



Doc. 12012

14 septembre 2009

Respect des obligations et engagements de Monaco

Rapport¹

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

Corapporteurs: M. Leonid SLUTSKY, Fédération de Russie, Groupe socialiste, et M. Pedro AGRAMUNT, Espagne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Cinq ans après l'adhésion de la principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, la commission de suivi constate que Monaco est bien engagé sur la voie des réformes démocratiques pour remplir ces obligations et engagements vis-à-vis de l'Organisation. Tout en invitant Monaco à poursuivre ces réformes et à remplir les engagements non encore atteints, et au vu des progrès réalisés depuis 2004, la commission exprime sa confiance aux autorités monégasques pour continuer les réformes engagées et invite l'Assemblée à clore la procédure de suivi et à poursuivre, par le biais de sa commission de suivi, le dialogue de post-suivi avec les autorités monégasques sur les questions évoquées dans sa résolution.

1. Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#).



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par M. Slutsky et M. Agramunt, corapporteurs	6
1. Introduction	6
2. Traités franco-monégasques et conventions du Conseil de l'Europe	6
2.1. Les traités de coopération avec la France	6
2.2. Les conventions du Conseil de l'Europe	7
2.3. La procédure de ratification des traités internationaux et le rôle du Conseil national	9
3. Législation interne	11
3.1. La loi sur les associations	11
3.2. La loi sur la lutte contre les violences domestiques	11
3.3. La loi sur les partis politiques	12
4. Fonctionnement des institutions démocratiques	12
4.1. Les élections législatives du 3 février 2008	12
4.2. Le Conseil national	13
4.3. Démocratie locale	15
4.4. Le rôle des médias	15
5. Prééminence du droit	16
5.1. Fonctionnement de la justice	16
5.2. La lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux	19
6. Droits de l'homme	21
6.1. La lutte contre la discrimination	21
6.2. Prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants	22
7. Conclusions	23

A. Projet de résolution

1. La principauté de Monaco fêtera ses cinq ans d'adhésion au Conseil de l'Europe le 5 octobre 2009. L'Assemblée parlementaire constate que Monaco est bien engagé sur la voie des réformes démocratiques pour remplir ces obligations et engagements vis-à-vis de l'Organisation notamment dans le cadre de sa procédure de suivi et d'application de la Constitution révisée en 2002. Elle soutient et encourage les efforts des autorités monégasques dans ce domaine.
2. L'Assemblée se félicite de la ratification récente par la France de la Convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la principauté de Monaco signée à Paris le 8 novembre 2005. Cette convention remplace la convention de 1930 et prévoit le respect du principe de non-discrimination permettant aux citoyens monégasques d'être nommés aux hautes fonctions publiques et gouvernementales jusqu'alors réservées à des ressortissants français, notamment celles de Ministre d'Etat, de Conseiller du gouvernement pour l'Intérieur, de Directeur des services judiciaires, de Directeur de la sûreté publique et de Directeur des services fiscaux.
3. L'Assemblée prend note du fait que Monaco a ratifié à ce jour 40 des 205 conventions du Conseil de l'Europe et en a signé trois autres, à savoir le Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 9), la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201).
4. L'Assemblée se félicite que la principauté ait honoré nombre de ses engagements en matière de ratification de conventions énumérés dans son [Avis 250 \(2004\)](#) sur la demande d'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe. Elle a notamment ratifié:
 - 4.1. la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 005), accompagnée du dépôt de deux déclarations et de plusieurs réserves, ainsi que ses Protocoles n° 4, 6, 7, 13, 14 et 14bis;
 - 4.2. la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126);
 - 4.3. l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2) et ses protocoles additionnels;
 - 4.4. la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173);
 - 4.5. la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30);
 - 4.6. l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme (STE n° 161);
 - 4.7. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106);
 - 4.8. la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 90).
5. L'Assemblée constate cependant que la principauté de Monaco n'a jusqu'à présent pas honoré ses engagements:
 - 5.1. de ratifier le Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 9) garantissant le droit de propriété, le droit à des élections libres et le droit à l'instruction, dans le délai convenu d'un an après l'adhésion;
 - 5.2. de signer le Protocole n° 12 (STE n° 177) dans le délai convenu d'un an après son entrée en vigueur, soit le 1er avril 2006;
 - 5.3. de ratifier la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163) dans le délai convenu d'un an après l'adhésion. L'Assemblée prend note des commentaires des autorités monégasques donnés lors de la visite des corapporteurs en juillet 2009 et espère que le projet de loi sur la ratification de la Charte sociale sera déposé au Conseil national en octobre 2009 au plus tard;
 - 5.4. de ratifier la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) dans le délai convenu de cinq ans suivant l'adhésion, venant à échéance le 5 octobre 2009. Durant la visite des co-rapporteurs en juillet 2009 les autorités monégasques ont assuré que la préparation d'un projet de loi sur la ratification de ce document était en cours et qu'il serait déposé au Conseil national dans les meilleurs délais.
6. L'Assemblée prend note des réticences du Gouvernement monégasque et de sa décision de s'octroyer un délai de réflexion supplémentaire avant de procéder à la ratification et la signature respectivement des Protocoles 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme. Tout en étant consciente de la

situation particulière de Monaco et, notamment, du fait que sa population autochtone est numériquement inférieure au nombre de personnes étrangères qui vivent et/ou travaillent dans la principauté, elle doit toutefois rappeler que ces engagements ont été consentis librement au moment de l'adhésion au Conseil de l'Europe et qu'ils devront être respectés.

7. L'Assemblée se félicite du fait que la principauté ait honoré tous ses engagements consentis dans l'[Avis n° 250 \(2004\)](#) en matière de législation interne. Les lois suivantes ont notamment été adoptées:

- 7.1. des amendements au Code civil, incorporant l'égalité entre femmes et hommes, y compris en tant que parents et conjoints;
- 7.2. deux lois modifiant la loi du 18 décembre 1992 sur la nationalité;
- 7.3. la loi sur la liberté des médias;
- 7.4. la loi sur la motivation des actes administratifs;
- 7.5. la loi concernant les associations et les fédérations d'associations. L'Assemblée encourage les autorités monégasques à poursuivre les réformes législatives visant au maximum de transparence dans les finances publiques en regrettant que la question du contrôle financier des associations subventionnées n'ait pas été soulevée dans cette nouvelle loi.

8. L'Assemblée soutient les travaux entrepris par les services législatifs gouvernementaux monégasques visant à élaborer un projet de loi réprimant les violences domestiques commises par des personnes vivant sous le même toit et encourage les autorités à préparer une loi conforme aux normes du Conseil de l'Europe en matière de non discrimination.

9. En réitérant ses recommandations précédentes, l'Assemblée invite les autorités monégasques à envisager l'élaboration, d'une part d'une loi relative aux partis politiques, notamment pour assurer une transparence accrue en matière de financement des partis et, d'autre part, d'une loi sur l'organisation des élections et de la campagne électorale.

10. L'Assemblée note que la législation pénale monégasque est ponctuellement amendée pour être mise en conformité avec les normes des conventions internationales auxquelles Monaco est Partie. Elle demande toutefois aux autorités monégasques d'accélérer la réforme du Code de procédure pénale et finaliser celle du Code pénal en vue de transposer dans les textes législatifs correspondants les mesures d'application, notamment en matière pénale, découlant de la ratification d'un traité international par la principauté, et ce en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme.

11. L'Assemblée apprécie à leur juste valeur les efforts considérables de la principauté pour renforcer son arsenal répressif de lutte contre le blanchiment des capitaux et prend acte notamment de l'adoption en juin 2008 d'une loi modifiant le Code pénal et créant la responsabilité pénale des personnes morales pour ce qui est des infractions sous-jacentes à l'infraction de blanchiment et de l'adoption en juillet 2009 d'une loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption.

12. L'Assemblée note avec satisfaction que les autorités monégasques ont pris nombre de mesures pour mettre en œuvre les recommandations pendantes du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), énumérées dans son rapport du 31 mai 2007. Elle invite les autorités monégasques à tenir également compte des recommandations figurant dans le rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du 24 mai 2007.

13. L'Assemblée se félicite du progrès accompli en matière d'autonomie budgétaire et financière au niveau de la commune après l'adoption de la loi sur l'autonomie locale. 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.

14. En ce qui concerne le rôle du Conseil national dans le fonctionnement d'une «démocratie pluraliste» au sens du Statut du Conseil de l'Europe, l'Assemblée rappelle les recommandations figurant au paragraphe 11 de l'[Avis n° 250 \(2004\)](#) relatif au contrôle de l'action du gouvernement notamment en ce qui concerne la présentation annuelle du programme gouvernemental, le droit d'initiative législative et le débat budgétaire. Elle est consciente que la révision de la Constitution de 2002 a ouvert la voie à une amélioration satisfaisante dans le respect de l'équilibre institutionnel propre à la monarchie constitutionnelle et héréditaire monégasque. Elle souhaite cependant que ces dispositions constitutionnelles soient transposées dans les textes législatifs et réglementaires, ce qui permettrait de garantir l'indépendance du législatif par rapport à l'exécutif et l'équilibre entre les institutions.

15. L'Assemblée prend acte de la position du Prince Souverain exprimée lors de la rencontre avec les co-rapporteurs le 28 juillet 2009 selon laquelle l'élargissement des pouvoirs du Conseil national souhaité par l'Assemblée est possible en incluant la présentation du programme gouvernemental ainsi que la discussion des budgets rectificatif et primitif dans le cadre des réunions annuelles mixtes entre le gouvernement et le Conseil national sur la situation économique et sociale dans la principauté.

16. L'Assemblée prend acte de la création d'un groupe de travail mixte entre le Conseil national et le gouvernement. Ce groupe s'est réuni à plusieurs reprises et l'Assemblée souhaite vivement que ces travaux conduisent dans les meilleurs délais à l'adoption d'une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil national permettant de tenir compte des modifications constitutionnelles intervenues en 2002. L'Assemblée invite également le Conseil national à procéder conséquemment à la révision de son règlement intérieur. Elle encourage par ailleurs le gouvernement à jouer le jeu de la transparence vis-à-vis du Conseil national, à lui permettre de renforcer son rôle, à améliorer le système des freins et contrepouvoirs et à garantir, par le biais de son centre de presse, l'accès direct des conseillers nationaux à la chaîne de télévision locale.

17. En outre, l'Assemblée réitère ses recommandations aux autorités monégasques 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.

