moyens de vivre à Monaco sans aides de l'Etat. Plusieurs possibilités de solution ont été avancées: adoption d'une loi permettant de naturaliser en priorité les «enfants du pays»;

<sup>29</sup> Par exemple, dans la fonction publique, seuls les Monégasques et certains fonctionnaires français détachés bénéficient du statut avantageux des fonctionnaires, tandis que les autres employés ne peuvent bénéficier que de contrats à durée déterminée de 1, 2 ou 3 ans. Au bout de 6 ans et à condition qu'il n'y ait pas de Monégasque susceptible d'être recruté, le contractuel non Monégasque continuera d'être employé mais sans contrat et sans garantie. Dans le secteur privé, toute embauche d'un non Monégasque est subordonnée à une autorisation du service de l'emploi. D'après la loi, les Monégasques, en cas de licenciement économique, doivent être licenciés en dernier et réembauchés, le cas échéant, en premier.

<sup>30</sup> La catégorie des «enfants du pays» fait l'objet d'une définition juridique uniquement dans le cadre de la loi régissant l'accès au secteur protégé de logement. Aux termes de cette loi, cette catégorie recouvre: les personnes nées d'un auteur monégasque; les conjoints, veufs ou veuves de Monégasques; les personnes divorcées de Monégasques, pères ou mères d'enfants nés de cette union; les personnes nées à Monaco (ou qui sont nées en-dehors de la Principauté en raison d'un cas fortuit ou pour des raisons médicales ou de force majeure), qui y résident depuis leur naissance, à la condition que l'un de leurs auteurs ait également résidé à Monaco au moment de celle-ci et les personnes qui résident à Monaco depuis au moins quarante années sans interruption.

<sup>31</sup> A noter qu'il n'existe aucune statistique officielle sur le nombre exact d'enfants du pays, une expression utilisée pour la première fois officiellement par le Prince Rainier en 1997 lors d'un discours prononcé à l'occasion des 700 ans de la Principauté.

<sup>32</sup> En 1952 une loi dite des «trois générations», abrogée depuis, avait permis à de nombreux enfants du pays d'acquérir la nationalité monégasque par déclaration lorsqu'ils pouvaient justifier que leur famille était originaire de Monaco depuis trois générations et qu'eux-mêmes y résidaient. En revanche, en vertu des accords franco-monégasques, un Français naturalisé Monégasque perd sa nationalité française.

<sup>33</sup> Un certain nombre d'entre eux ont introduit en France des recours visant à contester cette imposition.

élaboration d'un statut particulier<sup>34</sup> qui ne leur donnerait pas la nationalité monégasque mais reconnaîtrait leur spécificité; octroi de certains avantages sociaux par rapport aux autres résidents, notamment en matière d'emploi et surtout de logement; renégociation avec la France d'une exemption fiscale pour les ressortissants français.

47. Pour le Gouvernement, il n'entre nullement dans les intentions des pouvoirs publics monégasques d'édicter un statut général pour certains étrangers, en fonction de critères d'attachement à la Principauté difficiles à appréhender par le droit, parce que relevant avant tout de la subjectivité et susceptibles de donner lieu, de la part des résidents qui en seraient exclus, à de légitimes contestations quant à la constitutionnalité d'un tel dispositif. Il ne saurait pour autant être admis qu'existent à Monaco des «sujets de seconde zone»; il n'y a que des Monégasques et des étrangers. Ce principe classique n'exclut pas bien entendu que certains domaines spécifiques, l'embauche par exemple, fassent l'objet d'un traitement différencié entre sujets de droit mais sur la base de critères objectifs clairs: nationalité et lieu de résidence en l'occurrence.

48. Les Italiens de Monaco dont nous avons aussi rencontré les représentants élus n'ont pas du tout les mêmes problèmes ni les mêmes revendications: les Italiens à Monaco sont soit des ouvriers et employés frontaliers (5 000 personnes) soit des résidents (6 000 personnes) qui exercent des métiers lucratifs et n'ont pas de problème pour se loger, même à des loyers exorbitants. Il n'y a guère qu'une ou deux demandes de naturalisation par an.

## 6.2. Les lois sur la nationalité

49. La nationalité monégasque s'acquiert par filiation, déclaration ou naturalisation. La transmission de la nationalité est fondée pour l'essentiel sur le *jus sanguinis* et non pas le *jus soli* notamment pour éviter les mariages blancs pour raisons fiscales et une augmentation incontrôlable de la population de nationalité monégasque. Dans son Avis n°250 (2004), l'Assemblée avait cependant demandé que soit modifiée la loi de 1992 sur la nationalité en vue de supprimer les inégalités entre femmes et hommes pour ce qui était de la transmission de la nationalité. Une suite partielle a été donnée à cette recommandation par la loi n° 1.276 du 22 décembre 2003 qui accorde la nationalité monégasque aux enfants mineurs de mère ayant obtenu la nationalité monégasque par naturalisation, réintégration ou déclaration, ce qui n'était pas possible auparavant.

50. Une autre loi du 12 mai 2005 a étendu la transmission de la nationalité par la mère à toute personne née d'une mère ayant acquis préalablement à sa naissance la nationalité monégasque en vertu de l'article 3 de la loi du 18 novembre 1952 dite «des trois générations», à condition de justifier d'une résidence effective dans la Principauté ou d'y avoir résidé pendant au moins 18 ans. 33 personnes ont acquis la nationalité monégasque par ce biais en 2005.

51. S'agissant de l'acquisition de la nationalité par déclaration, régie par les articles 2 et 3 de la loi, elle concerne d'une part les enfants mineurs qui font l'objet d'une adoption simple par un Monégasque (article 2) ou la femme étrangère qui épouse un Monégasque (article 3). L'article 3 de cette loi prévoit en effet qu'une étrangère dont l'époux a définitivement acquis la nationalité monégasque parce qu'il est né d'une mère l'ayant elle-même acquise peut devenir Monégasque par déclaration à condition d'avoir été mariée pendant au moins 5 ans. La condition liée à la durée du mariage n'existait pas dans la législation antérieure.

52. Relevons que l'homme étranger ne peut acquérir la nationalité monégasque par déclaration après mariage avec une ressortissante monégasque. D'après les statistiques fournies par le Gouvernement, 21 femmes ont acquis la nationalité monégasque par mariage en 2004, 18 en 2005 et 28 en 2006 (au 21 novembre). Il n'y a eu aucun cas d'adoption d'un mineur par un Monégasque depuis 2004.

53. En l'état actuel de la législation, est Monégasque tout enfant né d'un père monégasque, sans la moindre condition quant aux modalités d'obtention de cette nationalité par le père. En revanche, pour la transmission de la nationalité par la mère, il y a 4 cas (5 depuis l'adoption de la loi de 2005) d'acquisition de la nationalité qui sont spécifiés. Il semblerait que les modifications apportées à la loi de 1992 en 2003 et 2005 n'ont pas réglé tous les problèmes de transmission de la nationalité susceptibles de se poser<sup>35</sup>. Une femme ayant obtenu la nationalité monégasque par mariage ne peut la transmettre à ses enfants et il y aurait ainsi un certain nombre d'enfants apatrides à Monaco.

<sup>34</sup> On nous a donné l'exemple du Royaume-Uni où il y a des sujets de sa Gracieuse majesté (les nationaux), des citoyens (les enfants du pays) et des résidents.

<sup>35</sup> Voir également à ce propos les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies adoptées en mai 2006 qui mentionne le problème de l'égalité hommes/femmes pour la transmission de la nationalité parmi ses sujets de préoccupation.

54. On nous a cité le cas d'une femme d'origine italienne devenue Monégasque par mariage en 1988 et qui a abandonné sa nationalité d'origine en 1990. Divorcée en 1989 et mère depuis d'un enfant qui n'a pas été reconnu par le père, elle ne peut transmettre de nationalité à son enfant. Ce cas est sans doute rarissime mais il n'est pas certain que la condition d'une durée de mariage de 5 ans, introduite pour la première fois par la loi du 12 mai 2005, règlera ce genre de problème.

55. Nous avons également été informés que l'assemblée générale du RPM (opposition) s'est prononcée, en juin 2006, à la quasi unanimité, pour la suppression générale de la transmission de la nationalité par mariage (tant pour les hommes que pour les femmes) pour la remplacer par une possibilité de naturalisation, comme c'est le cas par exemple aux Etats-Unis.

56. Le RPM souligne qu'il y avait 3 250 Monégasques en 1962. Ce chiffre est passé à 5 500 en 1995 et à environ 7 500 aujourd'hui. Cette évolution est le résultat d'une politique constante d'élargissement des conditions d'accession à la nationalité monégasque en même temps qu'elle est la conséquence d'une évolution sociétale comme l'instabilité de la famille. Aujourd'hui, la nationalité monégasque s'acquiert, tout au moins pour les femmes, essentiellement par mariage et sur simple déclaration. Dans le passé, la stabilité des mariages limitait le nombre des nouvelles Monégasques. Aujourd'hui, la fréquence des divorces et remariages successifs a accru le nombre de ces acquisitions dans une proportion importante. S'il n'y a là rien de choquant au niveau des principes, il n'en va pas de même sur le plan pratique. Il faut bien voir en effet qu'à Monaco il y a à peu près 32 000 habitants. Compte tenu de la multiplication des lois facilitant l'acquisition de la nationalité, des projections sur l'avenir ont fait apparaître que dans quelques dizaines d'années il n'y aura pratiquement pas matériellement la place d'héberger tous les Monégasques. C'est une situation que ne connaît aucun pays au monde.

### 6.3. La naturalisation

57. En vertu de l'article 15 de la Constitution, après consultation du Conseil de la Couronne, le Prince exerce seul le droit de naturalisation et de réintégration dans la nationalité. Il procède à cet égard par ordonnance souveraine. Après enquête sur la moralité et la situation du postulant et justification que la naturalisation lui ferait perdre sa nationalité antérieure et l'exonérerait définitivement des obligations du service militaire à l'étranger, la naturalisation peut être accordée à toute personne de plus de 18 ans ayant résidé au moins 10 ans en Principauté, le Prince ayant toutefois la possibilité de déroger à cette condition.

58. Il y aurait environ 500 à 600 demandes de naturalisation par an (d'après le Directeur du cabinet princier en fonction à l'époque, M. Allavena), dont seulement 10% recevraient une décision positive, après une enquête qui peut prendre jusqu'à deux ans. Il ressort des statistiques fournies par le Gouvernement que 62 personnes ont été naturalisées par ordonnance souveraine en 2004, 47 en 2005 et 61 en 2006 (au 22 novembre). A ces chiffres, il convient de rajouter les enfants mineurs de parents naturalisés qui deviennent également Monégasques (6 en 2004, 10 en 2005 et 8 en 2006).

59. Que la Principauté ait opté pour le *jus sanguinis* plutôt que pour le *jus soli* est son droit le plus strict. Maintenir au pays les étrangers, essentiellement français, qui y vivent depuis plusieurs générations, fait pourtant partie des préoccupations affichées des autorités qui ne veulent pas voir la Principauté transformée en un lieu de villégiature pour étrangers fortunés, absents<sup>36</sup> 6 mois sur 12. Nous avons donc eu du mal à comprendre pourquoi il n'y avait pas une politique de naturalisation plus systématique des «enfants du pays» même si, comme le souligne l'UPM, beaucoup d'entre eux demeurent très attachés à leur citoyenneté d'origine.

60. A cela il nous a été répondu que le budget de l'Etat et de la commune ne permettait pas de financer l'extension aux enfants du pays des avantages réservés aux Monégasques mais qu'on réfléchissait à certains aménagements, notamment en matière de logement, pour tenter de répondre au problème de l'exode de la classe moyenne, essentiellement française, vers les communes françaises limitrophes. En tant que rapporteurs du Conseil de l'Europe, nous n'avons pas en la matière d'avis à donner sur ce qui est essentiellement un problème de société qui doit être réglé par les autorités monégasques elles-mêmes.

61. Nous regrettons en revanche que, contrairement à ce qui avait été préconisé par le rapport des éminents juristes au moment de l'adhésion, la loi sur la motivation des actes administratifs du 29 juin 2006 prévoit expressément en son article 7 que les décisions de naturalisation ou de réintégration dans la nationalité prises en vertu de l'article 15 de la Constitution ne sont pas des décisions administratives, dans la mesure où elles relèvent du pouvoir régalien du Prince. Elles ne nécessitent donc pas une motivation et en

---

<sup>36</sup> Pour bénéficier de l'exemption fiscale, la plupart des législations européennes prévoient qu'il faut prouver habiter à l'étranger 180 jours par an.

conséquence ne peuvent être déférées devant les tribunaux. La Principauté a d'ailleurs fait une réserve à cet égard aux articles 6 (droit à un procès équitable) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des Droits de l'Homme lors du dépôt de l'instrument de ratification de la CEDH le 30 novembre 2005.

## 7. FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES

### 7.1. Le rôle du Prince et du Gouvernement

62. La révision constitutionnelle intervenue en avril 2002 pour modifier sur certains points la Constitution de 1962 n'a eu ni pour objet ni pour effet de transformer le régime constitutionnel monégasque en un régime parlementaire: la Principauté de Monaco reste<sup>37</sup> une monarchie héréditaire et constitutionnelle où le Prince est un chef d'Etat actif et dispose d'importantes prérogatives<sup>38</sup>, qui n'ont pas d'équivalent dans les autres monarchies européennes, sauf peut-être au Liechtenstein.

#### 7.1.1. Le droit d'initiative législative et les ordonnances souveraines

63. Si la loi implique l'accord des volontés du prince et du Conseil National (articles 4 et 66 de la Constitution), le Prince dispose du droit d'initiative législative, du droit de sanction et du droit de promulgation (article 66 de la Constitution), le Conseil National ne disposant pour sa part, «que» du pouvoir de présenter des propositions de loi. Depuis la réforme constitutionnelle de 2002 le Gouvernement a un délai pour manifester son acceptation ou son refus de la proposition de loi (six mois à compter de la date de la réception) et en cas d'acceptation, un autre délai pour présenter un projet de loi «s'inspirant» de la proposition (un an à compter de l'expiration du délai de six mois) (voir chapitre 7.2.).

64. Le Prince peut aussi légiférer par ordonnances souveraines qui doivent cependant être préalablement délibérées en Conseil de Gouvernement et lui être présentées par le Ministre d'Etat pour signature, ce qui leur donne force exécutoire (article 45 de la Constitution). L'article 48 de la Constitution prévoit que, sauf dispositions législatives contraires, la répartition des matières entre les ordonnances souveraines et les arrêtés ministériels, (qui ne deviennent exécutoires qu'en l'absence d'opposition expresse du Prince dans les 10 jours), est opérée par ordonnance souveraine.

65. Nous relevons, comme les éminents juristes l'ont fait dans leur rapport préalable à l'adhésion, que la Constitution ne définit pas clairement les matières relevant, soit de la loi, soit d'une ordonnance souveraine. Certes, l'article 46 de la Constitution définit les affaires pour lesquelles le Prince peut prendre seul des ordonnances souveraines sans avoir à attendre une délibération du Conseil du Gouvernement: il s'agit notamment de celles relevant de la Direction des services judiciaires, des nominations des membres du corps diplomatique et consulaire, du Ministre d'Etat, des Conseillers de Gouvernement et fonctionnaires assimilés, et des magistrats de l'ordre judiciaire<sup>39</sup>.

66. Il est vrai aussi que la Constitution prévoit en son article 68 que le Prince rend les ordonnances nécessaires à l'exécution des lois et pour l'application des traités ou accords internationaux, directement lorsque ces traités ne nécessitent pas une autorisation de ratification par le Conseil National, ou bien après le vote d'une loi autorisant la ratification pour les cas visés à l'article 14 de la Constitution. Dans les deux cas, le Prince prend les dispositions nécessaires à l'application de l'instrument international par la voie d'ordonnances.

67. En ce qui concerne les traités dont la ratification incombe au Conseil National dans les cas prévus à l'article 14 de la Constitution, il serait souhaitable, d'après nous, qu'à l'avenir, la procédure de ratification inclue l'examen préalable par le Conseil National des réserves et déclarations qu'il est prévu de faire à l'occasion de la ratification de tel ou tel traité. Il nous semble anormal, par exemple, que le Conseil National, pourtant appelé à approuver la ratification de la CEDH, n'ait pas été informé préalablement des réserves et déclarations que la Principauté entendait formuler. De manière plus générale, si jamais une autre révision constitutionnelle était envisagée à l'avenir, il conviendrait de prévoir que tous les traités ou accords

<sup>37</sup> Le Prince l'a encore rappelé le 23 juin 2006, lorsqu'il s'est adressé au Conseil National.

<sup>38</sup> Le Prince participe par exemple au pouvoir constituant: la révision constitutionnelle, totale ou partielle, est subordonnée au commun accord du Prince et du Conseil National. L'article 95 de la Constitution prévoit qu'au cas où l'initiative de la révision constitutionnelle émanerait du Conseil National, elle doit recueillir une majorité des 2/3 de l'effectif normal des membres. Il n'y a pas d'initiative référendaire comme au Liechtenstein.

<sup>39</sup> Tous les magistrats sont nommés directement par ordonnance souveraine, à la différence de ce qui se fait par exemple au Liechtenstein où le parlement participe à la procédure de sélection des juges. Le Prince nomme également les membres de la Commission supérieure des comptes, qui n'est pas une juridiction, ainsi que les membres du Tribunal suprême.

internationaux, sans exception, fassent l'objet d'une ratification par le Conseil National car la liste limitative figurant à l'article 14 nous semble quelque peu artificielle.

68. D'après le Gouvernement, l'article 14 de la Constitution détermine précisément les hypothèses dans lesquelles une loi d'approbation de ratification est requise et la liste limitative de ces hypothèses n'est pas «artificielle» mais établie selon des considérations précises et fondées. En outre, l'examen préalable par le Conseil National des réserves et déclarations destinées à assortir la ratification aboutirait implicitement, mais nécessairement, à restreindre la compétence du Prince Souverain dans le domaine des relations internationales. En effet, si dans les hypothèses déterminées par la Constitution, le rejet du projet de loi portant approbation de la ratification fait obstacle à la ratification du traité international, en revanche, l'adoption du projet de loi n'impose pas au Prince la ratification du traité international dont s'agit. Or, la formulation de réserves et de déclarations est inhérente au pouvoir d'appréciation dont dispose le Souverain dans l'exercice de sa compétence. Le Gouvernement précise qu'aucune révision constitutionnelle n'est envisagée dans ce domaine.

69. En ce qui concerne les traités internationaux ratifiés par le Prince sans intervention du Conseil National, nous avons demandé des précisions, notamment pour savoir dans quels domaines précis interviennent en pratique les ordonnances souveraines<sup>40</sup>.

70. Le Gouvernement précise qu'une ordonnance souveraine d'application est édictée qu'il s'agisse de traités ou accords qui sont ratifiés uniquement par le Prince Souverain ou qui nécessitent une loi lorsque certaines dispositions requièrent des mesures d'application. La circonstance que la ratification soit subordonnée, ou non, à l'intervention d'une loi est sans effet juridique quant à la nécessité de prendre une ordonnance souveraine. La loi est un acte antérieur à la ratification alors que l'édition de l'ordonnance souveraine d'application est un acte postérieur.

71. La question qui se pose est de savoir si de nouvelles incriminations et peines pénales peuvent être créées par le biais d'une ordonnance souveraine, alors que l'article 20 de la Constitution prévoit que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi (voir, par exemple, l'ordonnance souveraine n°605 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant application de la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles sur le trafic d'êtres humains et contre le trafic illicite de migrants ou l'ordonnance souveraine n° 653 du 25 août 2006 relative à l'impôt sur les bénéfices et à la TVA, qui édicte des peines d'amende et de prison pour fraude fiscale).

72. Il semblerait qu'il existe sur ce point un conflit entre les dispositions constitutionnelles. A l'heure actuelle, le Gouvernement considère que, lorsque des sanctions pénales découlent d'un traité international dont la ratification ne requiert pas une loi, celles-ci peuvent valablement être édictées par ordonnance. Pour le Gouvernement en effet, les deux prescriptions constitutionnelles ne sont pas contradictoires: la prescription de l'article 20 constitue la règle générale, celle de l'article 68 est la dérogation au principe général. Cette dérogation trouve sa justification dans la compétence exclusive du Prince dans le domaine des relations internationales. En effet, l'article 13 de la Constitution dispose: «Le Prince représente la Principauté dans ses rapports avec les puissances étrangères». Or, l'engagement de la Principauté découlant de la ratification d'un traité international peut comporter l'obligation de prendre des mesures d'application.

73. Il nous semble que Monaco devrait s'aligner dans ce domaine sur les standards européens en ayant recours si nécessaire à l'expertise du Conseil de l'Europe. Nous espérons en tout cas que, dans le cadre de la révision projetée du Code pénal, il est prévu d'intégrer tous les délits et peines afférentes qui figurent à l'heure actuelle uniquement dans des ordonnances souveraines.

### **7.1.2. Le pouvoir exécutif**

74. Le pouvoir exécutif relève de la haute autorité du Prince dont la personne est inviolable (article 3 de la Constitution), ce qui signifie qu'aucune action en justice ne peut être introduite contre lui pour quelque motif que ce soit<sup>41</sup>. C'est à lui seul qu'il appartient de nommer et de révoquer les membres du

---

<sup>40</sup> A noter que la Constitution prévoit expressément les cas où il faut une loi (voir les articles 14, 18, 20, 24 à 26, 28 à 30, 33, 35, 39, 51 et 70). Dans tous les autres cas, le Prince peut donc légiférer par ordonnance souveraine.

<sup>41</sup> La Principauté a fait à ce sujet une réserve aux articles 6 et 13 de la CEDH. A noter également que l'inviolabilité du Prince prévue par l'article 3 de la Constitution fait obstacle à la ratification par Monaco du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale.

Gouvernement, qui sont tous, Ministre d'Etat compris, responsables directement et exclusivement<sup>42</sup> devant lui. Les membres du Gouvernement ne sont donc pas responsables devant le Conseil National et ne sont pas tenus par le programme politique sur lequel sont élus les représentants des Monégasques.

75. Pour la majorité actuelle, cela ne signifie pas que le Conseil National n'ait pas, au-delà de sa mission législative, la faculté d'agir sur la définition des grandes orientations de la politique générale du pays. Cette action est possible au moment de la discussion budgétaire et au travers des commissions mixtes consultatives auxquelles le Conseil National participe au côté du Gouvernement, sur les dossiers d'intérêt national. En revanche, sauf à envisager un refus de vote de la loi de budget, le Conseil National doit compter sur sa force de persuasion et sur sa capacité de négociation pour amener le Gouvernement à prendre en compte et à mettre en œuvre les mesures sur lesquelles les membres de la majorité du Conseil National se sont engagés vis-à-vis de leurs électeurs.

76. Même avec la majorité de deux tiers de l'effectif normal de ses membres – majorité requise pour l'initiative du Conseil National en vue de la révision de la Constitution (article 95) – cette révision ne peut entrer en vigueur qu'avec l'accord du Prince (article 94). Une telle règle montre que la souveraineté interne de l'Etat de Monaco ne réside pas exclusivement dans la souveraineté du peuple mais conjointement dans celle du Prince et du peuple. De ce concept de la double souveraineté interne découlent, d'après les règles de la Constitution, des conséquences importantes.

77. Le Gouvernement relève de la haute autorité du Prince. Ainsi, le Gouvernement:

- est nommé par le Prince sans le concours (préalable ou ultérieur) du Conseil National;
- est exercé sous l'autorité du Prince (articles 3 et 43 de la Constitution);
- est responsable de l'administration de la Principauté envers le Prince et non envers le Conseil National (article 50 de la Constitution);
- peut à tout moment être renvoyé par le Prince, alors que le Conseil National ne détient pas ce droit.

78. Une deuxième expression du concept de la double souveraineté interne est la prérogative du Prince en matière de relations extérieures. Ainsi, le Prince:

- représente la Principauté dans les rapports avec les Etats étrangers et les organisations internationales (article 13 de la Constitution qui fait référence aux «puissances étrangères»);
- signe et ratifie les traités internationaux (article 14), après consultation du Conseil de la Couronne; les traités sont «portés à la connaissance du Conseil National» et seulement ceux qui affectent «l'organisation constitutionnelle» ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi (article 14). Mais la notion de «l'organisation constitutionnelle» est assez restreinte. Il semble donc que le Prince, par le biais de la conclusion des traités internationaux directement applicables dans l'ordre juridique interne, puisse exercer une sorte de pouvoir législatif;
- rend les ordonnances souveraines «pour l'application des traités ou accords internationaux» (article 68).

79. Le Prince dispose d'un cabinet composé à l'heure actuelle d'un directeur de cabinet et de 4 conseillers, et de l'assistance d'un certain nombre d'organes consultatifs prévus par la Constitution dont il nomme la plupart des membres.

80. Le Conseil de la Couronne est un organe consultatif prévu par la Constitution<sup>43</sup> (articles 75 à 77). Il se réunit plusieurs fois par an, un minimum de deux réunions par an étant prévu par la Constitution. Une de ses attributions les plus importantes consiste, le cas échéant, à constater que le Prince n'est plus en état

---

<sup>42</sup> Le Conseil National n'a donc ni le pouvoir de voter la confiance ni celui de voter la censure du Gouvernement. En revanche, le Prince peut dissoudre le Conseil National (article 46 de la Constitution) ou le convoquer en session extraordinaire (article 59).

<sup>43</sup> Il comprend 7 membres, tous Monégasques et nommés pour 3 ans. Le Prince nomme librement le Président et trois des membres (trois nouveaux membres ont été ainsi nommés par le Prince en avril 2006) tandis que les 3 autres sont nommés sur proposition du Conseil National et hors de son sein. La qualité de membre du Conseil National, de Ministre d'Etat ou de Conseiller du gouvernement est incompatible avec les fonctions de membre du Conseil de la Couronne. A noter que, dans l'ordre des préséances protocolaires révisé en 2006, les Assemblées élues sont passées devant les Assemblées nommées.

d'exercer ses fonctions et à nommer un régent pour le remplacer dans l'attente de la mise en œuvre des règles de la succession au trône (voir Statuts de la Famille Souveraine).

81. En outre, il est obligatoirement consulté pour les traités internationaux, la dissolution du Conseil National, les demandes de naturalisation et de réintégration dans la nationalité, les grâces et les amnisties. Il peut être consulté par le Prince sur toute question touchant aux intérêts supérieurs de l'Etat ou présenter lui-même des suggestions.

82. Le **Conseil d'Etat** est un autre organe consultatif prévu par l'article 52 de la Constitution, dont l'organisation et le fonctionnement sont réglés par une ordonnance souveraine de 1964. Il est composé de 12 membres, nommés par le Prince, après avis du Ministre d'Etat et du Directeur des services judiciaires qui en est le Président de droit. Il est chargé de donner son avis sur les projets de loi et d'ordonnance qui sont soumis à son examen par le Prince.

83. Enfin mentionnons le **Conseil économique et social**, organe consultatif créé par une ordonnance souveraine de 1945. Il est consulté pour avis par le Gouvernement sur les projets de loi ou d'ordonnance relatifs aux problèmes sociaux, financiers, touristiques, hôteliers, commerciaux industriels ou d'urbanisme qui concernent la vie économique du pays. Ses séances et ses avis ne sont pas publics. Le Conseil peut également formuler des vœux à l'attention du Gouvernement<sup>44</sup>. Les 36 membres qui le composent sont nommés par ordonnance souveraine pour une durée de 3 ans: 12 membres sont choisis par le Gouvernement à raison de leurs compétences et 24 membres sont choisis par le Gouvernement sur une liste de 20 noms présentée respectivement par l'Union des syndicats et la Fédération patronale. Le Président, nommé par le Prince, doit obligatoirement être Monégasque.

84. Le Conseil économique et social est la seule institution du pays où des non nationaux ont la possibilité de siéger: en effet, une proportion de 30% des sièges peut être affectée à des étrangers résidant hors de Monaco, sous réserve qu'ils aient exercé une activité professionnelle à Monaco pendant au moins 3 ans. A l'heure actuelle, il y a un Français, un Italien et un Britannique.

## 7.2. Le Conseil National

85. Le renforcement des prérogatives du Conseil National a fait l'objet d'âpres négociations au moment de la procédure d'adhésion. En effet, s'il n'était pas question de transformer Monaco en une véritable démocratie parlementaire, ce qui au nom des spécificités monégasques n'était souhaité ni par le Prince ni par le Conseil National lui-même, un certain nombre de modifications constitutionnelles devaient impérativement être adoptées pour que Monaco puisse être qualifié de «démocratie pluraliste» au sens du Statut du Conseil de l'Europe.

86. Sur un certain nombre de points importants, les autorités monégasques ont cependant refusé de suivre les recommandations des éminents juristes<sup>45</sup>. C'est pourquoi l'Assemblée a recommandé au paragraphe 11 de son avis n°250 (2004) aux autorités Monégasques, dans un délai de 5 ans suivant l'adhésion, d'élargir davantage les compétences du Conseil National, en particulier en ce qui concerne le contrôle de l'action du Gouvernement, la présentation annuelle du programme gouvernemental, le droit d'initiative législative et le débat budgétaire, en espérant qu'en laissant du temps au temps, les institutions évolueraient.

87. Deux ans après l'adhésion, il nous semble prématuré de faire des recommandations concrètes à cet égard. Le Conseil National est en train d'expérimenter les nouveaux pouvoirs qui lui ont été conférés par la révision constitutionnelle de 2002. Ni simple chambre d'enregistrement comme auparavant ni chambre d'opposition systématique, selon l'expression utilisée par le Président du Conseil National, il doit naviguer à la recherche perpétuelle d'un consensus qui respecte les volontés du Prince et celle de la représentation nationale.

88. Cela ne signifie pas qu'il faut privilégier le statu quo, mais qu'il faut voir à l'usage et en pratique comment améliorer le fonctionnement du Parlement et renforcer ses prérogatives, notamment par le biais de la modernisation du Règlement intérieur, avant de songer à une nouvelle révision constitutionnelle.

89. A cet égard, mentionnons que le Conseil National a adopté à l'unanimité en juin 2005 une proposition de loi tendant à modifier la loi n°771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du

---

<sup>44</sup> Les vœux formulés par le Conseil économique et social sur l'apprentissage ou sur la formation professionnelle ont été repris récemment par le Conseil National.

<sup>45</sup> Voir paragraphes 167 et 168 du rapport des éminents juristes [AS/Bur/Monaco (1999) 1 Rév. 2].

Conseil National, à l'effet de moderniser le fonctionnement de l'Assemblée et d'aménager en particulier les droits de l'opposition.

90. Pour des motifs vivement critiqués à l'époque par les Conseillers Nationaux, le Gouvernement a décidé, tout en n'exprimant pas de désaccord sur le fond de cette proposition, d'interrompre le processus législatif et de ne pas y donner suite.

91. Toutefois, devant l'insistance des élus, un groupe de travail «organisation et fonctionnement du Conseil National» a depuis été constitué entre le Conseil National et le Gouvernement afin que les deux institutions déterminent conjointement les modalités permettant de parvenir à une amélioration et à une modernisation des règles applicables au fonctionnement de l'Assemblée. Ce travail est en cours, la majorité du Conseil National défendant l'idée que seuls les aspects institutionnels et budgétaires devraient figurer dans la loi, le reste étant renvoyé au règlement intérieur que l'assemblée doit avoir le pouvoir de définir souverainement, sous la seule réserve de sa validation par le Tribunal Suprême.

92. Il faut regretter qu'en raison du refus du Gouvernement de transformer la proposition de loi adoptée à l'unanimité du Conseil National en juin 2005, les textes régissant le fonctionnement de l'Assemblée (loi et règlement intérieur) ne soient toujours pas en conformité à ce jour avec la Constitution révisée de 2002.

### 7.3. Le système électoral

93. Les membres du Conseil national sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. L'ancienne loi électorale datant de 1968 prévoyait un scrutin majoritaire pluri nominal à deux tours, avec panachage des listes. Il en résultait que l'élection des représentants de la minorité était possible mais n'était pas garantie; à titre d'exemple, tous les conseillers nationaux élus en 1998 représentaient la même liste. Cette situation était en contradiction avec le principe de pluralisme politique auquel l'Assemblée est fermement attachée.

94. Suite à l'insistance de l'Assemblée, la loi électorale monégasque avait été amendée dès avril 2002 et un système de scrutin majoritaire plurinominal à un seul tour avec une dose de proportionnelle<sup>46</sup> a été introduit. Grâce à cette réforme, le Conseil national issu des élections tenues le 9 février 2003 comporte 24 membres dont 21 ont été élus sur la liste Union pour Monaco (regroupant l'UP, l'UNAM et le PFM) qui se trouvait dans l'opposition et n'était pas représentée au Conseil national élu en 1998, et seulement 3 membres (qui forment la nouvelle opposition) qui représentent la précédente majorité.

95. Par ailleurs, la réforme de la loi électorale a également permis d'élargir la base électorale: l'âge électoral a été baissé de 21 à 18 ans et le délai de cinq ans prévu précédemment pour que les Monégasques naturalisés puissent voter a été aboli. Enfin, le nombre de sièges au Conseil national est passé de 18 à 24 (article 53 de la Constitution modifiée), dont un tiers élu au scrutin proportionnel comme prévu par la loi électorale modifiée.

96. A l'heure actuelle, 5 partis sont représentés au Conseil National. La majorité actuelle avait au départ 21 élus, répartis entre l'UP (Union pour la Principauté, 13 élus), l'UNAM (Union Nationale pour l'Avenir de Monaco, 5 élus) et PFM (Promotion de la Famille Monégasque, 3 élus). Ces trois partis avaient formé une coalition électorale pour les élections 2003, certes de circonstance, mais en se présentant avec un programme commun.

97. L'opposition ne comptait jusqu'en janvier 2006 que 3 membres, qui étaient tous au départ membre du RPM (Rassemblement Pour Monaco). L'une des élues du RPM a entre-temps créé son propre parti, le PM (Parti Monégasque) tandis que PFM a quitté la coalition de la majorité<sup>47</sup> en janvier 2006. En septembre 2006, le vice-Président (UNAM) et le Président de la Commission des Finances (UP) ont également quitté la majorité pour créer un nouveau parti, PEP (Principauté, Ethique et Progrès). Il y a donc maintenant 8 élus plus ou moins dans l'opposition, ce qui laisse tout de même à la majorité qui est loin d'être

<sup>46</sup> Deux tiers du Conseil National sont désormais désignés au scrutin majoritaire, allant à la liste (avec un minimum de 13 candidats) ayant obtenu le plus de voix. Le tiers restant (soit 8 sièges) est pourvu à la proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne, pourvu que les candidats aient obtenu au moins 5% des voix. Pour PFM (maintenant dans l'opposition), ce mode de scrutin est tout à fait critiquable (voir AS/Mon (2007) 05, p. 14). Pour le RPM, il a été imposé à tort par le Conseil de l'Europe (AS/Mon (2007) 05, p. 24).