18. En conséquence, et dans le cadre du processus actuel des réformes engagées par les autorités monégasques, l'Assemblée invite Monaco:

18.1. à ratifier le Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 9), la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), à signer et ratifier le Protocole no 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177) et la convention sur la cybercriminalité (STE n° 185). L'Assemblée invite instamment les autorités monégasques à examiner rapidement avec le Conseil de l'Europe les mesures nécessaires à la ratification de ces instruments;

18.2. à accélérer la réforme du Code de procédure pénale et finaliser celle du Code pénal;

18.3. à adopter dans les meilleurs délais la nouvelle loi sur le fonctionnement du Conseil national;

18.4. à redéfinir la liste des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil national;

18.5. à renforcer ses relations avec les organisations internationales.

19. L'Assemblée estime que Monaco a clairement démontré ces cinq dernières années sa volonté et sa capacité à remplir les engagements souscrits lors de son adhésion au Conseil de l'Europe ainsi que les obligations statutaires qui lui incombent en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe. Au vu des progrès réalisés depuis 2004, l'Assemblée exprime sa confiance aux autorités monégasques pour continuer les réformes engagées. L'Assemblée décide donc de clore la procédure de suivi.

20. L'Assemblée poursuivra, par le biais de sa commission de suivi, le dialogue de post-suivi avec les autorités monégasques sur les questions évoquées dans la présente résolution et notamment au paragraphe 18, ou sur toute autre question qui se poserait du fait des obligations de Monaco en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe.

B. Exposé des motifs par M. Slutsky et M. Agramunt, corapporteurs

1. Introduction

1. Le présent projet de rapport fait état de la mise en œuvre des obligations et engagements souscrits par la principauté de Monaco lors de son adhésion au Conseil de l'Europe le 5 octobre 2004.

2. En mars 2005, conformément à la [Résolution 1115 \(1997\)](#) portant mandat de la commission de suivi et à l'[Avis n° 250 \(2004\)](#) sur la demande d'adhésion de la principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, la commission a désigné deux corapporteurs, M. Pedro Agramunt (Espagne, PPE/DC) et M. Leonid Slutsky (Russie, SOC), pour suivre la situation à Monaco. Les deux corapporteurs ont effectué en tout quatre visites d'information dans le pays et présenté, au nom de la commission de suivi, un premier rapport à l'Assemblée à la partie de session de juin 2007 qui a conduit à l'adoption de la [Résolution 1566 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de Monaco.

3. Dans le cadre de la préparation de ce second rapport de suivi de Monaco, les corapporteurs se sont rendus dans la principauté en octobre 2008 puis en juillet 2009 afin d'évaluer les progrès dans la mise en œuvre de la [Résolution 1566 \(2007\)](#). Les autorités monégasques ont fait montre d'une coopération pleine et entière qui a permis de recueillir un maximum d'informations pour la préparation de ce rapport. Nous remercions la délégation monégasque pour l'excellente organisation de cette visite ainsi que M^{me} Karine Marquet, Secrétaire de la délégation parlementaire du Conseil national de Monaco, pour sa précieuse assistance et sa coopération.

4. L'avant-projet de rapport sur le suivi des obligations et engagements de Monaco a été examiné par la commission de suivi lors de sa réunion en janvier 2009 puis transmis aux autorités monégasques pour commentaires dans une période maximale de trois mois. Le 5 juin 2009, la commission de suivi a considéré les commentaires des différents partis ou blocs de partis représentés au Conseil national ainsi que du gouvernement princier².

2. Traités franco-monégasques et conventions du Conseil de l'Europe

2.1. Les traités de coopération avec la France

5. La Convention «destinée à adapter et approfondir la coopération administrative entre la République française et la principauté de Monaco»³, signée en novembre 2005, qui s'est substituée à celle de 1930, a finalement été ratifiée par le parlement français en juin 2008. Ce nouvel accord, qui a été appliqué par les deux pays avant même cette ratification, permet aux Monégasques d'accéder aux fonctions et emplois publics, y compris les plus hauts postes, notamment ceux de Ministre d'Etat, de Conseiller du gouvernement pour l'Intérieur, de Directeur des services judiciaires, de Directeur de la sûreté publique et de Directeur des services fiscaux qui, en vertu de l'ancienne convention de 1930, étaient traditionnellement réservés aux ressortissants français.

6. La Convention de 2005, même si elle représente une avancée très importante ayant modernisé les relations de la principauté avec la France, prévoit dans son article 6 que, s'agissant des fonctions et emplois «qui touchent aux intérêts fondamentaux» des deux parties, notamment les cinq postes mentionnés ci-dessus, «les consultations entre les deux parties permettent de s'assurer que les personnalités concernées jouissent de leur confiance respective». Dans notre précédent rapport, nous avons exprimé l'espoir que la condition de «confiance respective» permettrait au Prince de nommer des Monégasques aux plus hauts postes publics. A l'heure actuelle, quatre membres du gouvernement sont monégasques.

7. Nous nous félicitons de la ratification par le parlement français de la Convention de 2005 comme un acte affirmant la souveraineté de la principauté à l'égard de la France. Nous réitérons que seule la pratique montrera si les nouveaux accords franco-monégasques signifient une reconnaissance substantielle par la France de la souveraineté pleine et entière de la principauté et non pas de pures modifications formelles.

2. Les commentaires sont reproduits dans le document AS/Mon(2009)17 rendu public par décision de la commission de suivi le 5 juin 2009.

3. Nous rappelons que l'exercice des droits souverains de la Principauté n'est conçu que dans le respect des conventions qui la lient avec la France en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution monégasque qui stipule: «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». Pour une analyse de la Convention de 2005, ainsi que du traité de 2002 qui s'est substitué à celui de 1918, voir notre précédent rapport, [Doc. 11299](#).

Nous suivrons donc avec intérêt l'évolution de l'application des dispositions de la Convention de 2005 dans la pratique, espérant voir un nombre croissant de fonctions et emplois de haute responsabilité passer dans les mains de ressortissants monégasques dans un proche avenir.

2.2. Les conventions du Conseil de l'Europe

8. Au 3 août 2009, Monaco avait ratifié 40 Conventions du Conseil de l'Europe sur 205 et en avait signé trois autres, à savoir le Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 009), la Charte sociale révisée (STE n° 163) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201).

9. La principauté a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que ses Protocoles n° 4, 6, 7 et 13 le 30 novembre 2005, accompagnée du dépôt de deux déclarations et de plusieurs réserves. Le 10 mars 2006, Monaco a également ratifié le Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention (STCE n° 194).

10. Soulignons que, trois mois après l'adoption de la [Résolution 1566 \(2007\)](#), le 18 septembre 2007, Monaco a ratifié la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 090).

11. La Convention pénale sur la corruption et la Convention 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 ont été ratifiés le 19 mars 2007. Le 24 décembre 2008, Monaco a ratifié la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et son Protocole additionnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (STE n° 181).

12. Plus récemment encore, la Convention européenne d'extradition (STE n° 024) et ses protocoles additionnels (STE n° 086 et 098) ont été ratifiés le 30 janvier 2009. Monaco a également ratifié le Protocole n° 14bis à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STCE n° 204) le 1^{er} juillet 2009.

2.2.1. La Charte sociale européenne (révisée)

13. Dans un délai de deux ans après l'adhésion, soit au plus tard le 5 octobre 2006, Monaco devait également ratifier la Charte sociale européenne révisée (STE n° 035). La Charte a été signée le 5 octobre 2004 mais n'est toujours pas ratifiée.

14. La ratification était déjà à l'ordre du jour en 2006, mais le gouvernement a décidé de s'octroyer un délai de réflexion supplémentaire pour cette ratification, compte tenu des dernières évolutions jurisprudentielles de la Cour européenne des droits de l'homme et notamment de son arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* en date du 21 novembre 2006⁴.

15. Nous avons réitéré notre avis selon lequel cette affaire turque n'est pas pertinente en l'espèce et notre incompréhension face à la position du gouvernement basée sur l'avis d'un seul expert.

16. Lors de notre visite d'octobre 2008, les autorités nous avaient annoncé qu'elles pourraient envisager la ratification de la Charte sociale révisée, dès que l'affaire *Demir et Baykara c. Turquie* aurait été revue par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans son arrêt sur cette affaire rendu le 12 novembre 2008⁵, la Grande Chambre de la Cour a confirmé que la Cour peut évoquer des articles de la Charte sociale européenne (révisée) ainsi que la jurisprudence du Comité d'experts indépendants, même si l'Etat concerné (par exemple Monaco) n'a pas ratifié ce traité, comme des éléments – parmi d'autres – à prendre en compte lors de l'interprétation des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, qui sont seules directement applicables, notamment de l'article 11, relatif à la liberté d'association.

17. Aussi, la ratification par Monaco de la Charte sociale en elle-même ne changerait rien à cet état de fait. Monaco n'a rien à craindre en ratifiant la Charte sociale européenne; qu'elle le fasse ou pas, elle peut toujours être confrontée à une interprétation de l'article 11 de la Convention faite par la Cour européenne qui s'inspire de la Charte.

4. Requête n° 34503/97, arrêt du 21 novembre 2006.

5. Requête n° 34503/97, arrêt du 12 novembre 2008.

18. Dans leurs commentaires sur notre avant-projet de rapport ainsi que lors de la dernière visite des corapporteurs, les autorités ont pris acte de la nouvelle jurisprudence *Demir et Baykara*, laquelle a mis un terme aux doutes quant à l'étendue des pouvoirs d'interprétation des juges de la Cour, qui suscitaient l'inquiétude des autorités au sujet de la ratification de la Charte sociale révisée.

19. De plus, SAS le Prince Albert II, le ministre d'Etat ainsi que le Président du Conseil national nous ont assuré que la ratification de la Charte sociale pourrait intervenir dès que le Conseil d'Etat aura donné son avis sur la question de l'applicabilité de la Charte sociale dans le droit monégasque et sur les mesures nécessaires à sa transposition en droit interne, attendu courant septembre 2009, puisque celui-ci fut sollicité par le Prince. SAS le Prince Albert nous a confié souhaiter voir la ratification de la Charte intervenir d'ici à la fin de l'année.

20. Par ailleurs, nous souhaitons ici rappeler que le gouvernement, lors de nos premières visites, nous avait indiqué qu'en vertu de l'article 14 de la Constitution, si elle intervenait, la ratification interviendrait par ordonnance souveraine et ne ferait pas l'objet d'un vote par le Conseil national car elle ne devrait impliquer aucune inscription de ligne budgétaire. Le Prince la communiquera au Conseil national, par l'intermédiaire du Ministre d'Etat, avant sa ratification. Nous pensons toutefois que la ratification de la Charte devrait entraîner la modification de dispositions législatives existantes, ce que nous confirmera sans doute l'avis du Conseil d'Etat. Dans la continuité de l'importante évolution des relations entre le gouvernement princier et le Conseil national suite à la réforme constitutionnelle de 2002 et en application de l'article 14 de la Constitution, nous invitons le Ministre d'Etat à consulter en amont le Conseil national⁶ sur la Charte ainsi que les éventuelles réserves, dans un souci de respect des lois, mais aussi de transparence du processus démocratique induit par l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2.2.2. Les Protocoles n° 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

21. Dans un délai d'un an après l'adhésion, Monaco devait également ratifier le Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit de propriété, au droit à l'instruction et à des élections libres (STE n° 009). De plus, l'[Avis n° 250 \(2004\)](#) prévoyait que le Protocole n° 12 relatif à la garantie collective d'une interdiction générale de discrimination (STE n° 177) devait être signé un an après son entrée en vigueur et ratifié dans un délai de 5 ans. Le Protocole n° 12 est entré en vigueur le 1^{er} avril 2005 et devait donc être signé le 1^{er} avril 2006. Ces deux engagements n'ont pas été remplis à ce jour.

22. Le Protocole n° 1 est ratifié par 45 Etats membres sur 47, la Suisse et Monaco étant les seuls Etats à ne pas l'avoir ratifié⁷. L'argument essentiel qui nous a été présenté par les autorités monégasques consiste à dire que la ratification du Protocole n° 1 entraînerait *ipso facto* l'application de l'article 14 de la Convention, qui interdit la discrimination dans la jouissance des droits garantis par la Convention. La question reste délicate et complexe du fait de la configuration géographique et démographique de la principauté, et notamment le caractère minoritaire de la population monégasque.

23. La priorité d'emploi pour les nationaux, les résidents et les habitants des communes limitrophes à diplômés et compétences équivalents et le fait que les Monégasques puissent accéder à des logements à loyer modéré appartenant à l'Etat sont des mesures considérées comme essentielles à la préservation d'une communauté de nationaux sur le territoire monégasque et donc à la survie même du pays. Ces contraintes constitueraient des obstacles tant à la ratification par Monaco du Protocole n° 1 qu'à la signature du Protocole n° 12.

24. Les autorités rappellent toutefois dans leurs commentaires sur l'avant-projet de rapport que la préférence nationale en matière d'aides sociales ne constitue pas un élément discriminatoire dans la mesure où les aides consenties aux Monégasques viennent en complément d'un système de protection sociale extrêmement généreux à l'égard de l'ensemble des actifs et des retraités vivant sur le territoire monégasque, indépendamment de leur nationalité. Cet argument nous semble plaider en faveur de la ratification et de la signature respectives des Protocoles n° 1 et 12.

6. 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; voir la section sur la procédure de ratification des traités internationaux et le rôle du Conseil national, paragraphes 28-40.

7. Le Protocole n° 12 est à l'heure actuelle signé par 20 pays et ratifié par 17.

25. Nous souhaitons rappeler ici que, dans son [Avis n° 250](#), au paragraphe 9, l'Assemblée «reconnait 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 et/ou y travaillent. Elle estime que, dans l'interprétation des engagements que Monaco honorera, le Conseil de l'Europe devrait tenir compte de ce contexte, qui a conduit les autorités à accorder des régimes préférentiels bénéficiant principalement aux ressortissants monégasques en matière de travail et d'emploi, de logement et d'aide sociale. Elle constate à cet égard que le système de sécurité sociale est accessible à toutes les personnes travaillant à Monaco».

26. Dans leurs commentaires sur l'avant-projet de rapport, les autorités monégasques estiment qu'une mise en œuvre inconditionnée des Protocoles n^{os} 1 et 12 aurait pour effet de bouleverser profondément les équilibres sociaux, ce qu'elles ne peuvent admettre. Nous souhaitons néanmoins rappeler encore une fois que Monaco s'est librement et formellement engagé à ratifier le Protocole n° 1 et à signer le Protocole n° 12 un an après son adhésion. La ratification de l'un et la signature de l'autre pourraient éventuellement être assorties de la formulation de réserves appropriées prenant en compte les spécificités monégasques. Les autorités se sont déclarées prêtes à poursuivre le dialogue sur ce sujet et nous souhaiterions que cette concertation soit inscrite dans le cadre du dialogue post-suivi qui s'instaurera à la clôture de la procédure de suivi.

2.2.3. La Convention sur la cybercriminalité

27. La Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185) devrait être ratifiée d'ici à octobre 2009 pour respecter l'engagement de ratification dans les 5 ans après l'adhésion. Nous avons encouragé les autorités à procéder dès que possible à cette ratification dans la mesure où elle ne poserait pas de problèmes particuliers. Lors de notre dernière visite, les autorités nous ont confirmé que l'étude de la Convention n'avait soulevé aucune objection majeure à sa ratification et confirmé qu'elle devrait intervenir sous peu, même s'il ne s'agit pas exactement d'une priorité du gouvernement. Nous les invitons à faire appel à l'assistance et l'expertise du Conseil de l'Europe dans ce domaine pour prendre les mesures nécessaires afin de parvenir à cette ratification.

2.3. La procédure de ratification des traités internationaux et le rôle du Conseil national

28. Le Conseil national doit, depuis la réforme constitutionnelle de 2002 et en vertu de l'article 14 de la Constitution, 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 que nous avons jugé insuffisant.

29. L'Assemblée, dans sa [Résolution 1566 \(2007\)](#) sur le respect des obligations et engagements de Monaco, recommandait déjà aux autorités monégasques «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 réserve ou de déclaration à un traité devant faire l'objet d'une loi de ratification par le Conseil national.»

30. En ce qui concerne les traités dont la ratification incombe au Conseil national dans les cas prévus à l'article 14 de la Constitution, la procédure de ratification n'inclut toujours pas l'examen préalable par le Conseil national des réserves et déclarations destinées à assortir 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 Convention européenne des droits de l'homme, n'ait pas été informé préalablement des réserves et déclarations que la principauté entendait formuler. Les membres du Conseil national que nous avons rencontrés ont regretté la persistance de cette situation et la réticence du gouvernement à jouer la transparence.

31. 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 concerné. 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.

32. Les élus du Conseil national ont insisté sur le fait qu'ils ne souhaitent en rien restreindre la compétence du Prince. Ils estiment toutefois que voter la ratification d'un traité sans avoir eu connaissance des réserves et déclarations revient à leur demander de signer sans connaissance de cause et nous ne pouvons qu'abonder en ce sens.

33. Nous avons répété que Monaco devrait s'aligner dans ce domaine sur les standards européens et intégrer totalement le parlement national au processus de ratification des traités sans pour autant remettre en cause le pouvoir du Prince.

34. Par ailleurs, en ce qui concerne les traités internationaux ratifiés par le Prince sans intervention du Conseil national, la Constitution prévoit expressément les cas où il faut une loi.

35. 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.

36. Le fait est que, dans les cas où une loi n'est pas nécessaire, de nouvelles incriminations et peines pénales peuvent être créées par le biais d'une seule ordonnance souveraine portant application d'un traité international prévoyant de telles incriminations et peines pénales, alors que l'article 20 de la Constitution prévoit que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi⁸. Notons que toute condamnation en l'absence de loi correspondante établissant l'infraction établie dans une ordonnance souveraine pourrait conduire à des violations de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme qui relaie le même principe de légalité.

37. Le Prince comme le gouvernement nous ont précisé que ces ordonnances ont été adoptées dans l'urgence notamment pour répondre aux recommandations d'organisations internationales en matière de lutte contre la criminalité internationale, le blanchiment d'argent et le trafic de drogue. Or, il s'est avéré que l'engagement de la principauté découlant de la ratification d'un traité international peut comporter l'obligation de prendre d'autres mesures d'application d'ordre législatif.

38. Selon le gouvernement, cela avait été le cas de la loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infractions pénales qui a été adoptée par le Conseil national en juin 2008, soit près de deux ans après la promulgation de l'Ordonnance souveraine n° 605 du 1^{er} août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Selon les autorités, étant donné l'agenda du Conseil national et du gouvernement et la charge de travail inhérents à l'administration, le processus législatif ne peut aboutir plus rapidement.

39. Par ailleurs, aucun cas de condamnation pénale en l'absence de textes législatifs correspondants ne nous a été signalé. Nous avons pu constater lors de nos différents entretiens avec des représentants de différents services judiciaires et les autorités, que la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour font partie intégrante du corpus de référence des avocats et des membres de la magistrature.

40. Nous avons souhaité que toutes les mesures d'application en matière pénale soient transposées dans les textes législatifs correspondants et que la réforme du Code pénal intervienne rapidement pour intégrer tous les délits et peines afférents qui figurent à l'heure actuelle uniquement dans les ordonnances souveraines et offre un arsenal répressif suffisamment étendu pour diversifier les peines en fonction de la gravité des délits.

8. Voir, par exemple, l'ordonnance souveraine n° 605 du 1^{er} 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 bénéficiaires et à la TVA, qui édicte des peines d'amende et de prison pour fraude fiscale.

41. Nous comprenons que la réforme du Code pénal, comme celle du Code de procédure pénale par ailleurs, est un ouvrage de taille et qu'à l'échelle de l'administration monégasque elle nécessite beaucoup de moyens et de temps. C'est pourquoi nous invitons les autorités monégasques à avoir recours à l'expertise du Conseil de l'Europe afin d'optimiser les ressources et accélérer le processus de la nécessaire modernisation du système juridique monégasque⁹.

3. Législation interne

42. D'importantes lois ont été adoptées entre 2006 et 2008 portant modification de certaines dispositions du Code de procédure pénale et du Code pénal notamment sur les conditions de détention provisoire, de garde à vue et d'écoutes téléphoniques, sur la répression des crimes et délits contre l'enfant et sur la responsabilité des personnes morales.

43. Avec l'adoption de la loi sur les associations en décembre 2008, Monaco a rempli tous ses engagements consentis dans l'*Avis 250 (2004)* en matière de législation interne.

3.1. La loi sur les associations

44. Au moment de notre visite d'octobre 2008, Monaco n'avait pas encore adopté la loi sur les associations. Cette loi était déjà en discussion et aurait dû être adoptée lors de la session de printemps 2007 du Conseil national.

45. Le projet de loi n° 728 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 dans 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 fasse l'objet d'un projet de loi distinct. Le projet de loi n° 812 portant sur le contrôle financier des associations subventionnées a été déposé officiellement en avril 2006 et 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 attachait une importance particulière à ce que ces deux textes, indissociables l'un de l'autre, soient examinés et votés concomitamment.

46. Le gouvernement a toutefois retiré le projet de loi n° 812. Dans un esprit de consensus, le Conseil national a accepté la proposition du gouvernement même si l'adoption de la loi sur le contrôle de l'utilisation des fonds publics n'est plus à l'ordre du jour.

47. Après plus de cinq ans de délibérations, la loi n° 1355 concernant les associations et les fédérations d'associations a finalement été adoptée par le Conseil national le 18 décembre 2008.