<sup>47</sup> PFM a quitté la majorité non pas en raison d'un clivage idéologique mais en raison d'une différence d'opinion avec l'UP sur les méthodes. PFM considérait en effet que si la majorité était élue sur la base d'un programme avalisé par les électeurs, la conséquence logique devrait être la conclusion d'un contrat d'objectifs avec le Gouvernement pour qu'il mette en œuvre ce programme. Sinon, on ne voit pas à quoi sert un Parlement. L'UP ne l'a pas suivi sur ce terrain puisque, d'après la Constitution, la loi procède de la volonté commune du Prince et du Conseil National et que le Gouvernement est responsable non pas devant le Parlement mais uniquement devant le Prince.

monolithique, les élus de l'UNAM revendiquant sur certains points une différence d'approche, une majorité confortable de 16 sièges sur 24.

98. En vue des prochaines élections qui se tiendront en février 2008, plusieurs propositions de loi ont été émises pour changer les règles du jeu électoral: PFM avait soumis une proposition de loi visant à supprimer l'exigence de 13 candidats minimum pour pouvoir présenter une liste en vue des élections, considérant que ce nombre était trop élevé (plus de 50% des sièges à pourvoir). Les électeurs ayant la possibilité de panacher sur les listes (c'est à dire de choisir, dans la limite de 24, des candidats figurant sur des listes différentes), l'obligation de figurer sur une liste de 13 limite abusivement le choix des électeurs, d'autant qu'il faut de toute façon avoir obtenu 5% des voix pour être élu<sup>48</sup>.

99. Cette proposition a été rejetée par la majorité qui considère de son côté qu'il ne fallait pas revenir sur ce point au système en vigueur avant 2002 qui permettait de voter pour une liste ne comportant qu'un seul nom. Pour le Président du Conseil National, l'époque des candidatures individuelles, avec les risques de clientélisme qu'elle implique, est révolue. Il faut privilégier la constitution des listes fondée sur l'élaboration par les partis de programme et d'objectifs clairs et viser une majorité stable au Conseil National, seule à même de garantir la crédibilité du parlement vis-à-vis du Gouvernement.

100. En revanche, une autre proposition, qui n'a pas encore été officiellement déposée mais qui a été mentionnée lors de notre dernière visite, consisterait à augmenter le nombre de sièges à pourvoir par la proportionnelle de 33 à 55%, ce qui donnerait à l'actuelle opposition 5 sièges au lieu de 3. Enfin mentionnons qu'une autre proposition de loi concernant le vote par procuration aux élections nationales comme communales a été transformée en projet de loi par le Gouvernement et a donné lieu à une loi adoptée le 10 octobre 2006 (loi 1 321 du 6 novembre 2006).

#### **7.4. Le rôle de l'opposition**

101. Avec seulement 3 élus sur 24 jusqu'en janvier 2006, l'opposition proprement dite a l'impression de faire de la figuration et de servir d'alibi démocratique pour le Conseil de l'Europe. Elle se plaint notamment que les amendements qu'elle dépose, lorsqu'ils sont acceptés par la commission compétente, ne sont pas mentionnés comme émanant de l'opposition, ce qui lui enlève toute visibilité. Lors de notre première visite en décembre 2005, l'opposant se plaignait aussi de ne pas recevoir les projets ou propositions de lois suffisamment à l'avance et de ne pas bénéficier dans les mêmes conditions que la majorité du soutien administratif des fonctionnaires du Conseil National; il semblerait que la situation se soit améliorée depuis.

102. L'opposition est représentée dans toutes les Commissions permanentes et spéciales du Conseil National et dans 11 commissions et comités mixtes d'étude sur 21 mais n'exerce aucune présidence de commission.

103. Certaines de ces Commissions mixtes revêtent une importance considérable tant sur le plan politique que budgétaire. La Commission de Placements des Fonds par exemple a pour tâche de décider de placer les fonds composant le Fonds de Réserve Constitutionnel (FRC) mais aussi de décider certaines dépenses ne figurant pas au budget de l'Etat (financement de certains immeubles domaniaux, achat d'ambassades, avances en comptes courant de sociétés dans lesquelles l'Etat est actionnaire alors que ce n'est pas la fonction légale du FRC, celle-ci étant exclusivement de couvrir les déficits budgétaires et d'encaisser les excédents). Cette Commission, à laquelle assistent deux parlementaires de la majorité, valide donc une partie des dépenses publiques sans l'aval du Conseil National dans sa totalité, sans mention dans la loi de budget donc sans vote des parlementaires.

104. L'opposition, qui ne siège pas dans cette commission mixte a donc l'impression d'être tenue à l'écart d'un certain nombre de décisions, voire d'informations par l'accès particulièrement difficile de celles-ci, ce qui ne répond pas au critère de pluralisme prôné et tend à la convaincre effectivement qu'elle ne constitue qu'un alibi démocratique.

105. Il a récemment été décidé de demander au Gouvernement d'augmenter le nombre de représentants du Conseil National dans ces commissions et comités afin de permettre à l'opposition de siéger dans chacune proportionnellement à son poids dans l'hémicycle (ce qui implique qu'elle puisse occuper 1 siège sur 3).

---

<sup>48</sup> Obtenir 5% des voix est relativement facile: puisqu'il n'y a que 6 000 électeurs environ, 300 voix suffisent pour atteindre ce seuil.

106. Nous regrettons que l'opposition n'ait pas souhaité faire partie de la délégation parlementaire<sup>49</sup> de Monaco au Conseil de l'Europe, ce qui est contraire à l'article 6.2 du Règlement de l'Assemblée.

### 7.5. Le fonctionnement des partis

107. Il faut rappeler que la scène politique monégasque est radicalement différente de la plupart des autres pays européens: Monaco est une monarchie constitutionnelle où le Prince joue un rôle très actif et pas seulement de représentation. La fonction première d'un parti en Principauté n'est pas de parvenir au pouvoir et donc au gouvernement par le biais des élections, expression de la volonté du peuple, mais seulement de contribuer à la gestion des affaires de l'Etat dans la recherche permanente d'un consensus entre la volonté du Prince et les attentes des Monégasques représentés par le Conseil National. Il s'agit d'une souveraineté partagée.

108. En l'absence à Monaco de loi sur les partis politiques, tous les partis existants sont constitués sous la forme d'associations. Traditionnellement, une fois les élections passées, les partis se mettaient en sommeil et n'avaient plus guère d'activité. Certains partis sont structurés de manière très lâche et s'apparentent davantage à des cercles de réflexion où il s'agit de privilégier le débat d'idées plutôt que le nombre effectif d'adhérents<sup>50</sup>. Comme il n'y a pas davantage de loi sur le financement public des partis politiques, les partis ont très peu de moyens et ne peuvent donc pas, par exemple, louer une salle pour leurs réunions publiques ou se permettre de payer un loyer pour leur siège. L'UNAM, le PM ou le RPM réclament un financement public des partis seul susceptible, d'après eux, de garantir la pérennité d'un débat politique en dehors des périodes électorales.

109. A l'heure actuelle, les partis politiques sont financés soit pas les cotisations de leurs adhérents, soit par des donations soit par le reversement de l'indemnité parlementaire de ceux qui ont été élus. Il est clair que ce n'est pas suffisant. La seule subvention publique qu'ils reçoivent est un remboursement forfaitaire de 15 000 € pour les frais de campagne électorale<sup>51</sup>, à condition d'avoir atteint 5% des suffrages. Comme il s'agit d'un remboursement forfaitaire, il n'y a pas davantage de contrôle des dépenses de campagne. Il n'y a pas non plus de loi sur les conflits d'intérêts même si l'actuelle majorité s'est engagée à ne pas accepter de siéger par exemple dans le conseil d'administration d'une entreprise contrôlée par l'Etat, comme la Société des Bains de Mer (SBM).

110. Pour la majorité, s'il est clair qu'il faut augmenter les remboursements pour les frais de la campagne électorale, il serait contre productif de faire des représentants de la communauté nationale des professionnels de la politique.

111. Nous pensons qu'il serait utile que les autorités monégasques réfléchissent à une loi sur les partis politiques, ne serait-ce que pour assurer une représentativité minimum de ceux qui se présentent aux élections et une transparence accrue quant aux financements des partis.

### 7.6. Le statut des élus du Conseil National

112. Le Conseil National tient deux sessions ordinaires par an, d'une durée maximale de trois mois, débutant le premier jour ouvrable des mois d'avril et d'octobre. Il peut aussi se réunir en session extraordinaire, soit sur convocation du Prince, soit à la demande des deux tiers au moins des membres du Parlement, sur convocation de son Président.

113. Les élus du Conseil National ne sont pas des parlementaires à plein temps et exercent tous une profession par ailleurs. Leur indemnité parlementaire s'élève à environ 2 500 € par mois (elle était de 1 250 € lors de la précédente législature). Les locaux actuels<sup>52</sup> sont exiguës et ne permettent pas aux 24 élus de disposer d'un bureau. Certes, le budget est passé de 1,2 millions à 2,4 millions d'euros ce qui a permis de doubler le nombre de fonctionnaires permanents (de 12 à 24, dont 4 attachés au cabinet du Président). Ce nombre reste toutefois insuffisant pour assurer le secrétariat des 8 commissions (au lieu de 6 auparavant, dont une nouvelle commission pour la culture et une autre pour l'égalité hommes/femmes) et tous les élus se plaignent d'une charge de travail écrasante et aimeraient disposer d'un attaché parlementaire. Les indemnités parlementaires, le cas échéant minorées du montant reversé par les élus au financement du parti politique auquel ils appartiennent, ne permettent pas non plus d'engager une secrétaire, les élus ne

<sup>49</sup> A l'heure actuelle, la délégation monégasque se compose de 3 élus de l'UP (dont une femme) et d'un élu de l'UNAM.

<sup>50</sup> C'est le cas par exemple du Parti Monégasque, qui compte une élue au Conseil National, M<sup>me</sup> Pasquier-Ciulla. Celle-ci revendique 30 ou 50 adhérents ou sympathisants.

<sup>51</sup> Ce montant est évidemment ridicule lorsqu'on sait que chacune des deux listes en présence pour les élections de 2003 a dépensé entre 200 000 et 300 000 € pour sa campagne électorale.

<sup>52</sup> La construction d'un nouveau bâtiment pour le Conseil National est prévue.

bénéficiant pas, comme dans d'autres pays, d'une indemnité compensatoire relativement à la contrainte subie par rapport à leur profession.

114. Une autre source d'insatisfaction concerne l'absence de personnalité morale du Conseil National, qui ne dispose pas de l'autonomie budgétaire: il doit demander l'autorisation du Gouvernement pour les sommes mises à sa disposition et sur la manière dont il les dépense et il lui faut aussi l'accord du Gouvernement pour l'embauche et la carrière des fonctionnaires mis à sa disposition, qui relèvent du statut général des fonctionnaires. A travers le contrôle des moyens financiers qu'il accorde au Conseil National, le Gouvernement limiterait la capacité de travail de celui-ci et exerce indirectement un contrôle politique sur l'action de l'Assemblée. Pour la majorité UPM, ceci soulève un problème de fond au regard du principe de séparation des pouvoirs.

## **7.7. Conséquences de la réforme de 2002 sur les pouvoirs du Conseil National**

115. Conformément aux recommandations de l'Assemblée, les autorités de Monaco ont adopté en 2002 des amendements à la Constitution qui renforcent les prérogatives du Conseil national en ce qui concerne le droit de faire des propositions de loi et du droit d'amendement (article 67 modifié), le pouvoir budgétaire (article 71 modifié) et la ratification de certains traités et accords internationaux (article 14 modifié).

116. Le Conseil National vote les lois et le budget annuel de l'Etat. Il ne peut renverser le Gouvernement<sup>53</sup>, mais, inversement, ce dernier n'a pas le pouvoir de légiférer sans un vote favorable du Conseil National. Le Prince a cependant le droit de dissoudre le Conseil National et de provoquer ainsi de nouvelles élections.

### **7.7.1. Le droit d'amendement**

117. Lorsqu'un projet de loi est en discussion, les amendements du Conseil National sont maintenant automatiquement intégrés en vue du vote sauf si le Gouvernement retire l'ensemble du texte (voir article 67 de la Constitution). De nombreux allers-retours entre les Commissions du Conseil National et le Gouvernement sont parfois nécessaires pour parvenir à un dispositif amendé qui convienne aux deux institutions. Ces longues discussions sont souvent à l'origine du délai important qui s'écoule entre le dépôt du projet de loi sur le bureau de l'Assemblée et le vote de la loi.

118. En outre, d'après l'UPM, le Gouvernement aurait tendance à interpréter strictement le septième alinéa de l'article 67 de la Constitution, qui prévoit que «ne sont admis que les amendements qui ont un lien direct avec les autres dispositions du projet de loi auquel ils se rapportent», pour opposer au Conseil National l'anti-constitutionalité de certains amendements, en particulier s'agissant d'amendements d'ajout dont il considère la portée comme allant au-delà du champ initial du projet de loi.

### **7.7.2. Le droit de faire des propositions de loi**

119. S'il ne dispose pas d'un véritable pouvoir d'initiative des lois, le Conseil National, depuis la réforme constitutionnelle de 2002, a toutefois un rôle accru dans le processus législatif: les propositions de loi qu'il formule doivent faire l'objet d'une acceptation ou d'un refus motivé par le Gouvernement dans un délai de six mois<sup>54</sup>.

120. Les propositions de loi votées par le Conseil National ne deviennent pas automatiquement des lois, mais doivent pour cela être reprises par le Gouvernement Princier sous la forme d'un projet de loi (dont la rédaction et le contenu peuvent différer sensiblement de celui de la proposition), qui sera à nouveau soumis à l'examen et au vote de l'Assemblée (celle-ci disposant bien entendu d'un droit d'amendement dans le cadre du processus d'examen du texte gouvernemental).

121. Ce mécanisme particulier est la conséquence du principe fondamental consacré à l'article 66 de la Constitution, selon lequel «la loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National» et qui exclut que le Parlement puisse unilatéralement voter un texte ayant force de loi (le Gouvernement n'intervenant à aucun niveau dans le processus d'adoption d'une proposition de loi). De même et

---

<sup>53</sup> En revanche, s'il n'y a pas de véritable mécanisme de questions au gouvernement, une pratique de questions d'actualité (en séance privée seulement) s'est instaurée.

<sup>54</sup> Plus précisément: soit le Gouvernement accepte la proposition de loi et la transforme, éventuellement amendée, dans un délai d'un an en un projet de loi, soit il décide d'interrompre la procédure législative mais il doit alors motiver cette décision. Au cas où le Gouvernement ne prend pas position dans le délai de 6 mois sur toute proposition de loi qui lui a été soumise, cette proposition se transforme automatiquement en projet de loi. Il en va de même lorsque le Gouvernement a négligé de soumettre un projet de loi dans le délai d'un an après avoir accepté une proposition de loi.

réciroquement, le Gouvernement ne peut passer une loi sans l'accord du Conseil National manifesté par un vote.

122. En revanche, il découle de ce mécanisme particulier que le devenir d'une proposition de loi dépend du Gouvernement, qui dispose du pouvoir, dans un délai fixé par la Constitution, de la transformer en projet de loi ou d'interrompre la procédure législative (ce qu'il fait en pratique lorsqu'il est en désaccord avec la finalité du texte proposé, auquel cas la proposition de loi demeure sans suite). Ce pouvoir ne s'exerce néanmoins pas de manière discrétionnaire, le Gouvernement étant tenu, en cas d'interruption de la procédure législative, d'explicitier sa décision en séance publique, cette déclaration pouvant être suivie d'un débat.

123. A ce jour, depuis février 2003, 20 propositions de loi ont été déposées sur le bureau du Conseil National; 15 ont déjà été débattues en séance publique et adoptées par le Conseil National et 1 a été rejetée par le Conseil National. Sur les 15 propositions adoptées par le Conseil National, 7 ont déjà été transformées par le Gouvernement et ont donné lieu au vote d'une loi, d'ores et déjà effective: elles concernaient l'amélioration du fonctionnement de l'ordre des médecins, la transmission de la nationalité par les mères devenues monégasques par la loi dite "des 3 générations", et l'instauration d'un congé de paternité et d'un congé d'adoption au bénéfice des salariés et des fonctionnaires de l'Etat et de la Commune. Au cours de la dernière session (octobre-décembre 2006), le Conseil National a voté deux nouvelles lois transformant une proposition de loi (concernant le vote par procuration aux élections nationales et communales<sup>55</sup> et la procédure budgétaire de report de crédits) et adopté une nouvelle proposition de loi relative à l'interruption de grossesse pour motif médical ou viol.

124. Le Gouvernement a fait savoir qu'il donnerait une suite favorable à 4 autres propositions de loi: elles concernent la modernisation du divorce et de la séparation de corps, l'apprentissage, l'instauration d'un droit à reclassement pour les salariés déclarés inaptes par la médecine du travail et le renforcement de la répression des crimes contre l'enfant

125. Le Gouvernement a interrompu le processus législatif pour 5 propositions de loi: elles concernaient la réforme du secteur protégé (mais un projet de loi a été déposé ultérieurement sur ce sujet qui est devenu, après amendements, la loi n° 1.291), l'éducation (cette proposition faisait suite à l'étude d'un projet de loi retiré par le Gouvernement mais qui a été re-déposé par le 18 août 2006), l'organisation et le fonctionnement du Conseil National (étant précisé que le Gouvernement a déclaré être d'accord pour travailler en concertation avec l'Assemblée à l'élaboration d'un projet de loi sur ce sujet) et enfin l'organisation de la profession de géomètre expert (qui ne devrait pas connaître de suite). La dernière proposition de loi rejetée par le Gouvernement le 3 avril 2007 concernait l'avortement thérapeutique (voir ci-dessous).

### **7.7.3. Le droit d'amendement budgétaire**

126. A l'heure actuelle, le Conseil National ne dispose pas d'un droit d'amendement budgétaire<sup>56</sup> ni du droit de voter le budget uniquement ligne par ligne, sans obligation de vote global sur le tout (voir article 86 du règlement intérieur) ni du droit de voter la clôture du budget (réservé au Prince). Aujourd'hui, le Conseil National est obligé de sortir «l'arme atomique», c'est-à-dire menacer de rejeter le budget dans son ensemble, chaque fois qu'il veut amener le gouvernement à transiger sur telle ou telle ligne ou chapitre budgétaire. Chaque année, le Conseil National doit voter un budget primitif pour l'année à venir et un budget rectificatif pour l'année écoulée. Un budget rectificatif est indispensable parce qu'en cours d'année il peut y avoir des dépenses imprévues: l'ouverture de crédits correspondante s'effectue alors par ordonnance souveraine (voir par exemple l'ordonnance n°549 du 20 juin 2006) et devra être soumise au vote du Conseil National lors la prochaine loi de budget. Monaco n'a pas de dette publique: il existe un fonds de réserve constitutionnel<sup>57</sup> d'environ 3,5 milliards d'Euros, dans lequel on peut puiser pour financer le déficit ou au contraire verser les excédents.

127. Une loi instaurant une procédure de reports de crédits a été adoptée par le Conseil National fin 2006 (loi n° 1.324 du 22 décembre 2006), ce qui doit permettre de mieux appréhender le déficit budgétaire.

<sup>55</sup> En ce qui concerne les élections nationales et communales, le Gouvernement a toutefois refusé la proposition du Parlement d'inclure une disposition permettant l'accès du bureau de vote aux observateurs internationaux, l'accès dudit bureau leur demeurant donc interdit aux termes de la loi actuellement en vigueur.

<sup>56</sup> Le Gouvernement précise qu'il n'est pas envisagé de modification constitutionnelle à l'effet de lui conférer un tel droit car une innovation d'une telle importance aurait inmanquablement pour effet de bouleverser en profondeur le régime politique et constitutionnel.

<sup>57</sup> Ce fonds est géré par le Ministre d'Etat assisté d'une commission de placement des fonds. Il semblerait que le Conseil National ait eu du mal à se faire communiquer des informations sur la gestion de ce fonds.

128. La proposition de loi de décembre 2005 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, visant à adapter la loi n°711 du 25 juillet 1964 aux modifications constitutionnelles intervenues en 2002 qui avait été rejetée à l'époque par le Gouvernement revêt à nos yeux une importance particulière et nous espérons vivement que les réunions de travail mixte entre le Conseil National et le Gouvernement aboutiront bientôt à un projet de loi en bonne et due forme. Il est question d'un projet de loi «a minima», vu le caractère autonome reconnu par la Constitution au Règlement Intérieur du Conseil National, qui date également de 1964 lequel a vocation à contenir des dispositions plus détaillées.

#### **7.7.4. Ratification des traités internationaux**

129. Enfin, le Conseil National doit depuis 2002 donner son accord pour la ratification des Traités lorsque ceux-ci affectent l'organisation constitutionnelle, entraînent la modification de dispositions législatives existantes, entraînent la participation du Conseil National à une organisation internationale ou créent une charge budgétaire de nature ou de destination nouvelles, ce qui est, à notre avis, insuffisant (voir chapitre 7.2.).

### **8. DEMOCRATIE LOCALE**

130. Nous constatons que Monaco n'a ni signé ni ratifié la charte européenne de l'autonomie locale<sup>58</sup> sans doute parce que la Principauté comporte une seule commune dont les limites correspondent à celles de l'Etat<sup>59</sup>. Il en résulte que l'Etat se trouve aussi proche de la population que la commune et que la répartition de compétences entre les niveaux national et communal présente des aspects spécifiques. Ainsi, de nombreux services qui relèvent traditionnellement des compétences locales dans d'autres Etats, sont restés de la responsabilité de l'Etat monégasque. De même, l'absence d'imposition directe fait que les ressources propres de la commune sont très limitées<sup>60</sup>: Le budget 2007 s'élève à environ 43 millions d'Euros, dont environ 34 millions proviennent d'une subvention de l'Etat, y compris un million pour le fonds financier communal.

131. Malgré cet état de fait, la commune est administrée de manière distincte de l'Etat. Le Conseil communal composé de quinze membres est élu pour quatre ans au suffrage universel au scrutin pluri nominal majoritaire à deux tours. Il s'agit d'un scrutin de liste mais les candidatures individuelles sont possibles: il doit y avoir de 1 à 15 candidats maximum par liste mais le panachage est possible en cas de pluralité de listes<sup>61</sup>; il désigne le Maire et ses adjoints. Seuls les nationaux peuvent participer aux élections municipales. Traditionnellement, le maire et les conseillers communaux sont apolitiques et sont élus uniquement sur leur nom, sans appartenir à un parti politique. Les dernières élections ont eu lieu le 4 mars 2007<sup>62</sup>.

132. De l'avis du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe<sup>63</sup> (CPLRE) partagé par les juristes éminents, la création d'une structure communale monégasque est fondamentalement conforme aux principes de la démocratie locale du Conseil de l'Europe. Toutefois, ils ont estimé que certaines réformes seraient souhaitables pour, notamment, renforcer les ressources financières de la commune, consacrer le principe de l'autonomie locale dans la loi et mieux associer les résidents étrangers (trois quarts de la population de Monaco) à la gestion de la vie publique au niveau local.

133. Pour le Gouvernement au contraire, le fait que le droit de vote à toutes les élections, y compris communales, appartienne aux seuls sujets monégasques est une composante forte de l'identité et du pacte social monégasque. S.A.S. le Prince l'a souligné lors de Son allocution devant le Conseil National le

<sup>58</sup> A ce jour, sur les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, seuls Andorre, Saint-Marin et Monaco n'ont pas signé cette Charte.

<sup>59</sup> Compte tenu de l'exiguïté du territoire, on pourrait se demander à quoi sert la commune. Il faut savoir que jusqu'en 1917, le territoire de la Principauté comptait 3 communes.

<sup>60</sup> Les ressources de la commune proviennent des droits perçus sur l'affichage, dont elle a le monopole, des horodateurs et parkings, des marchés et terrasses, du cimetière etc. La commune se plaint d'avoir à financer des actions déficitaires (crèches, aide à domicile des personnes âgées...) sans avoir de ressources propres.

<sup>61</sup> Il y a eu 3 listes en 1991, 2 en 1995, 1 liste seulement en 1999 et 2003.

<sup>62</sup> Le 4 mars 2007, le taux de participation aux élections communales a été de 53,7%. La liste du maire sortant, Georges Marsan, a largement remporté cette élection.

<sup>63</sup> Le dernier Rapport du Congrès date de 1999 (CG/BUR(5)98) et fut établi dans le cadre de la demande d'adhésion au Conseil de l'Europe. Il serait utile que le Congrès procède à une nouvelle évaluation de la situation en matière de démocratie locale, au vu notamment de la nouvelle loi sur l'autonomie locale de 2006. Pour notre part, nous n'avons pas très bien compris quelle était la différence entre dotation budgétaire et subvention d'équilibre du point de vue de la nécessité d'assurer une autonomie financière à la commune ni pourquoi les sessions extraordinaires du Conseil communal doivent être autorisées par le Ministre d'Etat (voir article 4 de la loi du 29 juin 2006, qui reprend le libellé de l'article 82 de la Constitution).

23 juin 2006 dans les termes suivants: «Les Monégasques, minoritaires en leurs pays, sont, comme nous le rappelle justement notre hymne national, liés à leurs Princes par une union personnelle. Cette relation exceptionnelle est un fondement de notre identité. Ce lien s'appuie tout d'abord sur des droits: droits politiques exclusifs dont celui de suffrage à toutes les élections, nationales ou communales, droits économiques et sociaux aussi. Comme les Princes qui m'ont précédé, je m'attacherai à garantir ces droits et à les défendre chaque fois que cela sera nécessaire. Mais ce lien se fonde aussi sur des devoirs [...]».

134. Il n'en demeure pas moins vrai que le Maire et les édiles communaux, ne serait-ce que parce que la Mairie offre à tous les résidents des services publics, comme par exemple l'état civil, sont à l'écoute de l'ensemble de la population.

135. Lors de la révision constitutionnelle de 2002, l'autonomie financière de la commune a été un peu renforcée (voir article 87 de la Constitution). En revanche, si la participation des étrangers à la vie publique locale a été élargie par l'appartenance à une institution ayant un rôle consultatif comme le Conseil économique et social, il n'est pas envisagé de faire participer les étrangers résidents d'une façon ou d'une autre à la gestion de la commune, ce qui n'est pas conforme aux standards du Conseil de l'Europe en la matière<sup>64</sup>.

136. Quand nous avons soulevé cette question avec le Maire et le Conseil communal, il nous a été répondu, d'une part, que les Français résidant à Monaco payaient leurs impôts en France et ne pouvaient donc se voir conférer un droit de regard sur les dépenses de la commune qu'ils ne finançaient pas et, d'autre part, qu'on voyait mal comment organiser sans faire de discrimination la représentation des 120 nationalités présentes à Monaco. Nous invitons les autorités monégasques à étudier comment associer les étrangers résidant parfois depuis de longues années à Monaco à la vie de la commune.

137. Une nouvelle loi sur l'autonomie locale a été votée par le Conseil National le 6 juin 2006 et est entrée en vigueur le 29 Juin. Cette loi permettra à la commune de disposer dès 2007 d'une plus grande autonomie financière et budgétaire. Désormais, une dotation forfaitaire annuelle indexée sur les dépenses<sup>65</sup> de l'Etat, au lieu d'une subvention d'équilibre, lui sera attribuée. Les décisions de la mairie feront désormais l'objet d'un contrôle de légalité et non plus d'opportunité et il n'y aura plus de contrôle *a priori* effectué par le contrôleur des dépenses pour ce qui est des virements de crédits. La loi a officialisé un certain nombre de transferts de compétences effectué en 2002 dans le domaine du maintien à domicile des personnes âgées monégasques et de la petite enfance. En matière d'occupation des sols, la commune a obtenu de pouvoir délivrer les autorisations nécessaires pour les occupations de la voie publique avec emprise (restaurants et terrasses).

138. Enfin la commune pourra dorénavant établir des relations non plus seulement avec les villes limitrophes de Monaco mais aussi avec les communes voisines, ce qui devrait permettre à Monaco de ratifier très prochainement la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses protocoles additionnels, conformément à ses engagements.

## 9. LE ROLE DES MEDIAS DANS UNE SOCIETE DEMOCRATIQUE

139. Il est évident que dans un pays aussi petit que Monaco, il est très difficile d'assurer un véritable pluralisme en matière de médias: ce n'est tout simplement pas rentable en termes économiques. L'actualité monégasque n'intéresse que les résidents et les communes voisines et il est donc très difficile d'accroître ses parts de marché en France ou en Italie. Il n'existe à Monaco aucune loi sur les télécommunications, bien qu'une telle loi ait été plusieurs fois demandée au Gouvernement, en séance publique, par des membres du Conseil National. Sollicitée par les usagers sur différentes questions ayant trait à la régulation des télécommunications (liaisons satellitaires, diffusion de signaux sur la Principauté, etc.) il arrive assez fréquemment que la Direction du Contrôle des Concessions et des Télécommunications ait du mal à jouer son rôle de régulateur. Il n'existe pas davantage de loi sur l'internet.

140. Il y a une seule télévision, à savoir TMC (Télé Monte-Carlo) qui emploie des pigistes pour produire un bulletin d'information quotidien à partir d'images issues de l'Eurovision et diffuser une émission hebdomadaire consacrée à l'actualité monégasque («Monacoscope»), en partenariat avec le Centre de Presse. Mais il s'agit en fait d'une société française même si elle est de droit monégasque.

<sup>64</sup> Voir notamment la Convention (STE 144) sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Recommandation 115(2002) du Congrès sur la participation des étrangers résidents à la vie publique locale.

<sup>65</sup> En mai 2006, 3 adjoints au maire ont démissionné (tout en restant conseillers communaux) parce qu'ils n'avaient pas été suivis par la majorité sur la question de l'indexation de la future dotation budgétaire. Les 3 adjoints en question souhaitaient une indexation sur les recettes de l'Etat (liées à l'activité économique) et non pas sur les dépenses (liées au train de vie de l'Etat). PFM partage cet avis.

141. La première chaîne câblée<sup>66</sup> monégasque a été créée en 1995 sous le nom de "Monaco à la Une". En 2003, elle change de nom et devient Monaco Info. «Monaco Info» est un programme télévisé produit par le Centre de Presse, service du gouvernement rattaché au Ministre d'Etat qui dispose de 5 journalistes qui sont des fonctionnaires. C'est un média chargé d'assurer la promotion et la communication du gouvernement princier et des événements ayant un lien avec Monaco. Les programmes se composent notamment d'un journal d'information quotidien multi-diffusé<sup>67</sup>.

142. Il n'y a que 3 radios avec des rédactions locales: Radio Riviera qui n'émet qu'en anglais et est diffusée jusqu'à St Tropez en France et San Remo en Italie, Radio Monte-Carlo (RMC), qui diffuse en France et MC One, la seule radio locale à capitaux purement monégasques. Aucune n'est rentable, sauf RMC.

143. Les fréquences monégasques appartiennent en majeure partie à l'Etat de Monaco qui les fait gérer par MCR (Groupe TDF) à travers un accord de concession. Les autres appartiennent directement à RMC info, entreprise aujourd'hui basée à Paris. MCR a le monopole de la diffusion de fréquences radios à partir de Monaco et des sites d'émissions assimilés, couvrant ainsi largement la riviéra Française et Italienne. La Principauté de Monaco a fait une réserve à l'article 10 de la CEDH aux termes de laquelle les dispositions de l'article 10 de la Convention s'appliquent «sans préjudice de ce qui est établi à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 1.122 du 22 décembre 1988 relative à la distribution des émissions de radiotélévision et dans l'Ordonnance Souveraine n° 13.996 du 18 mai 1999 approuvant la concession des services publics de télécommunication et mettant ainsi en place un monopole en matière de radiodiffusion. Ce monopole ne concerne pas les programmes mais uniquement les modalités techniques de transmission».

144. A Monaco, on ne peut donc pas comme dans la plus part des pays européens, participer à un appel à candidatures réalisé par un organe indépendant (par exemple en France le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)): on ne peut donc pas parler à proprement dit d'une attribution de fréquences mais d'une simple location d'un service de diffusion réalisé par MCR, sans aucun droit attaché à cette utilisation. Il n'existe pas de CSA à Monaco comme c'est le cas en France; l'attribution de fréquence se fait donc sans justification ou appel d'offre. Le non renouvellement d'un contrat d'émission n'a pas aujourd'hui à être motivé. Aucun barème de location n'est du reste publié ou connu et aucune publication n'est faite lors de la disponibilité d'une fréquence. Les principaux annonceurs monégasques étant logiquement attirés par les radios diffusant de manière régionales, (et les budgets maîtrisés par l'Etat ne dérogent pas à cette règle), ils ne souhaitent pas octroyer de budget à un média uniquement local.

145. Il en va de même pour la presse écrite: il y a un quotidien (Nice Matin qui consacre 4 ou 5 pages à l'actualité monégasque), deux hebdomadaires (Monaco Hebdo et l'Observateur de Monaco) et un mensuel (la Gazette de Monaco). Il y a par ailleurs une multitude de titres publiés à Monaco, la plupart relevant de la communication publicitaire ou de l'autopromotion plutôt que de l'information. Les deux hebdomadaires les plus lus à Monaco sont financés – à perte – par des entrepreneurs ou des banquiers locaux: Monaco Hebdo qui existe depuis 10 ans, tire à 3 000 exemplaires et emploie 3 journalistes, dont 1 Monégasque. Un hebdomadaire concurrent, l'Observateur de Monaco, a été lancé en novembre 2005, emploie 5 journalistes et tire à 2 000 exemplaires; fin 2006, après un remaniement dans l'actionnariat du journal, l'Observateur de Monaco est devenu mensuel.

146. D'après le syndicat des journalistes, il n'y a au total que 15 journalistes professionnels à Monaco, tous français (sauf une journaliste monégasque récemment recrutée à Monaco Hebdo). Ils sont titulaires d'une carte de presse française puisqu'il n'en existe pas de Monégasque. Il n'existe pas non plus à Monaco de syndicat patronal des patrons de presse, de sorte que les journalistes n'ont pas d'interlocuteur en cas de conflit. Il n'y a pas davantage à Monaco de code de déontologie pour les journalistes.