3.2. La loi sur la lutte contre les violences domestiques

48. Une proposition de loi présentée par un groupe de parlementaires de la majorité a été adoptée le 28 avril 2008 par le Conseil national visant à mettre en place des dispositions pour protéger et sanctionner les violences domestiques, entre couples mariés ou non, de sexes différents ou de même sexe. Le texte de la proposition insérait un titre V bis dénommé «Du Concubinage» et un nouvel article 196-1 au sein du Livre 1er du Code Civil monégasque dans les termes suivants: «Le concubinage consiste en une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes de sexe différent, qui vivent en couple». Après étude de la proposition, la Commission des Droits des Femmes et de la Famille saisie pour rapport, a estimé nécessaire de supprimer les mots «de sexe différent» dans le but d'éviter toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle¹⁰. A l'issue d'un débat houleux, la proposition ainsi amendée a été adoptée par le Conseil national, contre l'avis du Ministre d'Etat. Nous avons été choqués d'apprendre, qu'à l'occasion de ce débat devant le Conseil national, des propos homophobes ont été tenus par une haute autorité publique.

9. Voir aussi ci-après le chapitre 3.

10. Voir aussi ci-après le chapitre 6, section 1, sur la lutte contre la discrimination et le racisme se référant aux recommandations de l'ECRI.

49. A partir de cette adoption, le Ministre d'Etat dispose d'un délai de 6 mois pour faire connaître au Conseil national sa décision quant au suivi qu'il compte donner au texte: soit il transforme cette proposition de loi en projet de loi soit il décide d'interrompre le processus législatif. Dans leurs commentaires sur l'avant-projet de rapport, les autorités monégasques nous ont fait savoir que les services législatifs gouvernementaux élaborent actuellement le projet de loi destiné à réprimer les violences domestiques commises par des personnes vivant sous le même toit, ou y ayant durablement vécu, sans considération de la nature de la relation entre l'auteur et la ou les victimes.

50. Les autorités monégasques nous ont informés que ce projet de loi devrait être déposé avant la fin de l'année 2009 sur le bureau de l'Assemblée. Toujours selon les autorités, en l'état de son élaboration, le projet comporterait des dispositions relatives à l'incrimination, à la poursuite et à la répression des infractions spécifiques de violences sous le même toit. En plus, seraient édictées les mesures administratives et des prescriptions techniques afférentes au suivi psychologique, à la prévention, à l'éducation, à l'information, avec pour objectif de réaliser une véritable synergie entre la sûreté publique, les services judiciaires et les équipes médicales et sociales spécialisées.

3.3. La loi sur les partis politiques

51. Dans sa Résolution 1566 (2007) sur le respect des obligations et des engagements de Monaco, l'Assemblée recommandait aux autorités monégasques d'entamer une réflexion sur l'opportunité d'adopter une loi relative aux partis politiques, notamment pour assurer une transparence accrue en matière de financement des partis. Cette recommandation a été réitérée dans la [Résolution 1619 \(2008\)](#) sur la situation de la démocratie en Europe se rapportant au fonctionnement des institutions démocratiques en Europe et l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée. Les différents partis représentés au Conseil national, majorité comme opposition, nous ont confirmé la nécessité d'élaborer une loi relative au moins au financement des campagnes électorales.

52. Les différents partis représentés au Conseil national ont exprimé le souhait de voir une augmentation significative du remboursement des frais engagés durant les campagnes électorales actuellement limité à 25 000 Euros, sachant que les frais déclarés par les partis politiques ayant participé à la campagne électorale de 2008 s'élèvent à plus de 300 000 Euros pour les partis actuellement représentés au Conseil national.

53. Le Groupe Rassemblement et Enjeux nous a informés travailler actuellement à la rédaction d'une proposition de loi sur les partis politiques en principauté de Monaco. Nous encourageons le Conseil national et le gouvernement à pousser cette réflexion plus en avant en vue d'aboutir à une loi garantissant la transparence accrue du financement des partis politiques, telle qu'également recommandée par MONEYVAL.

54. Nous sommes convaincus, qu'en l'absence de fiscalité et donc de contrôle fiscal dans le système monégasque, il convient de développer une transparence accrue et un processus mature qui devraient être encadrés par des textes législatifs s'appliquant également aux partis ou mouvements politiques. Il en va de la confiance des électeurs dans le processus démocratique et en leurs élus ainsi que de la bonne gouvernance du pays¹¹.

4. Fonctionnement des institutions démocratiques

4.1. Les élections législatives du 3 février 2008

55. Nous rappelons que Monaco a organisé des élections législatives le 3 février 2008. Les résultats du scrutin ont donné un parlement composé par deux des trois listes qui ont participé aux élections, l'Union pour la principauté de Monaco (UPM) remportant 21 des 24 sièges et le RE (Rassemblement et Enjeux) obtenant trois sièges.

56. La Commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée dans son rapport sur l'observation des élections législatives à Monaco, le 3 février 2008, a conclu qu'étant donné la situation particulière de Monaco, le déroulement des élections a été largement conforme aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'élections. La commission électorale a rempli sa mission d'une manière impartiale et professionnelle, faisant preuve d'une grande transparence et efficacité.

57. La Commission ad hoc était convaincue que ces élections ont marqué un pas important vers une plus grande intégration de Monaco au Conseil de l'Europe. Elle a conclu en faisant quelques recommandations.

11. Voir aussi ci-après le chapitre 4, section 1.

58. Aucun problème particulier n'avait été signalé concernant le comportement des médias lors des dernières élections. Néanmoins, la Commission ad hoc estimait que les autorités monégasques pourraient envisager d'introduire une nouvelle législation sur les médias qui traiterai, entre autres, spécifiquement du comportement des médias durant la campagne électorale.

59. La Commission ad hoc a réitéré la recommandation de l'Assemblée invitant les autorités monégasques à tenir compte de la nécessité d'adopter une loi sur les partis politiques, en particulier pour assurer la transparence du financement des partis.

60. De nos entretiens avec les conseillers nationaux ressort clairement le besoin d'encadrer les campagnes électorales plus précisément et d'assurer leur financement en toute transparence. La majorité UPM soutient l'idée que la campagne électorale officielle devrait s'ouvrir plusieurs semaines avant les élections nationales et pas seulement 8 jours avant les élections, comme c'est le cas actuellement. Bien entendu, et comme dans la plupart des pays européens pour les élections législatives, les temps de parole dans les médias gouvernementaux devraient refléter la proportion de chaque force politique au sein du Conseil national.

4.2. Le Conseil national

61. Le renforcement des prérogatives du Conseil national a fait l'objet de négociations et est toujours au cœur des préoccupations de l'Assemblée parlementaire.

62. La révision constitutionnelle de 2002 a conféré de nouveaux pouvoirs au Conseil national qui les expérimente au fur et à mesure. De telles modifications constitutionnelles avaient été souhaitées par le Conseil de l'Europe, afin que Monaco devienne une véritable «démocratie pluraliste» au sens du Statut du Conseil de l'Europe.

63. Dans son [Avis n° 250 \(2004\)](#), l'Assemblée a recommandé aux autorités monégasques d'élargir davantage, dans un délai de 5 ans suivant l'adhésion, 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.

64. Dans sa [Résolution 1619 \(2008\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Europe, l'Assemblée parlementaire recommandait aux autorités monégasques de poursuivre le processus des réformes, afin de renforcer davantage le rôle du Conseil national et d'améliorer le système de freins et contrepoids.

65. La réforme constitutionnelle de 2002 qui a précédé l'adhésion au Conseil de l'Europe a permis d'accroître substantiellement les pouvoirs du Conseil national sans pour autant bouleverser l'assise d'un dispositif basé sur la collaboration, la concertation et la négociation entre les pouvoirs. Ni les principes fondamentaux de répartition des compétences, ni la nature des relations entre les pouvoirs n'ont été altérés, et la principauté est aujourd'hui forte d'institutions basées sur une logique consensuelle.

66. Lors de notre visite en octobre 2008, les membres du Conseil national, indépendamment de leur appartenance politique, se sont plaints de l'absence d'un vrai rapport de travail entre le gouvernement et le Conseil national. Ils insistent, majorité comme opposition, sur le fait que les pouvoirs du Conseil national tels qu'inscrits dans la Constitution révisée de 2002 suffiraient à garantir l'indépendance du législatif par rapport à l'exécutif et l'équilibre entre les institutions. Lors de notre dernière visite en juillet 2009, nous avons eu l'impression que les choses avaient évolué dans le bon sens, le Conseil national acquérant une assise et une indépendance accrues au fur et à mesure que l'institution mûrit.

67. Cependant, les dispositions constitutionnelles ne sont pas encore pleinement appliquées faute de transposition dans les textes législatifs qui permettraient une telle application. Les membres du Conseil national regrettent aussi l'attitude du gouvernement qui, à l'heure actuelle, ne joue pas toujours le jeu de la transparence (notamment dans le cadre du vote du budget ou de l'initiative législative). Il en résulte que le Conseil national ne peut exercer que difficilement son rôle de contrepouvoir.

68. Lors des débats au sein du Conseil national sur le projet de budget pour 2009, présenté par le gouvernement au courant du mois de décembre 2008, les conseillers nationaux ont remis publiquement en question les méthodes de travail du gouvernement en critiquant le manque de dialogue et en reprochant à ce dernier de traiter le Conseil national «comme une simple chambre d'enregistrement». Malgré un rapport de la Commission des Finances qui appelait à ne pas voter le budget, celui-ci a été finalement adopté après plus de 70 heures de débats avec 14 voix pour, 5 voix contre et 4 abstentions. Ces débats ont montré que les

conseillers gagnent en expérience en matière de relations interinstitutionnelles et mettent en valeur de plus en plus les pouvoirs que la Constitution révisée de 2002 leur a conférés. Le Ministre d'Etat, qui a détaillé le programme annuel du gouvernement devant le Conseil national, comme le prévoit la Constitution en vigueur, a lui-même admis que la méthode de travail du gouvernement «n'est peut-être pas la bonne» et qu'il faudrait réfléchir pour l'an prochain au calendrier de travail du gouvernement, pour mieux organiser le dialogue avec le Conseil national et «gagner en interactivité».

69. Les membres de la majorité UPM ont par ailleurs exprimé le souhait de voir le gouvernement venir faire le point en séance plénière sur sa politique générale au printemps de chaque année, en vue d'ouvrir un dialogue sur l'action politique et donner lieu à un vrai débat. Lors de notre rencontre avec le Prince Souverain en juillet dernier, celui-ci nous a déclaré que l'élargissement des pouvoirs du Conseil national souhaité par l'Assemblée est possible en incluant la présentation du programme gouvernemental ainsi que la discussion des budgets rectificatif et primitif dans le cadre des réunions annuelles mixtes entre le gouvernement et le Conseil national sur la situation économique et sociale dans la principauté.