147. Selon les journalistes que nous avons rencontrés, l'accès à l'information poserait un problème parce que le Gouvernement confondrait encore communication et information. Le rôle du Centre de Presse est très critiqué: il s'agit d'un service du gouvernement qui, selon eux, imposerait y compris aux radios privées comme MC One de diffuser ses bulletins d'information. En outre, les différents départements du

---

<sup>66</sup> Le câblage de l'ensemble de la Principauté a été achevé en 1990, date à laquelle la concession du service public de diffusion des émissions de télévision a été confiée à la Société Monégasque de Télédistribution. Depuis, l'ensemble de cette activité a été repris par Monaco Telecom, société monégasque concessionnaire du service public des télécommunications, associant la société britannique Cable and Wireless, actionnaire principal, l'Etat de Monaco et la Compagnie Monégasque de Banque. Depuis le câblage de Monaco, une loi interdit l'usage d'antennes, de sorte qu'en pratique, les résidents sont seulement autorisés à capter les programmes diffusés par le câble.

<sup>67</sup> Les séances publiques du Conseil National sont diffusées "live" sur Internet dans leur intégralité et partiellement sur Monaco Info, avec des interviews de Conseillers Nationaux, y compris de l'opposition.

Gouvernement ne communiqueraient pas d'informations, tout passerait par le filtre du Centre de Presse. Il paraît indispensable de définir une politique d'accès à l'information<sup>68</sup> plus ouverte et plus transparente. L'expertise du Conseil de l'Europe pourrait être sollicitée à cet égard.

148. L'une des demandes du Conseil de l'Europe concernait la modification de la loi sur la presse qui datait de 1910. La loi n° 1.299 sur l'expression publique a été adoptée le 15 juillet 2005. Elle semble globalement satisfaire la profession, notamment parce qu'elle garantit le sacro-saint principe de la protection des sources des journalistes (voir article 38 de la loi). En effet les journalistes rencontrés n'avaient dans l'ensemble aucun commentaire négatif à faire sur cette loi. Ils ont dit cependant qu'ils pratiquaient l'autocensure en ce qui concerne la famille princière<sup>69</sup>. A cet égard, il faut observer que la Principauté a fait une réserve à l'article 10 de la Convention aux termes de laquelle «les dispositions de l'article 10 de la Convention s'appliquent sans préjudice de ce qui est établi, d'une part à l'article 22 de la Constitution consacrant le principe du droit au respect de la vie privée et familiale, spécialement en ce qui concerne la personne du Prince dont l'inviolabilité est garantie à l'article 3, alinéa 2, de la Constitution et, d'autre part, aux articles 58 à 60 du code pénal relatifs à l'offense<sup>70</sup> envers la personne du Prince et Sa famille».

149. Nous aurions préféré que cette loi eût été soumise au préalable à l'expertise du Conseil de l'Europe pour éviter que certaines de ses dispositions ne posent éventuellement des problèmes par rapport à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, notamment en raison du nombre d'exceptions mises à *l'exceptio veritatis* en cas de diffamation (voir article 27 de la loi<sup>71</sup>), ou la sanction excessive d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 2 ans de prison<sup>72</sup> alors que partout en Europe la tendance est à la décriminalisation de la diffamation (ou de la propagation de fausse nouvelle (article 20 de la loi). Que tout dépositaire de l'autorité publique ait dorénavant un droit de demander un article rectificatif (pouvant faire jusqu'à deux fois la taille de l'article original) au sujet des actes de sa fonction qui auraient été inexactement rapportés mais pas le citoyen est également surprenant.

150. Il ne nous semble pas normal non plus qu'en vertu des articles 22 et 23 de la loi, la diffamation envers les membres des corps constitués (cours et tribunaux, pouvoirs et administration publics, militaires, fonctionnaires publics, etc.) soit punie d'un emprisonnement de 3 mois à 2 ans de prison alors que la diffamation envers un particulier n'encourt qu'un emprisonnement d'un mois à un an. Il en va de même pour l'injure qui est plus sévèrement réprimée lorsqu'elle concerne un fonctionnaire qu'une personne privée (voir article 25). Pour le Gouvernement, la différence de sanction de la diffamation, selon qu'elle concerne un membre des corps constitués, un fonctionnaire ou une personne privée, se justifie pleinement car il est légitime de réprimer plus sévèrement les atteintes portées à des personnes exerçant des activités publiques. Il n'est pas sûr que cet avis serait partagé par la Cour européenne des Droits de l'Homme qui a toujours interprété de manière très stricte l'article 10 de la CEDH relatif à la liberté d'expression.

151. Il semblerait également qu'un problème soit susceptible de se poser<sup>73</sup> au vu du libellé de l'article 31 de la loi qui interdit à la presse de rendre compte des procès en diffamation où la preuve des faits diffamatoires (qui doit être rapportée par le prévenu dans un délai de 15 jours après la citation) n'est pas autorisée (voir cependant l'article 34 de la loi qui prévoit que ne peuvent donner lieu à poursuite «le compte rendu fidèle fait de bonne foi des débats judiciaires»).

<sup>68</sup> Il convient de remarquer qu'il n'existe pas non plus à Monaco, de législation permettant l'accès du public aux documents administratifs.

<sup>69</sup> Ce qui est d'autant plus compréhensible que la famille princière veille jalousement au respect de sa vie privée et n'hésite pas à attaquer les journaux pour atteinte à la vie privée: voir par exemple l'arrêt CEDH Caroline de Hanovre c. Allemagne du 24 juin 2004.

<sup>70</sup> L'offense envers la personne du Prince, si elle est commise publiquement, est punie de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement (article 58 du Code pénal) tandis que l'offense envers la famille du Prince est punie de 6 mois à 3 ans de prison (article 59 du Code pénal).

<sup>71</sup> Les exceptions au principe de l'admissibilité de la preuve des faits diffamatoires prévues à l'article 27 se limitent à trois cas: «lorsque l'imputation concerne la vie privée de la personne», il s'agit ici de protéger la sphère privée de la personne diffamée; «lorsque l'imputation des faits se réfère à des faits qui remontent à plus de dix années», il s'agit d'empêcher que des faits anciens puissent être contestés sans limite de temps quant à leur réalité; «lorsque l'imputation se réfère à des faits constituant une infraction amnistiée ou prescrite ou qui a donné lieu à une condamnation effacée par la réhabilitation ou au terme d'une reprise du procès au sens des articles 508 et suivants du Code de procédure pénale», il s'agit de faire respecter ces mesures qui peuvent être qualifiées de bienveillantes et d'appliquer un droit à l'oubli.

<sup>72</sup> La peine d'emprisonnement est portée à 5 ans de prison en cas de provocation aux crimes et délits (article 16 de la loi).

<sup>73</sup> Notamment en raison d'une procédure en diffamation diligentée pendant l'été 2006 par le Ministre d'Etat et la Procureure générale contre un dirigeant d'association condamné en 1<sup>ère</sup> instance le 17 octobre 2006 à deux fois 45 jours de prison ferme pour insultes et injures à l'encontre de la Procureure générale et du Ministre d'Etat.

## 10. RESPECT DU PRINCIPE DE LA PREEMINENCE DU DROIT

### 10.1. Fonctionnement du système judiciaire

#### 10.1.1. Les cours et tribunaux

152. La Constitution de Monaco du 17 décembre 1962, telle que modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002, prévoit en son article 88 que le pouvoir judiciaire appartient au Prince qui en délègue le plein exercice aux cours et tribunaux, lesquels rendent la justice en son nom. Cette délégation est conforme à un autre principe de base de tout Etat de droit, celui de la séparation des fonctions administrative, législative et judiciaire, également consacré par la Constitution (art 6).

153. Du fait de l'application combinée de ces dispositions constitutionnelles, l'institution judiciaire est totalement indépendante du pouvoir exécutif, pour ce qui est des procédures et décisions juridictionnelles d'une part, mais aussi de l'administration de la justice. Pour cette raison, le gouvernement princier ne comporte aucun Conseiller pour la justice. L'administration judiciaire est, au contraire, assurée par un département indépendant, la Direction des services judiciaires.

154. A sa tête, le Directeur des services judiciaires détient, en son champ de compétence, des pouvoirs comparables, dans leur nature et leur étendue, à ceux dévolus, pour l'administration générale du pays, au ministre d'Etat. A l'instar de celui-ci, il est responsable de sa mission devant le Prince seul. Il s'agit d'un poste qui était traditionnellement pourvu par la France; en janvier 2006 pour la première fois c'est un Monégasque qui a été nommé par le Prince à cette fonction. Pour certains élus du Conseil National, il est regrettable que le Directeur des Services judiciaires ne puisse pas venir aux séances budgétaires du Conseil National pour s'expliquer directement sur les orientations budgétaires car les dépenses liées à la justice sont un poste important du budget.

155. L'indépendance des juges est garantie par la Constitution (article 88) et l'organisation, la compétence et le fonctionnement des tribunaux ainsi que le statut des juges, sont fixés par la loi. Le Conseil National est en train d'examiner un projet de loi sur l'organisation judiciaire ainsi qu'un nouveau statut de la magistrature visant à se substituer à celui prévu par les lois sur l'organisation judiciaire de 1918 et de 1965, notamment en vue de créer un haut conseil de la magistrature pour les infractions disciplinaires et pour réorganiser la carrière des magistrats.

156. Ce projet, déposé par le Gouvernement en mai 2004, prévoit notamment, en son article 22, que le futur Haut Conseil de la magistrature sera composé de 6 membres, dont 2 de droit (le Directeur des services judiciaires qui le préside, et le 1<sup>er</sup> Président de la Cour de révision) et 3 membres désignés respectivement par le Conseil d'Etat (qui n'est pas une juridiction), le Conseil National et le Tribunal suprême et 1 membre élu par le corps judiciaire. Il conviendrait de vérifier si cette composition est conforme aux standards européens, et notamment à la charte européenne sur le statut des juges de 1998, compte tenu du fait que les membres désignés ne peuvent être ni fonctionnaires ni juges ni avocats et que les juges seront donc en minorité dans cette instance.

157. Pour le Gouvernement, l'application *stricto sensu* du principe selon lequel doivent siéger «au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs selon des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci» – qui ne revêt au demeurant aucune valeur normative – ne peut être envisagée en Principauté pour les raisons suivantes: le corps judiciaire se compose, à ce jour, d'une vingtaine de magistrats et l'application de ce principe aboutirait à ce que plus de dix magistrats siègent au Haut Conseil de la magistrature, ce qui équivaldrait à une autogestion du corps; l'élection de juges, qui peuvent être des magistrats détachés, peut s'avérer difficile à mettre en œuvre compte tenu de la durée limitée des détachements; l'indépendance du Haut conseil pourrait être altérée en raison du risque de pression que ferait courir la présence de représentants élus en son sein. De fait, ces magistrats élus ne manqueraient pas de rendre compte à leurs collègues, dont ils connaîtraient par avance la position, sur la question soumise à cette instance. Ainsi, tel ou tel de ses membres serait fragilisé et en définitive, ne se prononcerait pas en toute liberté. L'institution perdrait alors l'essentiel de son intérêt.

158. Pour autant, en matière disciplinaire, il est prévu que le Haut Conseil, qui comprend le Premier Président de la Cour de Révision, membre de droit, s'adjoigne en outre les services d'un autre magistrat en la personne du Premier Président de la Cour d'Appel, ce qui porte à deux le nombre de magistrats sur les six membres (soit un tiers de l'effectif). Il apparaît que ce quota correspond aux spécificités de la Principauté et s'avère adapté aux missions poursuivies par cette instance.

159. Il ressortait déjà du rapport des éminents juristes qu'il n'y avait aucun problème majeur dans le fonctionnement de la justice à Monaco et que l'ordre juridique monégasque garantissait correctement la jouissance des droits et libertés fondamentaux. Le fait qu'une large proportion des juges en poste à Monaco soient détachés par la France ne pose pas non plus de problème: les juges français détachés sont certes nommés et révoqués par le Prince, tout comme les juges monégasques d'ailleurs, mais une fois en poste ils bénéficient des mêmes garanties d'indépendance. En outre dans un pays aussi petit que Monaco où tout le monde se connaît, les causes objectives ou subjectives pour une éventuelle récusation de juges seraient légion si la justice n'était rendue que par des juges monégasques.

160. A l'heure actuelle, 9 magistrats sur un total de 21 affectés aux tribunaux de droit commun et à la Cour d'appel sont Monégasques, y compris la Présidente de la Cour d'appel, poste longtemps réservé à un Français. Les deux juges d'instruction de même que la Procureure Générale sont des magistrats français, dorénavant détachés pour une durée de trois ans renouvelable une seule fois, en vertu de la nouvelle convention ex-1930 du 8 novembre 2005.

161. Contrairement à ce que l'on croit souvent, l'ordre juridique monégasque n'est pas purement et simplement calqué sur le droit français: il y a des différences substantielles tant en ce qui concerne le droit positif qu'en ce qui concerne les compétences juridictionnelles. Il n'y a par exemple pas de juridiction administrative spécialisée à Monaco. Seul le Tribunal suprême a compétence pour juger de la légalité des actes administratifs et peut donc éventuellement procéder à leur annulation; en revanche, contrairement à ce qui se passe en France, l'individu peut contester devant le Tribunal suprême la constitutionnalité des lois et des ordonnances souveraines. Il dispose aussi d'un accès direct au tribunal suprême pour tout ce qui concerne la violation des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution.

162. Pour ce qui est du droit positif, la législation de la Principauté aurait besoin d'être modernisée. Les magistrats français en poste à Monaco nous ont tous dit que la législation de la Principauté avait beaucoup de retard, notamment<sup>74</sup> en matière pénale (il manquerait un certain nombre d'incriminations) et des garanties en matière de procédure pénale. Pour les magistrats monégasques en revanche, qui souhaitent éviter une inflation législative à la française, l'absence de précision de la loi dans un certain nombre de domaines aurait l'avantage de faciliter l'interprétation prétorienne du juge (c'est-à-dire celle effectuée par les juges eux-mêmes).

163. Un problème se pose en outre lorsque l'Etat est condamné. Il n'existe pas de texte permettant de poursuivre une exécution forcée à l'encontre de l'Etat ou d'une personne morale de droit public. Le justiciable est donc soumis au bon vouloir de l'Administration pour obtenir que ses droits soient respectés. Il n'existe pas non plus de possibilité en droit monégasque d'obtenir la réouverture d'un procès en cas de violation de la CEDH constatée par la Cour.

164. La Principauté dispose d'un système judiciaire complet et performant, notamment en matière de délais de procédure, qui ne dépassent guère 6 mois ou 1 an, dans toutes les juridictions. Il y a une justice de paix pour les petites affaires civiles et pénales et un tribunal du travail<sup>75</sup> composé de quatre assesseurs choisis en nombre égal dans le collège des employeurs et dans celui des salariés et présidé par le juge de paix.

165. Le tribunal de 1<sup>ère</sup> instance est compétent en cas d'appel des décisions du juge de paix et du tribunal du travail. Il n'y a pas de tribunal administratif en Principauté: le tribunal de première instance est juge de droit commun au civil comme au pénal ou au commercial et le contentieux indemnitaire découlant de la responsabilité contractuelle ou délictuelle de l'Etat ou d'une autre personnes de droit public relève aussi de sa compétence. Sur les 12 juges travaillant au tribunal de première instance, 10 s'occupent d'affaires civiles qui représentent les  $\frac{3}{4}$  de l'activité judiciaire.

166. Nous avons été particulièrement impressionnés par le travail de l'unique juge tutélaire qui est en même temps juge d'instruction pour les délits commis par des enfants mais qui aussi peut prononcer des mesures d'assistance éducative ou de placement en foyer pour les mineurs en danger; il est aussi juge aux affaires familiales (droit de visite et de garde après divorce, pensions alimentaires etc., (soit 250 dossiers en cours actuellement) et juge des tutelles. En matière de tutelles, le nombre de dossiers a explosé puisque le juge se trouve actuellement saisi d'environ 300 dossiers, ce qui est considérable.

<sup>74</sup> La législation sur les sociétés anonymes remonte au XIX<sup>e</sup> siècle. De plus, il n'existe aucune législation en matière de droit de la consommation et de droit de la concurrence.

<sup>75</sup> Une proposition de loi a été déposée en juin 2006 visant à accroître l'efficacité du tribunal du travail en instaurant une procédure de référé ou des astreintes pour non remise de feuilles de paie.

167. Les appels des décisions du tribunal de première instance sont dévolus à une cour d'appel de 3 magistrats qui surveille aussi au pénal l'activité des deux juges d'instruction. Seulement 10% des affaires font l'objet d'un appel, ce qui est très inférieur à la moyenne européenne. Quant aux crimes, ils sont jugés par le tribunal criminel, composé de 3 magistrats et de 5 jurés. Il n'y a quasiment pas de crimes de sang en Principauté (en moyenne une ou 2 affaires de ce type tous les 2-3 ans), pas de violence de rues, pas de vols à main armée, presque pas d'affaires de mœurs ou de drogue, jamais d'inceste et une seule affaire de viol en 4 ans. Il n'y a guère qu'une garde-à-vue par semaine. La plupart des flagrants délits portent sur de menus larcins ou l'usage de stupéfiants.

168. Le Code pénal comme le Code de procédure pénale datent de 1966 et auraient sérieusement besoin d'être révisés. Les exemples qui nous ont été donnés concernent surtout l'impossibilité de sanctionner pénalement certains comportements répréhensibles faute d'incriminations prévues par la loi. L'attentat à la pudeur sur une personne majeure n'est pas prévu<sup>76</sup>: ou il y a eu viol, ou il y a eu voie de fait, dans les deux cas il faut qu'il y ait eu violence. Le viol n'est défini que par rapport à la pénétration sexuelle, ce qui n'est pas suffisant ni conforme aux normes internationales en la matière. Il n'y a pas d'incrimination spécifique pour les violences conjugales ou le harcèlement, moral ou sexuel. Le délit d'abus de faiblesse, destiné à protéger les personnes particulièrement vulnérables (notamment les personnes âgées) n'existe pas non plus: il faut prouver soit le vol, soit l'abus de confiance, soit l'escroquerie. Il n'y a pas davantage d'incrimination pour l'abus de bien sociaux ou le trafic d'influence. L'incrimination de blanchiment reste très difficile à prouver dans l'état actuel des textes.

169. Enfin, même si, en vertu de l'article 9 de la Constitution la religion catholique apostolique et romaine est religion d'Etat, il peut paraître anachronique au XXI<sup>e</sup> siècle de faire encourir à l'époux convaincu d'adultère une peine d'amende (article 271 du Code Pénal), de réprimer aussi sévèrement l'avortement (voir le texte de l'article 248<sup>77</sup>) ou de retirer à la femme qui aura été condamnée pour avortement l'exercice de son autorité parentale sur ses enfants (Article 323 du Code Civil).

170. Une proposition de loi visant à autoriser au moins l'avortement pour raisons thérapeutiques (risque de transmission de maladies congénitales graves) ou suites à viol ou inceste, adoptée par 21 voix pour et 3 abstentions, avait été déposée par le Conseil National le 11 octobre 2006. Nous regrettons vivement que le 3 avril 2007 le Gouvernement ait refusé de donner suite à cette proposition de loi, dont l'adoption est également recommandée par le Comité des droits économiques et sociaux des Nations Unies<sup>78</sup>. En effet, la législation actuelle de Monaco sur ce point risque d'être en contradiction avec la jurisprudence de la Cour<sup>79</sup>.

171. Le Directeur des services judiciaires travaille actuellement avec l'aide de la commission de révision des codes, à une refonte du code de procédure pénale<sup>80</sup>. Les principales innovations et apports contenus dans le Code de procédure pénale projeté visent à assurer l'adéquation aux dispositions conventionnelles européennes, notamment en ce qui concerne:

– l'introduction et la réglementation de la garde à vue: l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme impose de préciser les cas où la privation de liberté est autorisée, ainsi que les différentes garanties offertes aux mis en cause faisant l'objet d'une telle mesure. Or, l'actuel code n'apporte aucune précision, la référence au seul article 19 de la Constitution s'avérant insuffisante. En choisissant de

<sup>76</sup> Pour le Gouvernement, l'attentat à la pudeur sur une personne majeure est régulièrement poursuivi sur la base des «violences et voies de fait» prévues par l'article 238 du Code pénal. S'il est vrai qu'une violence est requise pour sanctionner l'attentat à la pudeur sur une personne majeure, la voie de fait ne requiert pas forcément une violence physique. Il peut s'agir d'une violence morale comme, par exemple, des appels téléphoniques intempestifs. Ce comportement répréhensible peut également être sanctionné sur la base de l'article 260 du Code pénal qui incrimine l'«outrage public à la pudeur».

<sup>77</sup> Toute personne qui aura procuré ou tenté de procurer un avortement à une femme même consentante encourt de 1 à 5 ans de prison. La femme qui aura avorté encourt de 6 mois à 3 ans et les professionnels de santé de 5 à 10 ans avec en outre une interdiction d'exercice de leur profession d'au moins 5 ans.

<sup>78</sup> Voir les observations finales du comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies adoptées en mai 2006, suite à la présentation par Monaco en 2004 de son rapport initial sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>79</sup> Monaco a sur ce point une législation encore plus restrictive que l'Irlande et la Pologne: en Irlande l'avortement est tout de même autorisé en cas de danger pour la vie de la mère (voir, pour un exposé complet de la législation applicable en Irlande, la décision sur la requête n°26499/02, D. c. Irlande du 27 juin 2006); en Pologne, l'avortement jusqu'à 12 semaines est possible lorsqu'il y a danger pour la vie de la mère, que le fœtus est atteint de malformations graves ou lorsque la grossesse est le résultat d'un viol ou d'inceste (voir, pour un exposé de la législation applicable, l'arrêt Tysiac c. Pologne du 20 mars 2007, non encore définitif, qui a constaté une violation de l'article 8 de la CEDH). La femme qui avorte en Pologne n'encourt aucune peine, seuls les médecins risquent jusqu'à 3 ans de prison.

<sup>80</sup> Le projet de nouveau Code de Procédure pénale a été déposé au Conseil National en septembre 2006. Il prévoit enfin des garanties en matière de prolongation de la garde à vue, inexistantes jusqu'à présent, sauf par le biais de la garantie constitutionnelle de l'article 19, et l'accès à un avocat et à un médecin.

déterminer le régime juridique de cette mesure, le Code de procédure pénale projeté fixe désormais de manière précise les exigences y afférentes.

- la détermination du régime juridique des écoutes téléphoniques et de la sonorisation des lieux et véhicules: ces mesures sont, en application de l'article 8 paragraphe 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, une ingérence dans la vie privée et la correspondance. Si cette ingérence est subordonnée à plusieurs conditions, ces dernières doivent néanmoins être intégrées dans l'ordonnancement juridique. Les dispositions nouvellement introduites contribuent dorénavant au respect de ces prescriptions.
- l'édification du régime juridique de l'enquête préliminaire: cette phase judiciaire et policière est consacrée expressément et apparaît comme le complément nécessaire – et jusqu'alors ignoré par le Code de procédure pénale – de l'enquête de flagrance et de l'information judiciaire, avec lesquelles elle s'articule désormais de manière précise, efficiente et opérationnelle.
- la réorganisation de la procédure de contumace: à la lumière des principes majeurs dégagés par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, La procédure de contumace jusqu'alors en vigueur à Monaco s'avérait non conforme aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, notamment parce qu'elle ne permettait pas à l'accusé absent aux audiences de faire présenter sa défense au fond par un avocat, et qu'elle privait de son pourvoi en cassation l'accusé qui ne se constitue pas prisonnier. Aussi, le régime juridique de cette procédure spéciale est-il précisé, de manière à satisfaire les exigences ainsi dégagées.
- la consécration légale du statut du témoin anonyme: la procédure nouvellement introduite s'inscrit dans le sillon de l'approche de la Cour de Strasbourg qui, faisant preuve de réalisme, admet cette technique lorsqu'un témoin n'accepte de témoigner que si son anonymat est sauvegardé, en raison du risque de représailles. Le Code projeté édifie un statut juridique de ce témoignage, d'une part, en conformant ainsi le droit monégasque avec les stipulations de l'article 6 paragraphe 3.d. de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, aux termes desquelles tout accusé a droit à interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge et, d'autre part, en soumettant l'admission du témoignage anonyme à certaines conditions qui visent une conciliation des légitimes intérêts du témoin.
- la restructuration et rationalisation des procédures de détention provisoire, et de contrôle judiciaire: il s'est agi à nouveau d'assurer la conformité du dispositif projeté avec les stipulations de l'article 5 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Nous espérons vivement que le projet de loi portant révision du code de procédure pénale sera adopté avant la prochaine législature.

172. Il est également envisagé de modifier le code de procédure civile pour attaquer ensuite la refonte du code pénal. Là aussi, nous recommandons vivement aux autorités monégasques d'une part de procéder à de larges consultations préalables avec les membres des professions concernées et d'autre part de tirer avantage de l'expertise du Conseil de l'Europe.

173. Pour ce qui est des procédures pénales, les deux juges d'instruction nous ont communiqué leur charge de travail: l'un a actuellement 125 dossiers à l'instruction, en majorité des affaires relatives aux atteintes aux biens et des délits financiers et 35 commissions rogatoires en cours, dont 25 émises l'an dernier. En moyenne les commissions rogatoires émises vers l'étranger prennent 1 an et demi à être exécutées tandis que les commissions rogatoires entrantes (26 reçues en 2005, 17 en 2006 dont 7 en cours d'exécution) sont exécutées en moyenne dans un délai de 3 mois). L'autre juge d'instruction, en poste depuis 2002, gère environ une centaine d'affaires et a émis au total 36 commissions rogatoires.

174. La Cour de révision se trouve, avec le Tribunal suprême, au sommet de la pyramide judiciaire monégasque. Elle ne traite que les recours fondés sur une violation alléguée de la loi. Composée de 7 membres, tous magistrats honoraires de la Cour de cassation française, elle ne siège pas en permanence mais seulement 2 fois par an (octobre et mars) et traite en moyenne environ 50 recours en révision par an.

175. En matière civile, lorsqu'elle accueille le recours, au lieu de casser la décision attaquée et de renvoyer l'affaire à une autre juridiction du fond comme le fait la Cour de cassation française, la Cour de révision monégasque évoque l'affaire et statue elle-même au fond, ce qui s'explique par le fait qu'il n'y a qu'une seule cour d'appel à Monaco et donc impossibilité de renvoyer l'affaire après cassation à une autre cour d'appel voire à la même cour d'appel autrement composée. Pour éviter tout problème d'allégation de partialité, la Cour de révision est divisée en deux sections séparées, l'une étant l'organe de renvoi de l'autre en cas de cassation.

176. Pour un certain nombre d'affaires requérant une justice rapide pour des motifs sociaux (divorce, droit du travail etc.), la loi a prévu une procédures certes contradictoire mais «sur pièces», c'est-à-dire sans audience publique, ce qui sera peut-être susceptible de poser des problèmes quant au droit à une audience publique garanti par l'article 6 de la CEDH. En revanche il y a toujours une audience publique lorsque la Cour de révision statue au fond après cassation.

177. Le Président de la Cour de révision en fonction à l'époque de notre première visite en décembre 2005, M. Yves Jouhaud, nous avait indiqué qu'il regrettait que la possibilité d'évocation offerte à la Cour en matière civile (c'est-à-dire le pouvoir juger d'elle-même au fond après cassation) ne le soit pas en matière pénale: en effet, si la Cour de révision casse une décision en matière pénale (sans aucune audience publique), elle doit renvoyer l'affaire devant la juridiction qui a déjà statué mais autrement composée, ce qui pose des problèmes compte tenu du nombre très restreint de juges à Monaco, qui peuvent avoir eu à traiter de l'affaire en question à un autre titre.

178. Depuis le mois de décembre 2005, les autorités monégasques se sont attachées à faire évoluer cette situation. En effet, un projet de loi relatif à la procédure de révision en matière pénale, préparé à l'initiative de la Direction des Services Judiciaires et avec le concours de la Cour de révision, a été transmis au Conseil National par le Gouvernement le 18 août 2006. Ce texte a été voté le 11 décembre 2006.

179. Ainsi, le Gouvernement Princier a-t-il d'ores et déjà entendu prendre la mesure de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg aux fins d'une mise en adéquation avec les normes prescrites par les instances européennes, dans le respect du principe selon lequel un juge ne saurait statuer sur un recours formé contre sa propre décision. Cette conséquence garantit l'impartialité du tribunal, mais également l'effectivité même de la voie de recours.

180. Désormais, la Cour de révision, lorsqu'elle cassera un arrêt en matière pénale, pourra se saisir de l'affaire, pour jugement au fond par une autre formation de la Cour.

181. Créé en 1911 par l'article 14 de la Constitution du 5 janvier 1911, le Tribunal suprême de Monaco est la plus ancienne juridiction constitutionnelle du monde. Il est composé de cinq membres titulaires et de deux membres suppléants, nommés par le Prince, pour une durée de quatre ans, sur proposition du Conseil National, du Conseil d'Etat, du Conseil de la Couronne, de la cour d'appel et du tribunal de première instance<sup>81</sup>.

182. La compétence du tribunal suprême est à la fois d'ordre administratif et constitutionnel. Elle est fixée par l'article 90 de la Constitution. Le tribunal peut être saisi par toute personne, physique ou morale ayant qualité et justifiant d'un intérêt, en matière administrative comme en matière constitutionnelle. Ainsi notamment, toute loi peut être annulée, pour inconstitutionnalité, à l'initiative d'un justiciable, personne physique ou morale, monégasque ou étranger. Cette particularité mérite d'autant plus d'être soulignée qu'un accès direct du justiciable au juge constitutionnel est assez peu répandu dans les Etats de droit. On notera enfin que le tribunal suprême est accessoirement également compétent pour statuer sur la constitutionnalité et/ou la légalité du règlement intérieur du Conseil National.

183. En matière constitutionnelle, le tribunal suprême statue sur les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés constitutionnels, résultant principalement de la loi, savoir le texte législatif exprimant, aux termes de l'article 66 de la Constitution, l'accord des volontés du Prince et du Conseil National.

184. La Principauté a fait une déclaration interprétative à la CEDH au moment de la ratification le 30 novembre 2005 aux termes de laquelle «La Principauté de Monaco reconnaît le principe de la hiérarchie des normes, garantie essentielle de l'Etat de droit. Dans l'ordre juridique monégasque, la Constitution, librement octroyée à Ses sujets par le Prince Souverain qui en est la source, constitue la norme suprême dont Il est le gardien et l'arbitre, tout comme les autres normes à valeur constitutionnelle constituées par les conventions particulières avec la France, les principes généraux du droit international relatifs à la souveraineté et à l'indépendance des Etats, ainsi que les Statuts de la Famille Souveraine. Les traités et accords internationaux régulièrement signés et ratifiés par le Prince ont une autorité supérieure à celle des

---

<sup>81</sup> Ces institutions proposent toutes un membre titulaire; seuls le Conseil National et le Conseil d'Etat proposent de surcroît un suppléant. Pour chaque siège, qu'il s'agisse d'un titulaire ou d'un suppléant, deux noms doivent être présentés. En pratique, les propositions sont adressées au directeur des services judiciaires, qui les transmet au Prince. L'article 89 de la Constitution donne au Prince la possibilité de ne pas agréer ces propositions et d'en demander des nouvelles. L'article 2 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 dispose que ces membres doivent être âgés d'au moins 40 ans et «choisis parmi des juristes particulièrement compétents». En pratique les intéressés sont soit d'éminents professeurs de droit public, soit de hauts magistrats français du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation.

lois. Par conséquent, la Convention européenne des droits de l'homme a une force infra-constitutionnelle mais supra-législative».

185. Or le titre III de la Constitution relatif aux droits et libertés fondamentaux, qui établit la liste des droits fondamentaux reconnus aux Monégasques, ne couvre pas à 100% les droits garantis par la CEDH (notamment en matière de procès équitable et pour ce qui est des droits garantis par le Protocole n°4 à la CEDH), ce qui risque de poser un problème car le Tribunal suprême sera obligé d'appliquer la Constitution et seulement la Constitution<sup>82</sup> dans l'examen d'un certain nombre de recours.

186. En matière administrative, le tribunal suprême est appelé à statuer sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des diverses autorités administratives et les Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent. En pratique, la majeure partie des décisions du tribunal est rendue à la suite de tels recours. Les délais de jugement des affaires (16 arrêts en 2002) – en moyenne 6 mois et sauf incident de procédure, toujours inférieurs à un an – contribuent à faire du tribunal suprême une juridiction tout à fait satisfaisante pour le justiciable.

187. Conformément au paragraphe 12.ii de l'Avis n° 250 (2004)<sup>83</sup>, Monaco a adopté la loi sur la motivation des actes administratifs négatifs et sur le réexamen judiciaire le 29 juin 2006. Il semblerait que le retard s'explique par les hésitations du Gouvernement à motiver, d'une part, les décisions de refoulement ou d'expulsion et, d'autre part, les décisions en matière économique, notamment celles concernant les autorisations d'exercer une activité commerciale (il n'y a pas de liberté du commerce et de l'industrie à Monaco, tous les étrangers ou sociétés étrangères désirant s'y implanter doivent demander une autorisation). Les Monégasques, eux, ne sont tenus qu'à une déclaration préalable.

188. Devront dorénavant être motivées à peine de nullité les décisions administratives à caractère individuel qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police; infligent une sanction; refusent une autorisation ou un agrément; subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions; retirent ou abrogent une décision créatrice de droits; opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance; refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ou accordent une dérogation, conformément à des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

189. En revanche, en vertu de l'article 5 de la loi, la motivation n'est pas requise lorsque des raisons de sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat s'y opposent. Il en est de même lorsque la motivation serait de nature à porter atteinte à la recherche par les services compétents de faits susceptibles d'être poursuivis en matière fiscale, douanière ou au titre de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou contre le financement du terrorisme. et des actes destinés à être rendus publics lorsque la motivation serait de nature à porter atteinte au respect de la vie privée et familiale, au secret médical, au secret en matière commerciale et industrielle, et de manière générale, à l'ensemble des secrets protégés par la loi. Par ailleurs, le refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté, qui concerne le permis de séjour et le permis de travail, n'est pas soumis à l'obligation de motivation (article 6) et, en vertu de l'article 7 «les décisions découlant de l'exercice des droits visés à l'article 15 de la Constitution (naturalisation et réintégration dans la nationalité, voir chapitre 6.3.) ne sont pas considérées comme des décisions administratives.

190. Cette nouvelle législation représente un progrès sensible. Il reste à voir comment les tribunaux apprécieront la validité des exceptions apportées à l'obligation générale de motivation apportées par les articles 5 et 6 de la loi (sachant que pour ce qui est de l'article 7, la Principauté a fait une réserve à la CEDH).

### **10.1.2. Les avocats en Principauté**

<sup>82</sup> Le Gouvernement indique à cet égard que s'il est effectivement tenu par le cadre fixé par le titre III de la Constitution, le Tribunal Suprême dispose d'un pouvoir d'interprétation inhérent à sa fonction juridictionnelle qui lui a permis par le passé de procéder à certaines «dédutions» (par exemple, le principe de l'égalité devant les charges publiques, décision du 1<sup>er</sup> février 1994).