70. En ce qui concerne l'initiative législative, nos interlocuteurs ont estimé que le gouvernement usait régulièrement de la possibilité de retirer une proposition de loi s'il est en désaccord sur le fond réduisant ainsi *de facto* le pouvoir d'initiative législative du Conseil national. De ce fait, certains membres du Conseil national ont regretté de ne pas avoir le pouvoir de mettre en œuvre le programme pour lequel ils ont été élus.

71. A titre d'exemple, 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 Conseil national, à l'effet de moderniser son fonctionnement et d'aménager en particulier les droits de l'opposition, toujours dans le cadre et en plein respect de la Constitution révisée de 2002.

72. 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. Devant l'insistance des élus, un groupe de travail sur «l'organisation et le 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. Nous avons été informés que le groupe de travail allait se réunir fin octobre 2009 et que la modernisation du Règlement intérieur du Conseil national serait entreprise en 2009 juste après l'adoption de la loi sur le fonctionnement du Conseil national.

73. Dans leurs commentaires sur l'avant-projet de rapport, les autorités monégasques nous ont confirmé que les concertations entre le Conseil national et le gouvernement se poursuivent en vue d'aboutir à une modification de la loi n° 177. En tout état de cause nous n'avons pas reçu d'informations sur les résultats concrets de ces concertations et nous regrettons que quatre ans plus tard, les textes régissant le fonctionnement du Conseil national (loi et Règlement intérieur) ne soient toujours pas en conformité à ce jour avec la Constitution révisée de 2002¹². Lors de notre dernière visite en juillet 2009 aucun progrès concret n'était à constater. A notre avis, la question doit être traitée en priorité par le gouvernement.

74. L'amélioration du fonctionnement du parlement et le renforcement de ses prérogatives, notamment par le biais de l'adoption de la loi sur le fonctionnement du Conseil national et de la modernisation de son Règlement intérieur, sont indispensables à l'équilibre des pouvoirs entre les institutions monégasques pour mieux préparer l'avenir du pays. Nous soutenons pleinement les efforts entrepris par les deux côtés (Conseil national et gouvernement) et rappelons que le Conseil de l'Europe, et notamment notre Assemblée parlementaire, pourrait assister ce processus par son expérience en la matière.

75. Nous sommes bien conscients que le rôle de l'opposition au sein du Conseil national n'est pas comparable à celui des démocraties parlementaires. Toutefois, à l'heure actuelle, il est regrettable que les droits de l'opposition ne soient pas entérinés dans des textes officiels. Les membres de cette opposition ont exprimé le souhait d'être associés de façon plus systématique et formelle aux commissions parlementaires politiquement importantes.

76. Si, dans notre premier rapport de suivi sur Monaco, nous notions que le Conseil national était en train d'expérimenter les nouveaux pouvoirs qui lui avaient été conférés par la révision constitutionnelle de 2002, nous notons aujourd'hui une claire évolution de la place et du rôle du Conseil national dans la pratique. De

12. La majorité du Conseil national défend 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.

nombreuses réformes sollicitées par le Conseil national ont été entreprises par le gouvernement depuis 2003 (programme de construction de logements domaniaux, accession à la propriété aménagée pour les Monégasques, dépôt d'un projet de loi sur l'interruption de grossesse...).

77. Les autorités nous ont également fait savoir que les ressources de l'Assemblée et les moyens matériels, y compris financiers, ont été substantiellement augmentés pour répondre à l'augmentation de la charge de travail nationale et internationale des parlementaires. Un nouveau bâtiment est d'ailleurs actuellement en cours de construction pour faire face aux besoins croissants du Conseil national.

78. Des conseillers nationaux nous ont toutefois fait savoir que les lacunes du Règlement intérieur les mettent dans des situations parfois difficiles pour faire face à leur charge de travail de parlementaires en même temps que leur emploi à plein temps, en l'absence notamment de ressources nécessaires pour la création de postes d'assistants parlementaires.

79. Notre attention a été attirée par l'inculpation du Président du Conseil national en 2007, quelques mois avant les élections législatives, au cours d'une session du Parlement. La plus haute juridiction monégasque (la Cour de Révision) a finalement conclu à l'illégalité de la procédure et a donc prononcé sa nullité.

80. A cet égard, la définition d'un statut de l'élu pourrait contribuer à améliorer l'efficacité du Conseil national et pourrait également permettre de mieux définir les règles d'une immunité indispensable au respect de la séparation des pouvoirs et à l'exercice serein du mandat législatif.

4.3. Démocratie locale

81. Monaco n'a ni signé ni ratifié la charte européenne de l'autonomie locale sans doute parce que la principauté ne comporte historiquement qu'une seule commune dont les limites correspondent à celles de l'Etat.

82. De l'avis du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, partagé par d'éminents juristes, la création d'une structure communale monégasque est fondamentalement conforme aux principes de la démocratie locale du Conseil de l'Europe.

83. Lors de la révision constitutionnelle de 2002, l'autonomie financière de la commune a été un peu renforcée (voir l'article 87 de la Constitution). 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 2006. Lors de notre discussion avec le maire et le conseil communal, il nous a été confirmé que cette loi permet à la commune de disposer, depuis 2007, d'une plus grande autonomie financière et budgétaire, ce qui facilite grandement le travail de la commune et de la mairie.

84. Monaco a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) intervenue en décembre 2007 ainsi que ses protocoles additionnels.

85. En ce qui concerne les pistes pour mieux associer les résidents étrangers (trois quarts de la population de Monaco) à la gestion de la vie publique au niveau local, la création d'un site Web de la mairie vise à mieux informer tous les usagers sur la vie de la commune. Toutefois, la question de la participation des étrangers aux élections locales n'est pas envisagée.

4.4. Le rôle des médias

86. Nous avons décrit le paysage médiatique de la principauté dans notre précédent rapport de suivi sur Monaco¹³.

87. Selon les journalistes que nous avons rencontrés, le problème de l'accès à l'information persisterait parce que le gouvernement confondrait encore communication et information. Le centre de presse reste un service du gouvernement qui, selon eux, imposerait de diffuser ses bulletins d'information. Même si le paysage médiatique reste varié, le journalisme d'investigation n'existe pas et les journalistes dépendraient des informations fournies par le gouvernement via le centre de presse, d'autant que les différents départements du gouvernement ne communiqueraient pas d'informations et renverraient directement au centre de presse, qui agirait donc comme un filtre de l'information. Nous pensons toujours qu'il est indispensable de définir une politique d'accès à l'information¹⁴ plus ouverte et plus transparente. L'expertise du Conseil de l'Europe pourrait être sollicitée à cet égard.

13. Voir [Doc. 11299](#), section 9, sur le rôle des médias dans une société démocratique, paragraphes 139 à 151.

88. Par ailleurs, les journalistes rencontrés nous ont informés qu'ils pratiquaient l'autocensure en ce qui concerne la famille princière. Rappelons qu'à cet égard, il faut observer que la principauté a fait une réserve à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, 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'offense¹⁵ envers la personne du Prince et sa famille».

89. L'ensemble de nos interlocuteurs ont déploré, au sein du Conseil national, l'absence d'accès direct du pouvoir législatif à la chaîne de télévision locale. A l'heure actuelle, l'accès à la chaîne de télévision Monaco Info est géré par le centre de presse lequel est subordonné au gouvernement, ce qui, dans les faits, nous a été décrit comme une censure du parlement et un déni de démocratie.

90. Plus généralement, concernant le traitement des informations concernant le Conseil national sur Monaco Info, la majorité UPM tient à relever une sélection systématiquement partisane. Selon elle, certains arguments d'interviews ou de communiqués émanant du Conseil national ne sont pas diffusés, lorsqu'ils ne sont pas conformes aux positions du gouvernement.

91. A titre d'exemple, elle cite une question sur le dossier sensible des enfants du pays, qui a disparu au montage dans le cadre de la Conférence européenne des Présidents de Parlement (22 et 23 mai 2008). Plus récemment, lors de la visite de prise de fonction de M^{me} Sophie Thevenoux, Conseiller de gouvernement pour les Finances et l'Economie, au Conseil national le 20 mars 2009, une des phrases non citée à l'antenne du communiqué du Conseil national a été celle portant sur la demande rejetée, jusqu'à ce jour, par le gouvernement, de création de critères objectifs et d'une commission mixte pour l'attribution des locaux domaniaux à usage professionnel. De plus, lors de la réunion de la sous-commission des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui s'est tenue à Monaco le 10 mars 2009, l'interview de Monsieur Jean-Charles Gardetto, Président de la Commission des Relations Extérieures, qui évoquait, notamment, l'absence de magistrats de Monaco à cette réunion a totalement été censurée¹⁶.

5. Prééminence du droit

5.1. Fonctionnement de la justice

92. Nous avons déjà passé en revue le système judiciaire monégasque dans notre précédent rapport¹⁷. D'ailleurs, 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.

93. La principauté dispose en effet 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.

94. Différentes réformes ont eu lieu ou sont en cours pour moderniser le système et le mettre en conformité avec les obligations internationales de Monaco.

95. Rappelons que la loi n° 1343 sur la justice et la liberté a été adoptée en urgence le 26 décembre 2006 en portant modification au Code de procédure pénale dans le but:

- de protéger les droits des personnes en garde à vue;
- de réglementer les écoutes téléphoniques;
- de limiter la durée de la détention provisoire en fonction du crime commis;
- d'instaurer des mécanismes d'indemnisation en cas de mise en détention arbitraire.

14. Il convient de rappeler qu'il n'existe pas non plus à Monaco de législation permettant l'accès du public aux documents administratifs.

15. 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).

16. Voir Doc. AS/Mon (2009) 17.

17. Voir Doc. 11299, section 10, sur la prééminence du droit, paragraphes 152 à 190.

96. Une refonte du Code de procédure pénale est en cours d'examen au sein du Conseil national mais, selon le Directeur des services judiciaires, celui-ci ne disposerait pas des moyens nécessaires pour faire une analyse approfondie du texte. Nous soulignons que le Conseil de l'Europe possède une solide expertise dans ce domaine et rappelons qu'il pourrait apporter une assistance aux autorités monégasques.

97. Nous avons déjà souligné que 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. Ce problème nous a été confirmé par les juges d'instruction de la principauté de Monaco qui se trouvent parfois dans l'obligation de prononcer des non-lieux du fait de l'absence de disposition dans les textes énonçant tel ou tel crime.