<sup>83</sup> En effet, le contrôle du Tribunal suprême en matière d'excès de pouvoir était très difficile en l'absence de motivation des décisions administratives qui lui sont déférées. Toutefois, en matière de décisions relatives au refoulement du territoire, qui n'avaient pas besoin d'être motivées, le Tribunal suprême avait jugé, dès 2003 (affaire Battifoglio c. Ministère d'Etat), que l'autorité administrative devait à tout le moins mettre le juge à même de contrôler l'exactitude et la légalité des motifs de la décision.

191. Il y a au total 28 avocats à Monaco, qui doivent être impérativement de nationalité monégasque<sup>84</sup>. Après des études de droit et un examen d'admission au barreau, on devient avocat stagiaire pendant 3 ans, avec le droit de plaider mais pas celui de postuler (c'est-à-dire représenter les parties pour les actes de procédure). A l'issue de cette période, il est demandé au bâtonnier et à chaque chef de juridiction de formuler un avis. Si tous les avis sont favorables, l'avocat-stagiaire est nommé avocat, par arrêté du Directeur des Services judiciaires. Au bout de 5 années de pratique en qualité d'avocat (donc normalement dans un délai de 8 ans depuis la nomination comme avocat-stagiaire), il est de nouveau recueilli les avis des personnes précitées et si tous sont favorables, l'avocat est alors nommé par ordonnance souveraine avocat-défenseur, avec le droit de postuler devant toutes les juridictions. Un avocat étranger peut être admis à plaider en Principauté sur autorisation du tribunal mais il devra passer, au moins dans les affaires civiles, par un avocat défenseur pour les actes de procédure.

192. Le Conseil de l'Ordre, qui se trouve sous la surveillance du Procureur Général, est composé de 3 membres, tous avocats défenseurs, dont l'un assume en même temps la fonction de syndic rapporteur et de procureur pour les poursuites disciplinaires, ce qui pourrait soulever un problème sous l'angle de l'impartialité du tribunal garanti par l'article 6 de la CEDH. Relevons cependant que le Conseil de l'Ordre ne peut infliger que 2 types de sanctions: l'avertissement et la réprimande. Les sanctions les plus graves touchant à l'exercice de la profession sont prononcées en chambre du Conseil de la Cour d'appel. Il y a un système d'aide judiciaire mais l'avocat ne sera pas désigné par le Bâtonnier de l'Ordre mais par le bureau d'assistance judiciaire présidé par le Procureur général.

193. Il est question de moderniser la loi sur la profession d'avocat, notamment pour élargir la composition du Conseil de l'Ordre. Une refonte du Règlement intérieur a également été effectuée et un nouveau règlement a été adopté courant 2006 par les membres de l'ordre des avocats-défenseurs et avocats de Monaco.

### **10.1.3. La police**

194. La Principauté de Monaco est réputée pour être l'un des endroits les plus sûrs du monde. Cette sécurité a un prix, notamment pour ce qui est de la protection de la vie privée<sup>85</sup>: environ 310 caméras de vidéosurveillance surveillent le territoire de la Principauté jour et nuit et il y a 517 policiers<sup>86</sup> qui patrouillent. Compte tenu de la volonté politique forte en matière de sécurité, le taux de délinquance est faible et le taux d'éclaircissement des affaires élevés (une sur deux). Nous n'avons entendu aucune allégation de brutalité policière.

## **10.2. La lutte contre le blanchiment des capitaux**

195. Selon les autorités monégasques, les infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment concernent exclusivement des délits ou crimes commis à l'étranger. Malgré le fait que les statistiques montrent une progression exponentielle des déclarations de transaction suspectes, les autorités monégasques ne considèrent pas cela comme étant la cause d'une augmentation du phénomène, mais plutôt d'une meilleure prise de conscience de la nécessité de lutter contre le blanchiment des capitaux.

196. Le système anti-blanchiment monégasque a un cadre législatif qui correspond, d'une manière générale, aux standards internationaux. L'actuelle politique de lutte contre le blanchiment de la Principauté est régie par la loi n°890 sur les stupéfiants de 1970, modifiée par la loi n°1.157 de 1992, la loi n°1.161 de 1993 et par la loi n°1.162 du 7 juillet 1993, relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le terrorisme, modifiée par la loi n°1.253 du 12 juillet 2002. A celles-ci s'ajoutent deux Ordonnances Souveraines prises en 1994 et qui complètent le cadre législatif général en matière de lutte contre le blanchiment. La première fixe les conditions d'application de la loi n°1.162 et la deuxième institue le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN).

197. En 2002, le secteur financier a représenté 17,5% du chiffre d'affaires de la Principauté, soit 1,6 milliard d'euros sur un total de 9 milliards. Il est composé des établissements de crédit et des institutions financières non bancaires (IFNB). Ces dernières comprennent les assurances, les sociétés de gestion de

<sup>84</sup> Il en va de même pour les médecins, les chirurgiens dentistes, les experts comptables, les architectes, les courtiers maritimes ou les notaires (voir réserve déposée au moment de la ratification de la CEDH).

<sup>85</sup> La protection des données à caractère personnel est régie par une loi du 23 décembre 1993 et une ordonnance souveraine du 12 février 1998. Il y a, depuis 2001, une Commission de contrôle des informations nominatives détenues notamment par les services de vidéosurveillance, qui dépend du Ministre d'Etat. Selon le rapport des éminents juristes (voir paragraphe 143), cette législation mériterait d'être revue.

<sup>86</sup> A Monaco, il y a également, d'après les chiffres qui nous ont été fournis par M. Masseron, le Conseiller pour l'Intérieur, 117 carabiniers et 135 sapeurs-pompiers, tous, à quelques exceptions près, de nationalité française. Il y a aussi une police municipale (13 personnes) mais sans pouvoirs de police généraux.

portefeuille, la Société des Bains de Mer (société de gestion des casinos), les trusts constitués par l'intermédiaire des notaires, les Companies Services Providers (sociétés d'administration et de gestion de structures étrangères). Enfin, il faut mentionner également les activités réalisées par les experts-comptables et les conseils juridiques<sup>87</sup> dans le secteur financier et en marge du secteur financier, le secteur immobilier revêtant une importance particulière en raison des prix très élevés pratiqués dans le secteur.

198. Le SICCFIN se trouve en haut de la pyramide dans la hiérarchie du système de lutte contre le blanchiment de la Principauté. Il a deux fonctions principales: en premier, il reçoit les déclarations de transactions suspectes, les analyse et les transmet au parquet lorsque celles-ci «portent sur des faits relevant du trafic de stupéfiants ou d'activités criminelles organisées, du terrorisme, d'actes terroristes, d'organisations terroristes ou du financement de ces derniers donnant lieu à une poursuite judiciaire»; deuxièmement, le SICCFIN a une fonction de contrôle de la mise en œuvre de la loi anti-blanchiment.

199. Le système bancaire et financier de la Principauté est lié à celui de la France. La Convention franco-monégasque sur le contrôle des changes du 14 avril 1945 a fixé le principe de l'application à Monaco de la réglementation bancaire française et les échanges de lettres du 18 mai 1963, du 27 novembre 1987, du 6 avril 2001 et du 8 novembre 2005 sur la garantie des investisseurs en ont défini la portée et les modalités pratiques d'exécution. La réglementation prudentielle édictée par le Comité de la Réglementation Bancaire et Financière (CRBF) est appliquée à Monaco. Le Comité des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement (CECEI) donne son agrément aux établissements de crédit établis à Monaco. La Commission Bancaire est compétente pour effectuer des contrôles sur place et sur pièces des établissements de crédit monégasques. Par contre, pour ce qui est de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la Principauté s'est dotée d'un système propre.

200. Au niveau législatif, même si le code pénal monégasque prévoit une liste exhaustive des infractions principales, il apparaissait hautement désirable que les autorités monégasques introduisent dans leur système législatif une approche généralisant l'infraction sous-jacente à tout crime sérieux. Cela s'inscrirait dans la tendance générale suivie au niveau international en vue d'éviter toute difficulté dans l'application de la loi anti-blanchiment. L'article 218-3 du code pénal monégasque donne une liste détaillée des infractions principales sous-jacentes au délit de blanchiment. Nous avons été informés lors de notre première visite de l'existence d'un groupe de travail qui travaillait sur un projet de loi visant à amender cet article du code pénal et donc à élargir l'incrimination prévue à d'autres crimes et délits. Nous félicitons les autorités monégasques de l'adoption le 9 novembre 2006 de la loi n°1.322 qui a modifié l'article 218-1 à 218-3 du Code pénal monégasque relatif à l'infraction de blanchiment. Cette loi a pour objectif de poursuivre l'adéquation du dispositif répressif et procédural dans la lutte contre le blanchiment de capitaux illicites en Principauté, déjà amorcée avec les lois n°1.161 et n°1.162 du 7 juillet 1993.

201. Il existait aussi un projet visant à inclure le financement du terrorisme dans la liste des infractions principales prévues à l'article 218 du code pénal. La loi n°1.318 du 29 juin 2006 sur le terrorisme a introduit la responsabilité pénale des personnes morales et ajouté le blanchiment du produit d'une infraction (article 218 à 218.3) aux actes de terrorisme.

202. La Principauté de Monaco a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe, du 8 novembre 1990, relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141). Au moment de la ratification, la Principauté de Monaco a toutefois formulé une réserve quant à l'application de l'article 2 de cette Convention, en déclarant que cet article «ne s'applique qu'au blanchiment du produit d'une infraction prévue et réprimée par le code pénal monégasque» et dans la loi sur les stupéfiants.

203. Une Ordonnance Souveraine relative à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation dans le cadre de lutte contre le blanchiment a été prise le 9 août 2002. Elle assure l'application de l'article 5 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne le 20 décembre 1988, y compris celles en matière de confiscation et de mesures conservatoires. Par ailleurs, une autre Ordonnance Souveraine n° 605 du 1<sup>er</sup> août 2006 porte application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, de son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et de son Protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, adoptés à New York le 15 novembre 2000.

<sup>87</sup> Les Conseils Juridiques ne font l'objet d'aucune législation, d'aucun examen d'accès à la profession, d'aucune assurance professionnelle obligatoire, d'aucune règle déontologique. Ils sont autorisés à exercer par décision du Ministre d'Etat, qui depuis le vote de la loi sur la motivation des actes administratifs, doit toujours être motivée (auparavant seul le refus d'autoriser un Monégasque à exercer cette profession devait l'être).

204. Plusieurs autres Ordonnances Souveraines ont été adoptées récemment pour lutter contre le blanchiment des capitaux: l'Ordonnance Souveraine n° 631 du 10 août 2006 prise en application de l'article 10 bis de la loi n°1.162 du 7 juillet 1993 relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme; l'Ordonnance Souveraine n° 632 du 10 août 2006 modifiant l'ordonnance souveraine n° 11.160 du 24 janvier 1994 fixant les conditions d'application de la loi n°1.162 du 7 juillet 1993 modifiée par la loi n° 1.253 du 12 juillet 2002, relative à la participation des organismes financiers à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, modifiée par l'ordonnance souveraine n° 16.615 du 11 janvier 2005 et l'Ordonnance Souveraine n°633 du 10 août 2006 modifiant l'ordonnance souveraine n°15.321 du 8 avril 2002 relative aux procédures de gel des fonds aux fins de lutte contre le financement du terrorisme.

205. Selon la législation de Monaco, si les biens et capitaux d'origine illicite ont été mêlés à des biens légitimement acquis, ces biens pourront être confisqués à concurrence de la valeur estimée du produit qui y a été mêlé. Peuvent être confisqués non seulement les biens d'origine illicite, mais aussi les autres biens acquis en utilisant ces fonds. C'est le tribunal qui ordonne la confiscation. Des dispositions semblables existent dans la loi sur les stupéfiants. Au moment de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe n°141 – le 8 août 2002, la Principauté de Monaco a formulé une réserve quant à l'application de l'article 2 de cette Convention, en déclarant que cet article «ne s'applique qu'au blanchiment du produit d'une infraction prévu et réprimé par les articles 218 à 218-3 du Code pénal» et dans la loi sur les stupéfiants. Par conséquent, la confiscation est circonscrite à la liste limitative d'infractions principales prévue par l'article 218.

206. En matière d'infractions de blanchiment, que ce soit aux termes d'accords bilatéraux ou a titre de réciprocité, les demandes d'entraide judiciaire ont toujours été accueillies et satisfaites. Il n'existe pas d'obstacle à une coopération judiciaire internationale et les demandes d'entraide en matière de blanchiment sont exécutées rapidement et complètement. Une nouvelle convention d'entraide judiciaire en matière pénale a par ailleurs été signée le 8 novembre 2005 entre le Gouvernement français et la Principauté. La ratification rapide de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et de la convention européenne sur la répression du terrorisme complèterait avantageusement ce dispositif.

207. Le dernier rapport de MONEYVAL sur la Principauté date de 2003. Comme nous ne sommes pas des spécialistes en la matière, nous attendrons les conclusions de la prochaine visite des experts du MONEYVAL qui a eu lieu en novembre 2006, avant de nous prononcer sur la pleine conformité de l'ordre juridique monégasque avec les normes internationales en vigueur.

### 10.3. La lutte contre la corruption

208. La Principauté va prochainement adhérer<sup>88</sup> à l'accord partiel établissant le GRECO. La ratification de la Convention pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe, intervenue le 19 mars 2007, fait partie d'une série de réformes décidée par Albert II destinées à rendre plus transparente la gestion de tous les organismes bénéficiant de fonds publics, dans un souci d'éthique et de transparence. Il est notamment prévu de compléter les règles fixant les conditions dans lesquelles les agents publics pourront ou non passer des marchés, ventes ou achats avec des personnes ou responsables de société exerçant un pouvoir d'administration ou de contrôle dans ces organismes. L'annonce de ces réformes fait suite à la remise de deux rapports "confidentiels" concernant la cession<sup>89</sup> en 2000, 2002 et 2004 de quatre terrains par la Caisse autonome des retraites (CAR) de Monaco.

209. Cette réforme visera aussi une extension du contrôle exercé par la Commission supérieure des comptes. Cette Commission, mentionnée à l'article 42 de la Constitution, assure le contrôle *a posteriori* de la gestion financière de l'Etat, de la commune et des établissements publics. Il ne s'agit pas d'une cour des comptes avec une compétence juridictionnelle, à l'instar de la Cour des comptes en France, mais d'un organe consultatif dont les six membres sont nommés par le Prince. Son rapport, qui n'est pas public, est transmis chaque année au Prince et au Conseil National. Il est envisagé d'accroître ses moyens et de lui donner mandat de contrôler aussi tous les organismes gérant des fonds publics y compris des organismes sociaux tel que la CAR.

---

<sup>88</sup> La ratification de l'une des deux conventions du Conseil de l'Europe sur la corruption (civile ou pénale) entraîne automatiquement l'adhésion au GRECO.

<sup>89</sup> Deux acheteurs de ces terrains étaient respectivement l'ancien conseiller du gouvernement pour les finances, qui exerçait également les fonctions de président du comité financier de la CAR, ainsi que le secrétaire général de la fédération patronale de Monaco, également membre du comité de contrôle de la caisse.

## 11. RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

210. La Convention européenne des Droits de l'Homme, ainsi que ses Protocoles 4, 6, 7 et 13, a été ratifiée le 30 novembre 2005. Monaco a également ratifié, le 10 mars 2006, le Protocole n° 14 amendant le système de contrôle de la Convention. Sous réserve de l'épuisement préalable des voies de recours internes et de la saisine de la Cour dans un délai de 6 mois après la décision interne définitive, toute personne relevant de la juridiction de Monaco pourra dorénavant saisir la Cour d'une requête fondée sur la violation de ses droits fondamentaux pour autant qu'il s'agisse d'actes, de décisions, de faits ou d'événements postérieurs au 30 novembre 2005 (voir déclaration faite à cet égard dans l'instrument de ratification).

### 11.1. Non ratification du Protocole n°1 à la CEDH

211. Le Protocole n°1 relatif au droit de propriété, au droit à l'instruction et au droit à des élections libres n'a pas été ratifié dans le délai convenu et les autorités monégasques ne nous ont pas informé de la date prévisible de ratification. Monaco s'était pourtant formellement engagé à ratifier le Protocole n°1 un an après l'adhésion et il s'agit de respecter la parole donnée, ni plus ni moins. Rappelons que le Protocole n° 1 à la CEDH est ratifié<sup>90</sup> par 43 Etats membres sur 46. Plusieurs raisons nous ont été données pour justifier ce retard. L'argument essentiel qui nous a été présenté consiste à dire que la ratification du Protocole n° 1 entraîne *ipso facto* l'application de l'article 14 de la Convention, qui interdit la discrimination dans la jouissance des droits garantis par la Convention, ce qui pose problème à la Principauté essentiellement sur deux points, la préférence nationale en matière d'aides sociales et le droit au logement.

#### 11.1.1. La préférence nationale en matière d'aides sociales

212. Les Monégasques comme les non Monégasques sont sur un pied d'égalité pour tout ce qui concerne la sécurité sociale et les diverses allocations prévues par le régime général. En revanche il y a un certain nombre d'aides sociales versées par l'Etat ou la commune qui sont exclusivement réservées aux Monégasques<sup>91</sup>. Ces aides sociales, au nombre total de 24, se répartissent en 5 catégories: les aides et encouragements à la famille, les mesures en faveur des personnes âgées, les mesures en faveur des personnes handicapées ou en grande difficulté, les mesures en faveur des étudiants et les aides au logement. Parmi ces aides, 8 peuvent aussi être allouées à des ressortissants non monégasques, soit sans condition aucune, soit sous condition de ressources ou d'une durée minimum de résidence en Principauté<sup>92</sup>.

213. Il semblerait que postérieurement à l'adhésion, la Principauté se soit rendu compte qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour (notamment l'arrêt *Gaygüsüz c. Autriche* du 16 septembre 1996<sup>93</sup>), le versement d'une aide sociale pouvait être considéré comme un «bien» en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 et, dès lors, que toute discrimination non justifiée aboutissait à une violation de l'article 14.

214. Nous ne sommes pas en mesure d'apprécier si le motif avancé pour ne pas ratifier le Protocole n° 1 est valable ou non. Il nous semble *a priori* que certaines de ces aides sociales devraient pouvoir se justifier objectivement (toute différence de traitement ne constituant pas nécessairement une discrimination contraire à l'article 14), que d'autres pourraient peut-être être supprimées ou voir leur conditions d'attribution modifiées et, enfin, que le problème pourrait en tout état de cause se régler par le dépôt d'une ou plusieurs réserves au Protocole n°1, comme ce qui a été fait pour les articles 6, 8 et 14 de la Convention, en ce qui concerne la priorité d'emploi aux Monégasques, la nécessité d'une autorisation administrative préalable pour l'exercice par les étrangers d'un certain nombre d'activités ou l'ordre des licenciements et des réembauchages.

#### 11.1.2. Le droit au logement

215. Compte tenu de l'exiguïté du territoire<sup>94</sup>, la question du logement fait partie des préoccupations essentielles des Monégasques comme des autres résidents, en particulier des «enfants du pays». On nous a remis de nombreux documents concernant ce problème qui fait l'objet d'un débat passionné: les Monégasques comme les «enfants du pays» parlent de «droit au logement» tandis que les propriétaires parlent de lois confiscatoires et attentatoires au droit de propriété.

<sup>90</sup> Les seuls Etats à ne pas avoir ratifié le Protocole n°1 sont la Suisse, Andorre et Monaco.

<sup>91</sup> On nous a parlé par exemple d'une prime de naissance, de l'allocation nationale de logement (ANL) qui peut aller jusqu'à 80% du loyer ou des allocations nationale de vieillesse ou spéciale de retraite.

<sup>92</sup> Nous remercions le Gouvernement d'avoir accédé à notre demande en nous fournissant une synthèse des aides sociales accordées par l'Etat et la mairie (voir annexe 2 aux commentaires du Gouvernement).

<sup>93</sup> Cette affaire concernait le refus de verser à un travailleur turc, qui avait pourtant cotisé, une aide d'urgence pour les chômeurs en fin de droit au seul motif que cette aide était réservée aux nationaux.

<sup>94</sup> Le parc immobilier représente environ 30 000 logements et la hausse des loyers a été de 25% sur les 5 dernières années.

216. Actuellement, il existe trois catégories de logement:

– **les logements dans le secteur privé** (environ 10 000, d'après le Gouvernement, 20 000 à 30 000 d'après d'autres interlocuteurs), à loyers libres, équivalents à ceux des quartiers chers de Paris. Il faut compter entre 800 et 1500 € pour un studio et aux alentours de 2 500 à 3 000 € pour un petit trois pièces;

– **les 2 300 logements du secteur domanial** (c'est-à-dire propriété de l'Etat), à loyer très modéré qui sont réservés aux seuls Monégasques sur la base d'une série de critères tels que l'âge, le revenu, le nombre d'enfants etc. L'une des promesses électorales de l'actuelle majorité du Conseil National était la construction<sup>95</sup> d'ici 2008 d'environ 800 nouveaux logements dans le secteur domanial pour pouvoir loger correctement les Monégasques<sup>96</sup>, dont seulement 3% sont propriétaires de leur logement. Les autorités sont également en train d'élaborer une loi sur l'accession à la propriété des Monégasques: l'Etat garderait la nue-propriété des logements domaniaux mais le locataire pourra acheter (et transmettre) l'usufruit.

– **les 1 500 logements du secteur protégé**, accessibles en priorité aux Monégasques mais aussi, sous conditions de ressources, à des «personnes protégées» pour l'essentiel résidents étrangers vivant depuis plus de 20 ans en Principauté ou ayants des ascendants ou descendants monégasques. Ce secteur protégé a été créé à la fin de la guerre par une loi de 1949, qui concernait les logements anciens construits avant 1947. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises depuis 1949 mais les propriétaires concernés considèrent qu'ils supportent une charge excessive et disproportionnée et que l'Etat ne devrait plus se décharger sur eux de la question du logement social.

217. En effet, les propriétaires de ces logements ne peuvent fixer librement les loyers qui sont encadrés par l'Etat, ont une obligation de faire des travaux de remise aux normes, doivent obligatoirement louer selon un ordre de priorité fixé par la loi et ne peuvent reprendre leur logement pour leur usage personnel que sous certaines conditions. Une loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, votée sous l'ancienne législature, qui avait prévu de libéraliser le secteur protégé, a été amendée par l'actuelle majorité par la loi n° 1.291 du 21 décembre 2004, qui réintroduisait certaines restrictions au droit de propriété des propriétaires privés. Cette loi a fait l'objet d'un recours devant le Tribunal suprême pour inconstitutionnalité: par décision du 16 janvier 2006, le Tribunal suprême a jugé cette loi conforme à la Constitution et n'a annulé que certaines dispositions sur l'exercice du droit de reprise.

218. Il semblerait que les autorités hésitent à ratifier le Protocole n° 1 en raison des avantages dont bénéficient les Monégasques en matière de logement par rapport aux non Monégasques et, d'autre part, parce qu'elles redoutent que les propriétaires ne déposent un recours devant la Cour compte tenu des restrictions apportées à leur droit d'usage de leurs biens<sup>97</sup> par la loi n° 1.291 de 2004 ou toute autre loi ultérieure sur le secteur protégé.

219. Nous ne sommes pas convaincus par ces arguments: en effet, contrairement à ce que soutient l'association des locataires, ni la Constitution monégasque<sup>98</sup> ni la CEDH ne garantissent un droit au logement que ce soit pour les nationaux ou pour les résidents: ce qui est protégé, tant par l'article 24 de la Constitution que par le Protocole n° 1, est le droit de propriété. Quant au risque pour Monaco de se voir condamner pour sa politique d'encadrement des loyers au détriment des propriétaires privés, il conviendrait que les autorités analysent la jurisprudence de la Cour en la matière (notamment l'arrêt Hutten-Czapska c. Pologne du 19 juin 2006) ou fassent une réserve à la CEDH pour régler ce problème.

220. Quoi qu'il en soit, nous demandons instamment aux autorités monégasques de ratifier le Protocole n°1 sans plus tarder et d'assumer les conséquences d'un engagement librement consenti lors de l'adhésion.

---

<sup>95</sup> La promesse électorale de l'UPM prévoyait au départ la construction de 1 100 nouveaux logements domaniaux et l'acquisition rapide par l'Etat de 200 appartements dans le secteur privé. Le programme de construction de logements a pris un certain retard mais plus de 800 nouveaux logements devraient être livrés d'ici 2008.

<sup>96</sup> Comme il n'y a pas assez de logements dans le secteur domanial pour loger tous les Monégasques, l'Etat leur verse une allocation nationale de logement (ANL), destinée à compenser la cherté des loyers y compris dans le secteur libre. Les non Monégasques à revenus modestes perçoivent quant à eux une allocation différentielle de logement (ADL) qui n'est versé en revanche que pour les logements dans le secteur protégé.

<sup>97</sup> L'article 1.2 du Protocole n°1 prévoit que les Etats possèdent le droit «de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général».

<sup>98</sup> L'aide de l'Etat en matière de logement ne figure pas parmi les aides prévues pour les Monégasques à l'article 26 de la Constitution.

## 11.2. La non signature du Protocole n°12

221. L'Avis n° 250 (2004) prévoyait que le Protocole n°12 devait être signé un an après son entrée en vigueur et ratifié<sup>99</sup> dans un délai de 5 ans. Le Protocole n° 12 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005 et devait donc être signé le 1<sup>er</sup> avril 2006, ce qui n'a pas été fait à ce jour. Là aussi, les autorités ne nous ont pas donné de raisons objectives susceptibles de justifier le retard pris pour signer ce Protocole. Les raisons invoquées semblent être essentiellement les mêmes que pour l'absence de ratification du Protocole n° 1.

222. Il est vrai qu'il n'existe aucun texte de droit interne monégasque prohibant les discriminations (race, sexe, religion, orientation sexuelle, handicap, ethnie, etc.). Il n'y a en fait aucun texte de droit monégasque sur les discriminations quelles qu'elles soient. Toutefois Monaco a signé et ratifié la Convention Internationale sur l'Elimination de toutes les formes de discrimination raciale faite à New York le 7 mars 1966. Cette convention a été rendue exécutoire à Monaco par l'Ordonnance n° 15 203 du 23 janvier 2002. A cet égard Monaco a reconnu la compétence du comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Monaco a également adhéré en mars 2005 à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Il est donc difficile de comprendre pourquoi la Principauté tarde à remplir son engagement de signature du Protocole n° 12.

## 11.3. La non ratification de la Charte sociale européenne (révisée)

223. Nous avons rencontré les représentants des syndicats à chacune de nos visites. Leurs préoccupations principales concernent: l'absence de législation sur le contrat de travail et notamment le fait qu'un licenciement n'est pas obligatoirement motivé à l'heure actuelle<sup>100</sup>; l'inapplication depuis 1999 de la loi sur les salaires minima, en principe indexés sur les minima français (l'USM réclame 12% d'augmentation des salaires en raison de la non-application à Monaco de la loi française sur les 35 heures); l'absence de toute législation sur le travail intérimaire et le prêt de main d'œuvre; les carences de l'inspection du travail (il n'y a que 2 inspecteurs du travail à Monaco pour environ 45 000 salariés); l'absence de comités d'entreprise; le fait que, d'après la loi sur les syndicats de 1944, les dirigeants d'un syndicat doivent être de nationalité monégasque alors que ceux-ci ne représentent que 2,19% des salariés du secteur privé; l'obligation d'obtenir l'autorisation du Gouvernement pour créer un syndicat et l'impossibilité pour les syndicats de nommer directement les membres siégeant au Conseil économique et Social (Le Prince nomme 11 membres sur une liste de 20 présentée par les syndicats).

224. Il n'est pas certain que toutes les doléances des syndicats puissent trouver une solution par référence à la Charte sociale européenne révisée, d'autant que la ratification par la Principauté du Protocole sur les réclamations collectives ne figure pas parmi les engagements souscrits par Monaco lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

225. Cependant, conformément à l'Avis n° 250 (2004), Monaco devait ratifier la Charte sociale européenne au plus tard en octobre 2006. En vertu de l'article 14 de la Constitution, la ratification interviendra par ordonnance souveraine et ne fera pas l'objet d'un vote par le Conseil National car elle n'impliquera aucune inscription de ligne budgétaire. Ni le Conseil National ni l'Union des Syndicats n'ont été consultés préalablement sur le choix des articles à ratifier; le Conseil National a toutefois été informé des articles retenus par le Gouvernement. Nous sommes un peu surpris de cette procédure puisqu'il est probable que les lois monégasques devront être modifiées en application de la Charte (article 14.2 de la Constitution).

226. Pour pouvoir ratifier la Charte il faut choisir au moins 16 articles, dont au moins 6 sur les 9 articles obligatoires que compte la Charte. D'après la presse, il était prévu de ratifier fin 2006 les articles 1 (avec des réserves sur le plein emploi et le droit au travail), 5, 6, 7, 12 (avec une réserve sur le droit à la sécurité sociale), 13, 16 et 20, soit 8 articles sur 9. Le seul article non accepté (Article 19) concerne le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à l'assistance. Parmi les articles facultatifs, la Principauté envisageait de ratifier les articles 2, 3, 4, 8, 11, 14, 15, 17, 22, 24, 25, 26, 28 et 29. L'article 23 concernant le droit des personnes âgées à une protection sociale pourrait également être ratifié.

227. Au cours d'une séance publique budgétaire en date du 15 décembre 2006, le Gouvernement a toutefois indiqué qu'il entendait s'octroyer un délai de réflexion supplémentaire pour la ratification de la

<sup>99</sup> Le Protocole n°12, qui édicte l'interdiction générale de toute discrimination, est à l'heure actuelle (au 6 mars 2007) signé par 21 pays et ratifié par 14.

<sup>100</sup> En l'état actuel de la législation et de la jurisprudence, un licenciement n'a pas à être motivé au moment du licenciement. Toutefois, en cas de litige porté devant les juridictions, l'employeur est tenu de fournir aux juges les raisons ayant motivé le licenciement.

Charte sociale européenne révisée, compte tenu des dernières évolutions jurisprudentielles de la Cour européenne des Droits de l'Homme et notamment de son arrêt récent *Demir et Baykara c. Turquie* en date du 21 novembre 2006.

228. Selon l'expert du Gouvernement, la Cour européenne des Droits de l'Homme se serait livrée, dans cet arrêt, à une application innovante des dispositions de la Charte sociale européenne révisée (alors que jusqu'à présent, la Cour ne statuait que sur des violations aux dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme), en invoquant à l'encontre de l'Etat concerné un article de la Charte sociale européenne révisée que ce dernier n'aurait pas choisi de ratifier.

229. Nous avons du mal à comprendre les réticences du Gouvernement: l'arrêt *Demir et Baykara* contre Turquie a constaté une violation de l'article 11 de la CEDH (ratifiée par Monaco) sur deux points: d'une part en ce qui concerne l'interdiction en vigueur en Turquie à l'époque des faits de la possibilité pour les fonctionnaires de fonder un syndicat (ce qui n'est pas un problème à Monaco) et, d'autre part, en ce qui concerne le droit pour un syndicat de conclure une convention collective. Sur ce dernier point, la Cour s'est référée aux conventions pertinentes de l'OIT, ratifiées par la Turquie et a ajouté que la jurisprudence du Comité d'experts indépendants de la Charte sociale du Conseil de l'Europe et la jurisprudence antérieure de la Cour militaient pour inclure le droit de conclure des conventions collectives dans les droits inclus à l'article 11 de la CEDH.

230. Nous aimerions donc recevoir confirmation de la ratification de la Charte sociale européenne dans les plus brefs délais et espérons que le séminaire d'information sur la charte sociale organisé à Monaco le 15 mars 2006 aura dissipé tout malentendu éventuel sur les conséquences de sa ratification.

*Commission chargée du rapport:* commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

*Renvoi en commission:* Résolution 1115 (1997)

*Projet de résolution* adopté par la commission le 7 juin 2007 avec 1 voix contre

*Membres de la commission:* M. Eduard **Lintner** (Président), Mme Hanne **Severinsen** (1<sup>ère</sup> Vice-Présidente), Mme Meritxell **Batet Lamaña** (2<sup>ème</sup> Vice-Présidente), M. Tigran Torosyan (3<sup>ème</sup> Vice-Président), M. Aydin Abbasov, M. Pedro **Agramunt**, M. Birgir Ármannsson, M. Jaume Bartumeu Cassany, M. József Berényi, M. Aleksandër Biberaj, Mme Gülsün Bilgehan, Mme Mimount Bousakla, M. Luc Van den Brande, M. Patrick **Breen**, M. Mevlüt Çavuşoğlu, M. Sergej Chelemendik, Mme Lise Christoffersen, M. Boriss Cilevičs, M. Georges Colombier, Mme Herta Däubler-Gmelin, M. Joseph Debono Grech, M. Juris Dobelis, M. John Dupraz, Mme Josette Durrieu, M. Mátyás Eörsi, M. Per-Kristian Foss, M. György **Frunđa**, Mme Urszula **Gacek**, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Marcel Glesener, M. Charles Goerens, M. Stef Goris, M. Andreas Gross, M. Michael Hagberg, Mme Gultakin Hajiyeva, M. Michael Hancock, M. Andres **Herkel**, M. Serhiy **Holovaty**, Mme Iliana Iotava, M. Kastriot Islami, M. Miloš Jeftić, M. Erik **Jurgens**, M. Ali Rashid Khalil, M. Konstantin Kosachev, M. Andros Kyprianou, Mme Darja Lavtižar-Bebler, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Tony Lloyd, M. Mikhail Margelov, M. Bernard **Marquet**, M. Frano Matušić, M. Miloš Melčák, Mme Assunta Meloni, Mme Nadezhda Mikhailova, M. Neven **Mimica**, M. Paschal Mooney, M. João Bosco **Mota Amaral**, M. Zolt Németh, M. İbrahim Özal, M. Theodoros Pangalos, M. Leo **Platvoet**, Mme Maria Postoico, M. Christos Pourgourides, M. Dario **Rivolta**, M. Armen Rustamyan, M. Oliver Sambevski, M. Kimmo **Sasi**, M. Samad **Seyidov**, M. Vitaliy **Shybko**, M. Leonid **Slutsky**, Mme Elene **Tevdoradze**, M. Egidijus **Vareikis**, M. Miltiadis **Varvitsiotis**, M. José Vera Jardim, Mme Biruté Vésaitė, M. Oldřich Vojtíš, M. David **Wilshire**, M. Tadeusz Wita, Mme Renate Wohlwend, M. Andrej Zernovski, M. Emanuelis Zingeris.

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués **en gras**

*Secrétariat de la commission:* Mme Ravaud, Mme Chatzivassiliou, Mme Odrats, M. Karpenko