98. Le Directeur des services judiciaires, M. Philippe Narmino, nous a informés qu'aucun projet de réforme globale du Code pénal n'est à l'ordre du jour mais que les autorités monégasques comblent les lacunes de celui-ci au fur et à mesure qu'elles apparaissent. Selon les autorités monégasques, la législation pénale est régulièrement amendée soit pour être mise en conformité avec les stipulations de conventions internationales auxquelles la principauté de Monaco devient partie, soit pour être en adéquation avec l'évolution des mœurs et des idées au sein de la société pluricommunautaire de la principauté. A titre d'exemple, en décembre 2007, la loi n° 1344 sur la répression des crimes et délits contre l'enfant est venue pallier le vide juridique existant jusqu'ici en introduisant la notion d'abus de faiblesse dans le Code pénal. Plus récemment encore, la loi n° 1349 du 25 juin 2008 modifiant le livre Premier du Code pénal a créé la responsabilité pénale des personnes morales.

99. Dans notre précédent rapport, nous avons par ailleurs souligné un problème en ce qui concernait la condamnation de l'Etat lui-même, puisqu'aucun texte ne permet de poursuivre une exécution forcée à l'encontre de l'Etat ou d'une personne morale de droit public. M. Philippe Narmino nous a toutefois informés que l'Etat de Monaco n'a jamais refusé de se plier aux condamnations de la Cour européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, la responsabilité de l'Etat peut-être remise en question devant une juridiction judiciaire ou administrative et de nombreux procès contre l'Etat ont lieu, remettant par exemple en cause sa responsabilité en matière de contrats ou autre. Le Directeur des Services judiciaires n'estime pas nécessaire de légiférer en ce sens étant donné que la pratique prouve que le système fonctionne de facto sans manquement aux obligations de l'Etat.

100. Nous avons également souligné qu'il n'existe pas non plus de possibilité en droit monégasque d'obtenir la réouverture d'un procès civil ou pénal en cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme constatée par la Cour. M. Narmino nous a informés que ses services travaillent actuellement sur un projet de loi à l'étude dans le cadre d'une commission multidisciplinaire. Une fois finalisé et avalisé par la Direction des services judiciaires, le texte sera présenté au Conseil national mais aucune date n'a pu nous être fournie. Nous encourageons cette initiative et invitons les autorités à poursuivre leurs travaux en ce sens sans délai.

101. En ce qui concerne le fonctionnement de la magistrature elle-même, de sérieuses modernisations du système sont attendues. Depuis 2004 déjà, le Conseil national devait 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. Lors de notre visite en octobre 2008, M. Narmino et M^{me} Brigitte Grinda-Gambarini, Présidente du Tribunal de première instance, nous ont confirmé l'actualité de cette réforme.

102. Le projet de loi n° 779, déposé par le gouvernement en mai 2004, prévoit notamment, en son article 22, que le futur Haut conseil de la magistrature sera composé de six membres, dont deux de droit (le Directeur des services judiciaires qui le préside et le 1er Président de la Cour de révision), trois membres désignés respectivement par le Conseil d'Etat (qui n'est pas une juridiction), le Conseil national et le Tribunal suprême (hors de son sein). Le Conseil national a proposé d'ajouter parmi les membres du Haut conseil un membre élu, en son sein, par le corps judiciaire.

103. Même si cette dernière proposition d'amendement semble être acceptée par le gouvernement, il convient de vérifier si la composition envisagée pour le Haut conseil de la magistrature 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 seraient donc en minorité dans cette instance. En ce qui concerne les désignations, il convient de stipuler clairement la nature de l'avis du Haut conseil et également de définir clairement les postes concernés par cet avis.

104. Pour sa part, le Groupe d'Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), dans son rapport d'évaluation sur Monaco adopté en octobre 2008¹⁸, estime qu'à l'heure actuelle, le système de sélection, de nomination et de carrière des juges et procureurs est laissé largement à l'appréciation du Directeur des services judiciaires, ce qui suscite quelques interrogations quant à l'indépendance des institutions chargées de l'enquête, des poursuites et des condamnations notamment en matière de corruption. En se référant au projet de loi sur l'organisation judiciaire et le statut de la magistrature, y compris la proposition de créer un Haut conseil de la magistrature, le GRECO considère qu'il s'agit là d'un projet très opportun, qui permettrait peut-être de discuter et revoir par la même occasion, en concertation avec les autorités françaises, les conditions de sélection des magistrats détachés de France, les autorités monégasques n'ayant pu indiquer avec précision les critères utilisés par la France pour sélectionner les trois candidats que celle-ci doit proposer pour chaque poste vacant. Enfin, le dispositif actuel (renégocié en 2005 et exécutoire en 2008) de détachement de personnels français (période de trois ans, renouvelable une fois comme tous les autres personnels français détachés) pose problème en pratique du fait de la trop forte rotation de personnel qui en résulte. Le GRECO estime également que cela peut affecter l'indépendance des juges et des procureurs sur lesquels pèsent la pression du renouvellement lorsqu'approche la fin du premier terme de trois ans. En effet, le renouvellement du détachement n'est pas un droit pour le magistrat et la décision dépend des intentions réciproques des autorités françaises et monégasques. Selon le rapport du GRECO, si l'ancienne période qui pouvait aller jusqu'à près de vingt ans était bien trop longue, celle en place actuellement est trop courte et un juste équilibre doit pouvoir être trouvé.

105. Pour ce qui est du pouvoir disciplinaire, là aussi l'exécutif – par le biais du Directeur des services judiciaires – conserve un rôle prééminent et largement discrétionnaire à l'égard des procureurs, et dans une moindre mesure des juges. Le GRECO recommande, en concertation avec les autorités françaises, lorsque cela est nécessaire a) de mener à terme le projet sur l'organisation de la justice et la création d'un organe de la magistrature qui serait responsable pour la carrière des magistrats monégasques et français détachés (recrutement, nomination, avancement, formation, aspects disciplinaires); et b) initier des démarches en vue de revoir les conditions de détachement de magistrats français afin d'offrir une plus grande garantie d'indépendance, notamment au moment de l'éventuel renouvellement du détachement.

106. Selon les autorités judiciaires monégasques, le projet de loi gouvernemental sur l'organisation judiciaire et le statut de la magistrature, encore en préparation, prévoit l'avis du Haut Conseil de la magistrature lors de la nomination dans une fonction du corps judiciaire ainsi que lors de l'avancement et du déroulement de carrière. S'inspirant des idées principales de l'exposé des motifs de la Charte européenne sur le statut des juges de 1998, le projet prévoirait en particulier que les magistrats référendaires, après deux ans de fonction dans le corps, sont définitivement nommés juge ou substitut sur avis favorable du Haut conseil de la magistrature. En d'autres termes, il s'agit d'un avis conforme qui, exceptionnellement, lie l'autorité de nomination. L'avis du Haut conseil de la magistrature est également exigé lorsque les durées d'ancienneté requises pour bénéficier d'un avancement automatique sont réduites pour tenir compte des mérites du magistrat ainsi que dans le cas des nominations, quel que soit le grade dans lequel est classé le magistrat. Le projet de loi soumettra donc tous les magistrats au même régime.

107. Eu égard à l'indépendance des magistrats, le projet de loi en cours devrait apporter quelques améliorations en consacrant à nouveau les garanties d'indépendance que constituent le principe d'inamovibilité ou les modalités de procédures disciplinaires. Le projet de loi limitera le pouvoir disciplinaire du Directeur des Services judiciaires dont la seule mission consistera à poursuivre les infractions à la discipline, alors que le prononcé de la sanction relèvera du Haut Conseil de la magistrature.

108. A l'heure actuelle, le projet de loi est toujours en cours d'étude dans l'attente notamment de la réforme française de l'instruction actuellement en cours, notamment sur les magistrats du parquet, dont pourrait s'inspirer le Gouvernement monégasque.

109. Au niveau de la profession d'avocat dans la principauté, il est toujours question de moderniser la loi sur la profession, notamment pour élargir la composition du Conseil de l'ordre. Lors de notre entretien avec le Procureur Général récemment nommé, M. Jacques Raybaud, nous avons appris qu'un projet venait tout juste de lui parvenir des organisations professionnelles et qu'il allait entamer son étude approfondie. Etant donné la configuration de la profession, qui regroupe quelque 28 avocats pour l'ensemble du pays, il nous paraît très important que les questions disciplinaires soient traitées avec la plus grande rigueur et encadrées par une loi.

18. Voir *Premier et second cycle d'évaluation conjoints, rapport d'évaluation sur Monaco*, adopté par le GRECO lors de sa 39^e réunion plénière, Strasbourg, 6-10 octobre 2008 (Greco Eval I/II Rep(2008)1F).

5.2. La lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux

5.2.1. La lutte contre la corruption

110. Monaco a signé et ratifié la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE n° 173) le 13 mars 2007; celle-ci est entrée en vigueur le 1er juillet 2007, ce qui a entraîné l'adhésion automatique au GRECO.

111. Monaco ne figure pas sur l'index de perception de la corruption publié annuellement par *Transparency International*. Les statistiques judiciaires en matière de corruption ont été mises en place récemment seulement. Pour ce qui est des demandes entrantes, les services du Parquet Général ont enregistré entre 2002 et fin décembre 2007, 39 commissions rogatoires internationales faisant état de fait de corruption.

112. La ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et la participation au GRECO constituent un premier pas pour la principauté de Monaco dans la mise en place de mesures contre la corruption et il a été indiqué que le rapport d'évaluation du GRECO¹⁹ servirait de base à une réflexion plus générale et à l'introduction de nouvelles mesures. Le phénomène de la corruption est considéré comme peu développé dans la principauté, et celle-ci attache une grande importance à son image de marque, ce qui peut conduire à ce que des affaires ne parviennent pas jusqu'à la justice. Monaco n'a pas enregistré à ce jour de condamnation ni même de jugement en la matière, malgré le fait que des secteurs soient parfois réputés comme étant exposés au risque de corruption, et malgré la nette insuffisance des mesures anti-corruption et de contrôle externe / interne au niveau de l'administration et des agents publics, ces derniers ignorant souvent les quelques règles préventives qui existent. Le GRECO a relevé d'autres insuffisances qui pourraient expliquer le peu d'affaires révélées à ce jour²⁰. Enfin, il a été constaté que des améliorations pouvaient être apportées notamment en matière de statut du parquet et des magistrats en général ainsi qu'en matière d'encadrement de l'action publique en matière pénale²¹.

113. Sur le plan constitutionnel, le GRECO a été amené à constater «qu'il existe peu de contre-pouvoirs à Monaco» étant donné les particularités du régime constitutionnel monégasque qui confèrent au Prince un rôle éminent alors que le parlement (le Conseil national) a des pouvoirs limités et les médias ont un accès restreint aux informations détenues par l'administration²².

114. Compte tenu de l'analyse du droit et de la pratique monégasques en la matière, le GRECO a adressé pas moins de 28 recommandations à Monaco et a invité les autorités monégasques à présenter un rapport sur leur mise en œuvre au plus tard le 30 avril 2010²³.

115. Pour notre part, nous demandons instamment aux autorités monégasques de mettre en œuvre les recommandations du GRECO en bénéficiant, le cas échéant, de l'assistance du Conseil de l'Europe dans l'élaboration des différents programmes et projets de loi.

5.2.2. La lutte contre le blanchiment de capitaux

116. Le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (MONEYVAL) a adopté son dernier rapport sur la principauté de Monaco en décembre 2007 suite à une visite effectuée au pays en novembre 2006²⁴.

117. MONEYVAL estime que, depuis son précédent rapport de 2003, les autorités monégasques ont apporté plusieurs changements à la législation et aux réglementations afin de compléter le dispositif monégasque en la matière. Elles ont notamment modifié la disposition du Code pénal érigeant en infraction le

19. Voir le document Greco Eval I/II Rep (2008) 1.

20. Par exemple, selon le GRECO, il est dommage que les mécanismes les plus avancés en matière de détection, gel et confiscation des produits du crime, qui ont été mis en place ces dernières années dans la lutte contre le blanchiment, ne profitent pas pleinement à la lutte contre la corruption et restent limités au crime organisé et au trafic de stupéfiants; ce, alors même que la Principauté est elle-même confrontée à une délinquance économique et financière non négligeable. Ou encore, la non-déductibilité fiscale des dépenses liées à la corruption, qui n'est pas explicitement prévue, l'administration fiscale ne se sentant par ailleurs pas concernée par la détection et le signalement d'éventuelles infractions pénales de corruption ou autres.

21. Voir le document Greco Eval I/II Rep (2008) 1, paragraphe 145.

22. Voir le document Greco Eval I/II Rep (2008) 1, paragraphe 14.

23. Voir le document Greco Eval I/II Rep (2008) 1, paragraphes 146 et 147.

24. Pour un résumé du rapport, voir le document MONEYVAL (2007) 28 SUMM.

blanchiment de capitaux, introduit de nouvelles mesures d'identification des clients, adopté différents textes réglementant les virements électroniques, les relations avec les personnes politiquement exposées, l'activité de correspondant bancaire et ratifié un certain nombre de conventions internationales.

118. Le volume de déclarations d'opérations suspectes s'est accru ces dernières années, notamment celles effectuées par les casinos et les experts-comptables. Selon MONEYVAL, il convient de renforcer significativement le contrôle des établissements financiers, en particulier les contrôles sur place, et d'augmenter à cette fin les effectifs affectés à cette tâche.

119. Notons que la place financière monégasque a été marquée ces dernières années par un mouvement de concentration caractérisé par des opérations de fusion/acquisition, amorcé en 2003, et par l'arrivée de grands noms du monde de la finance et de la gestion de fortune. La place financière est dominée par l'activité de *private banking* et les sociétés de gestion de fonds. Le montant total des avoirs gérés par les établissements de la place bancaire monégasque atteignait 70 milliards d'euros fin 2005. Fin 2006, l'activité des établissements de crédit et des sociétés agréées pour la gestion des portefeuilles s'est élevée à 2,1 milliards d'euros et a contribué à hauteur de 15,6 % à la réalisation du chiffre d'affaires total du secteur privé monégasque. La clientèle non résidente (provenant d'Italie, d'Allemagne, de Belgique et d'Europe du nord) constitue une part prépondérante de l'activité des banques à Monaco (66 % des dépôts de la clientèle en 2006).

120. Selon les autorités monégasques, les faits de blanchiment à Monaco relèvent quasiment toujours d'infractions sous-jacentes commises à l'étranger et dont l'établissement de la preuve nécessite des investigations à l'étranger. La durée des procédures est importante, vu la nécessité de coopération avec les autorités étrangères. Les types d'infractions sous-jacentes prépondérantes sont difficiles à identifier. MONEYVAL estime que Monaco, comme toutes les places financières importantes, est confronté à des typologies fortement sophistiquées de blanchiment des capitaux concernant essentiellement la conversion et l'intégration (deuxième et troisième phases).

121. Des mécanismes de coopération et de coordination nationales et internationales ont été instaurés entre les autorités chargées de l'application du dispositif de la lutte anti-blanchiment et semblent bien fonctionner car l'information circule. L'efficacité de certains mécanismes de coopération, notamment entre les autorités de contrôle, pourrait cependant être améliorée.

122. En juin 2000, la principauté de Monaco avait été maintenue au côté des principautés d'Andorre et du Liechtenstein sur la «liste des paradis fiscaux non coopératifs» établie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), parce qu'elle n'a souscrit aucun engagement en matière de transparence et d'échange effectif de renseignements à des fins fiscales. MONEYVAL note cependant que la principauté répond aux demandes d'entraide judiciaire visant les cas de fraude fiscale et les infractions connexes, dès lors que la règle de spécialité est respectée²⁵.

123. Depuis plus d'un an, la principauté de Monaco, qui a toujours considéré injustifié, au regard de ses pratiques bancaires, fiscales et financières, son maintien sur cette liste, a entrepris des démarches auprès de l'Union européenne et de l'OCDE afin d'en être rayée. Ces discussions toujours en cours ont connu une étape importante avec la signature d'une lettre d'intention adressée par le ministre d'Etat, S.E.M Jean-Paul Proust, à Monsieur Angel Gurría, Secrétaire général de l'OCDE, se traduisant par l'engagement officiel de Monaco, de conclure un accord anti-fraude avec l'Union européenne d'ici la fin de l'année 2009, ainsi que des accords bilatéraux de même nature avec des pays hors Union européenne. Ces traités porteraient vraisemblablement sur l'échange d'informations fiscales, selon les critères de l'OCDE, sur la base de justificatifs transmis par les Etats demandeurs et se traduiraient probablement par des mesures de transposition interne de nature législative. Le gouvernement n'a pas communiqué de copie de cette lettre d'intention au Conseil national.

25. Lors d'une réunion à Monaco fin novembre 2008, le Président du MONEYVAL, M. Vasil Kirov, a clairement dit qu'il ne fallait pas confondre la notion de paradis fiscal avec la question de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Tous les paradis fiscaux ne respectent pas les règles en matière de cette lutte. Mais ce n'est pas le cas à Monaco. Dans la principauté, il est possible de savoir d'où proviennent les fonds, d'identifier les propriétaires effectifs, et d'avoir des échanges d'information dans le cadre d'enquêtes pénales. Limiter ces échanges d'informations pour des transactions fiscales reste acceptable. Ce qui importe pour MONEYVAL, tout comme pour le Groupe d'action financière (GAFI), c'est que le pays soit coopératif en matière pénale, pas en matière fiscale. Voir l'Observateur de Monaco, n° 73, janvier 2009, pages 18-19.

124. La principauté a par ailleurs tout récemment entamé une nouvelle stratégie en signant en premier lieu, le 15 juillet dernier, un accord entre Monaco et la Belgique autorisant la circulation d'informations fiscales. Monaco envisage de signer encore dix conventions de transparence fiscale afin de répondre aux normes de l'OCDE et de sortir de la liste grise des paradis fiscaux.

125. MONEYVAL estime que la principauté dispose d'un cadre juridique satisfaisant en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Les évaluateurs ont toutefois regretté que, sur un plan général, les dispositions légales ne soient pas très détaillées ou complétées par une législation secondaire et des instructions circonstanciées. Ils ont formulé des recommandations sur la manière dont certains aspects du système pourraient être renforcés.

126. Le 23 juillet 2009, le Conseil national a adopté la loi n° 136 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption. Cette loi a été adoptée dans l'urgence dans le cadre de la stratégie visant à changer l'image de Monaco pour sortir de la liste grise de l'OCDE et a nécessité la tenue de trois sessions extraordinaires. D'ailleurs, les trois Conseillers nationaux du groupe Rassemblement et Enjeux ont décidé, pour la première fois depuis le début de la législature, de ne pas siéger lors de la séance publique lors de laquelle s'est tenu le vote sur cette loi. Selon l'opposition, le gouvernement a transformé l'urgence en extrême urgence exerçant une pression intenable sur le Conseil national qui n'a donc pas pu disposer du temps et du recul indispensable à l'examen normal d'un texte lourd de conséquences. Le texte a été adopté trois mois après son dépôt au Conseil national.

127. Selon les autorités, le projet de loi répond en intégralité aux recommandations de MONEYVAL. L'évaluation de la loi par MONEYVAL aura lieu lors de la réunion plénière de MONEYVAL à Strasbourg du 21 au 24 septembre 2009.

6. Droits de l'homme

128. En ce qui concerne la structure nationale de protection des droits de l'homme, nous renvoyons au rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite à Monaco (20-21 octobre 2008)²⁶ et réitérons les recommandations du Commissaire qui invite les autorités monégasques à mettre en place une structure indépendante de protection des droits de l'homme susceptible de recevoir des plaintes individuelles en matière de droits de l'homme. Afin de garantir le plein respect des standards internationaux, il conviendrait que le titulaire de cette fonction soit désigné par le Conseil national, que ses attributions soient définies par une loi, voire par la Constitution, et que son indépendance fonctionnelle, financière et matérielle soit garantie.

6.1. La lutte contre la discrimination

129. Nous avons abordé en détail, dans notre précédent rapport, la spécificité de Monaco eu égard aux questions de l'identité nationale monégasque, à la situation particulière des «enfants du pays», aux lois sur la nationalité, à la naturalisation et aux questions de préférence nationale en matière d'aides sociales et de droit au logement²⁷. Ne souhaitant pas nous répéter, nous renvoyons le lecteur à notre précédent rapport pour des informations détaillées à ce sujet et nous nous limitons ici à présenter des développements apparus après l'élaboration de celui-ci. Nous renvoyons également le lecteur au rapport précité du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

130. Notamment, en mai 2007, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'instance indépendante de suivi dans le domaine des droits de l'homme mise en place par le Conseil de l'Europe et spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, a publié un rapport sur Monaco²⁸.

131. L'ECRI note que, depuis son adhésion au Conseil de l'Europe, Monaco a pris un certain nombre de mesures en faveur de la lutte contre le racisme et l'intolérance avec notamment la ratification d'un nombre important d'instruments juridiques internationaux, y compris la Convention européenne des droits de l'homme.

26. *Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, faisant suite à sa visite à Monaco (20-21 octobre 2008)*, CommDH(2009)10, 11 mars 2009.

27. Voir *Doc. 11299* adopté en juin 2007, sections 6 et 11.

28. *Rapport sur Monaco* adopté le 15 décembre 2006 et rendu public le 24 mai 2007 et les commentaires et observations des autorités monégasques relatifs au projet de rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance en annexe (ECRI), référence CRI(2007)25.

132. Monaco a, en outre, fait une déclaration par laquelle le pays reconnaît au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale la compétence de connaître des plaintes alléguant des violations des droits garantis par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Les autorités monégasques ont également honoré certains engagements pris lors de l'adhésion de la principauté au Conseil de l'Europe, tels que l'adoption d'une loi sur la motivation des actes administratifs. De plus, elles ont adopté une loi sur la liberté d'expression publique, qui sanctionne l'incitation à la haine raciale. Les autorités monégasques ont créé une commission chargée d'assister les victimes de spoliations de biens subies en principauté pendant la Seconde guerre mondiale, et adopté un code de conduite pour les fonctionnaires de police, dans lequel est inscrit le principe de non-discrimination.

133. Selon l'ECRI, certaines mesures restent encore à prendre. Outre la signature et la ratification attendue du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et sa clause générale de non-discrimination, l'octroi de la nationalité monégasque demeure le seul fait du Prince Souverain et une décision de refus au postulant n'est pas motivée. La principauté doit encore adopter des dispositions antidiscriminatoires en matière de droit civil et administratif ainsi que des dispositions pénales qui sanctionnent des actes à caractère raciste. La motivation raciste d'un crime n'est pas considérée comme une circonstance aggravante lors de la fixation de la peine. Des garanties procédurales sont nécessaires en ce qui concerne les personnes faisant l'objet d'une décision de refoulement ou d'expulsion. Des sauvegardes sont également nécessaires pour ce qui est du régime de préférence accordé, entre autres, aux Monégasques dans le secteur de l'emploi. Cela permettra de protéger les travailleurs qui n'en bénéficient pas contre toute discrimination dans l'application de ce système²⁹.

134. L'ECRI recommande ainsi à Monaco de: ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme; de s'assurer que la Constitution contienne des dispositions octroyant l'égalité à toutes les personnes se trouvant sous la juridiction de la principauté; d'inclure des dispositions contre la discrimination dans la législation de droit civil et administratif; de modifier la législation pénale afin d'y inclure des dispositions contre des actes à caractère raciste, y compris celles permettant la prise en compte de la motivation raciste d'un crime comme une circonstance aggravante; de veiller à ce que la préférence accordée, entre autres, aux Monégasques en matière d'emploi soit accompagnée d'une protection juridique contre la discrimination raciale. L'ECRI considère enfin qu'il est nécessaire de créer un organe spécialisé chargé de la protection des droits de l'homme, qui aurait entre autres pour tâche de lutter contre le racisme et la discrimination raciale³⁰.

135. Nous encourageons les autorités monégasques à mettre en œuvre les recommandations de l'ECRI et à nous informer des mesures prises dans ce domaine.

6.2. Prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

136. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a effectué une visite à Monaco du 28 au 31 mars 2006 et le gouvernement de la principauté de Monaco a autorisé la publication du premier rapport en mai 2007³¹.

137. Le CPT n'a entendu aucune allégation de torture ou de mauvais traitements physiques graves de la part de personnes qui ont été détenues par la police et n'a recueilli aucun autre indice en ce sens. Les informations récoltées par le CPT auprès d'autres sources – notamment auprès de magistrats, d'avocats, et de membres du corps médical – viennent confirmer cette impression positive.

138. A ce sujet, notons que dans l'affaire *Prencipe c. Monaco*³², premier arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme concluant à la violation de la Convention par la principauté, la violation de l'article 3 (torture, peine ou traitements inhumains ou dégradants) n'a pas été reconnue. La Cour a toutefois trouvé une violation de l'article 5§3 (détention provisoire) et condamné l'Etat à verser 6 000 Euros à la requérante, pour dommage moral. Les différentes lois, qui ont été adoptées entre 2006 et 2008 portant modification de certaines dispositions du Code de procédure pénale et du Code pénal notamment sur les conditions de détention provisoire, devraient permettre d'éviter ce type de violations à l'avenir³³.

29. *op. cit.*

30. *op. cit.*

31. Rapport au gouvernement de la Principauté de Monaco relatif à la visite effectuée à Monaco par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 au 31 mars 2006 (CPT/Inf (2007) 20) et Réponse du gouvernement de la Principauté de Monaco au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) concernant la visite effectuée à Monaco du 28 au 31 mars 2006 (CPT/Inf (2007) 21), publiés le 31 mai 2007.

32. Arrêt *Prencipe c. Monaco* du 16 juillet 2009, Requête no 43376/06.

33. Voir section 3. sur la législation interne.

139. Rappelons que la Convention de voisinage franco-monégasque du 18 mai 1963 dispose que les personnes condamnées par les juridictions monégasques exécuteront leur peine dans les établissements pénitentiaires de France. Dans la pratique, lorsque les personnes sont définitivement condamnées à une peine de prison, elles sont transférées à la maison d'arrêt de Nice puis vers d'autres lieux de détention en application du système pénitentiaire français. De fait, la maison d'arrêt de Monaco n'est en principe pas destinée à la réalisation de peines d'incarcération et devrait uniquement servir à la détention préventive voire à l'exécution de reliquats de peines.

140. Les autorités monégasques ont entrepris de sérieux efforts pour se conformer à certaines recommandations du CPT, notamment avec la réforme du Code pénal en ce qui concerne les conditions de garde à vue³⁴. Par ailleurs, les horaires d'ouverture des portes ont été étendus dans la maison d'arrêt. Toutefois, l'offre éducative, notamment à l'égard des mineurs, demeure faible et les activités sportives limitées. Enfin, les autorités monégasques ont entrepris des travaux dans les parloirs en décembre 2007 afin de se conformer aux recommandations du CPT. En plus de ces aménagements, la fréquence des visites a été revue et celles-ci peuvent avoir lieu deux fois par jour pendant 45 minutes, cinq jours par semaine.

141. L'accès au téléphone quant à lui reste limité. Toute personne entrant a droit à un appel pour informer sa famille. Ensuite, seuls les condamnés peuvent téléphoner une fois par mois. Les règles pénitentiaires européennes recommandent que les détenus doivent être autorisés à communiquer avec l'extérieur aussi fréquemment que possible, notamment par le biais du téléphone. Les prévenus doivent eux bénéficier d'un accès accru aux moyens de communication avec l'extérieur sauf interdiction spécifique et individuelle de l'autorité judiciaire³⁵.

142. Dans leurs commentaires sur l'avant-projet de rapport, les autorités judiciaires monégasques nous ont fait savoir qu'une consultation a été lancée auprès des juges d'instruction et des magistrats du parquet au sujet des conversations téléphoniques avec l'extérieur. Une réglementation beaucoup plus souple, notamment pour les prévenus, est sur le point d'être édictée.

143. Nous félicitons les autorités monégasques pour les mesures déjà prises et les invitons à déployer des efforts supplémentaires pour mettre en œuvre les recommandations pendantes du CPT.

7. Conclusions

144. Cela fait bientôt cinq ans que Monaco est devenu membre du Conseil de l'Europe. Dans le cadre de la procédure de suivi qui a été ouverte immédiatement après l'adhésion, les deux corapporteurs ont pleinement soutenu les efforts des autorités monégasques et les ont encouragées, lorsque c'était nécessaire, à remplir leurs obligations et engagements vis-à-vis de l'Organisation. Notre objectif a été et reste que les progrès accomplis permettent de mettre fin, dès que possible, à la procédure de suivi.

145. Ce rapport montre qu'un travail sérieux a été accompli dans les domaines conventionnel et législatif. Etant donné que la principauté de Monaco a respecté la plupart de ses obligations et engagements et que les obligations et engagements restants sont en train d'être remplis, nous souhaitons recommander à l'Assemblée de considérer l'actuelle procédure de suivi comme close. La mise en œuvre d'autres réformes sur les questions énumérées dans notre avant-projet de résolution sera suivie de près dans le cadre du dialogue post-suivi avec les autorités monégasques que la commission de suivi mènera au nom de l'Assemblée.

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 à l'unanimité par la commission le 9 septembre 2009

Membres de la commission: M. Serhiy **Holovaty** (Président), M. György **Frunđa** (1er Vice-président), M. Konstantin **Kosachev** (2e Vice-président), M. Leonid **Slutsky** (3e Vice-président), M. Aydin Abbasov, M. Pedro **Agramunt Font de Mora**, M. Miloš **Aligrudić**, Mme Meritxell Batet Lamaña, M. Ryszard **Bender**, M. József Berényi, M. Luc **van den Brande**, M. Mevlüt **Çavuşoğlu**, M. Sergej Chelemendik, Mme Lise

34. Voir section 3. sur la législation interne.

35. Voir Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes, 11 janvier 2006, § 24.1 et 99.

Christoffersen, M. Boriss **Cilevičs**, M. Georges **Colombier**, M. Telmo Correia, Mme Herta Däubler-Gmelin, M. Joseph Debono Grech, M. Juris Dobelis, Mme Josette **Durrieu**, M. Mátyás **Eörsi**, Mme Mirjana Ferić-Vac, M. Giuseppe Galati, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Marcel Glesener, M. Andreas **Gross**, M. Michael Hagberg, M. Holger Haibach, Mme Gultakin Hajibayli, M. Michael **Hancock**, M. Davit **Harutyunyan**, Mme Olha **Herasym'yuk**, M. Andres **Herkel**, M. Kastriot Islami, M. Mladen Ivanić, M. Michael Aastrup **Jensen**, M. Miloš Jevtić, Mme Evguenia Jivkova, M. Hakki **Keskin**, M. Haluk **Koç**, Mme Katerina Konečná, M. Jaakko **Laakso**, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Göran **Lindblad**, M. René **van der Linden**, M. Eduard **Lintner**, M. Pietro Marcenaro, M. Bernard **Marquet**, M. Dick Marty, M. Miloš **Melčák**, Mme Nursuna Memecan, M. Jean-Claude **Mignon**, M. João Bosco **Mota Amaral**, Mme Yuliya **Novikova**, M. Theodoros Pangalos, Mme Elsa Papadimitriou, M. Alexander **Pochinok**, M. Ivan **Popescu**, Mme Maria Postoico, Mme Marietta **de Pourbaix-Lundin**, M. Christos **Pourgourides**, M. John Prescott, Mme Mailis Reps, M. Andrea Rigoni, M. Ilir Rusmali, M. Armen **Rustamyan**, M. Indrek Saar, M. Oliver Sambevski, M. Kimmo **Sasi**, M. Samad **Seyidov**, M. Sergey Sobko, M. Christoph Strässer, Mme Chiora **Taktakishvili**, M. Mihai Tudose, Mme Özlem **Türköne**, M. Egidijus **Vareikis**, M. José Vera Jardim, M. Piotr Wach, M. Robert **Walter**, M. David **Wilshire**, Mme Renate Wohlwend, Mme Karin S. Woldseth, Mme Gisela Wurm, M. Andrej Zernovski.

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

Secrétariat de la commission: Mme Chatzivassiliou, M. Klein, Mme Trévisan, M. Karpenko