



Doc. 13739
25 mars 2015

Dialogue postsuivi avec Monaco

Rapport¹

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

Rapporteur: M. Jordi XUCLÀ, Espagne, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

La Principauté de Monaco, qui a adhéré au Conseil de l'Europe en 2004, était invitée à remplir six engagements d'adhésion restants dans le cadre du dialogue postsuivi engagé en 2009. La commission de suivi note que l'adhésion de Monaco à l'Organisation a eu un impact important sur l'évolution des institutions et de leurs pratiques, et sur la mise en conformité de la législation nationale avec les standards du Conseil de l'Europe. Dans le même temps, Monaco entend préserver ses spécificités; le traitement préférentiel accordé aux citoyens monégasques – qui sont une minorité, et ne représentent que 21,5 % de la population – en matière de logement, d'emploi et de prestations sociales constitue un élément crucial et indispensable pour pérenniser la présence des Monégasques sur leur propre territoire.

La commission reconnaît que des progrès considérables ont été réalisés au cours des derniers mois par Monaco, qui a honoré, ou est sur le point d'honorer, quatre des engagements contractés lors de son adhésion en 2004 en ce qui concerne la ratification de la Convention sur la cybercriminalité, l'adoption d'une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil National, la réforme du Code pénal et du Code de procédure pénale et l'implication du Conseil national dans la ratification des conventions et des traités internationaux.

En ce qui concerne la ratification des Protocoles n^{os} 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne (révisée), la commission note qu'à ce stade, aucune solution juridique acceptable n'a pu être trouvée pour honorer ces engagements. Elle salue cependant la disponibilité des autorités monégasques à continuer d'étudier toutes les possibilités, notamment en ce qui concerne la Charte sociale européenne (révisée), qui pourraient ouvrir la voie à une ratification de ces instruments, y compris par la mise en place de groupes de travail incluant des experts du Conseil de l'Europe.

A la lumière des progrès réalisés depuis 2009 et des efforts déployés par Monaco pour honorer ses engagements, la commission propose à l'Assemblée de clore le dialogue postsuivi avec Monaco, tout en continuant d'en suivre les développements législatifs et institutionnels.

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



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Xuclà, rapporteur	8
1. Introduction	8
2. Les spécificités de Monaco dans le contexte de l'accord d'adhésion au Conseil de l'Europe	9
3. Examen des progrès réalisés dans le respect des derniers engagements à remplir par Monaco	12
3.1. Ratification des protocoles nos 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme	12
3.2. Ratification de la Charte sociale européenne (révisée)	13
3.3. Ratification de la Convention sur la cybercriminalité	14
3.4. Adoption, dans les meilleurs délais, d'une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil National permettant de tenir compte des changements constitutionnels intervenus en 2002	14
3.5. Réforme du Code de procédure pénale et finalisation de la réforme du Code pénal	14
3.6. Examen de la question des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil National	16
4. Conclusions et perspectives d'avenir	16

A. Projet de résolution²

1. La Principauté de Monaco a adhéré au Conseil de l'Europe en 2004. En 2009, l'Assemblée parlementaire décidait de clore la procédure de suivi et d'engager le dialogue avec les autorités monégasques invitées à honorer six derniers engagements, à savoir:

- la ratification des protocoles n^{os} 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^{os} 9, 177 et 5);
- la ratification de la Charte sociale européenne (révisée) (STE n^o 163);
- la ratification de la Convention sur la cybercriminalité (STE n^o 185);
- l'adoption, dans les meilleurs délais, d'une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil National permettant de tenir compte des modifications constitutionnelles intervenues en 2002;
- la réforme du Code de procédure pénale et la finalisation de la réforme du Code pénal;
- l'examen de la question des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil National.

2. La Principauté de Monaco compte 36 000 résidents de 121 nationalités, répartis sur un territoire d'à peine 2,2 km². Seuls 8 000 résidents, soit 21,5 % de la population, sont de nationalité monégasque. Les Monégasques sont donc minoritaires dans leur propre pays. Compte tenu de l'exiguïté du territoire et des pressions sur le marché de l'immobilier et de l'emploi à Monaco, qui accueille chaque jour 50 000 travailleurs frontaliers, la Principauté réserve à ses citoyens un traitement préférentiel en matière de logement, d'emploi et de prestations sociales, qui constitue un élément crucial et indispensable pour pérenniser la présence des Monégasques sur leur propre territoire. En matière d'accès à l'emploi, le respect de la «priorité nationale» est garanti par la Constitution.

3. L'Assemblée rappelle, avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), que Monaco s'est doté d'un système politique unique en son genre: dans cette monarchie constitutionnelle limitée, la loi procède de la volonté commune du Prince souverain et du Conseil National. Le gouvernement n'est pas responsable devant le Conseil National. Un réseau d'organes consultatifs atténue toutefois les pouvoirs étendus du Prince par rapport aux pouvoirs limités du Conseil National. Plusieurs mécanismes incitent au dialogue. Le fonctionnement des institutions est, par nécessité, consensuel. Le régime politique actuel jouit d'un large consensus dans la population, et les dirigeants politiques, tant de la majorité que de l'opposition, sont attachés à ce régime.

4. La situation de la Principauté est également singulière du fait de sa relation historique privilégiée avec la France, scellée dans le traité franco-monégasque révisé en 2005 lors de la signature de la Convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco, que la France a ratifiée en 2008.

5. L'Assemblée note aussi la présence de communautés italienne et française installées de longue date en Principauté et qui ont contribué à l'histoire de ce pays; aujourd'hui, ces «enfants du pays», dont le nombre est en diminution en raison du vieillissement de cette population, de la pression immobilière et des naturalisations, souhaitent une meilleure reconnaissance de leur statut particulier au sein de la Principauté.

6. L'Assemblée rappelle que, lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Principauté de Monaco s'est engagée à faire évoluer ses institutions et à respecter les engagements souscrits par ses autorités. A cet égard, l'Assemblée rappelle la révision de la Constitution de 2002, qui a permis d'élargir les compétences du Conseil National, et la révision du traité franco-monégasque en 2005 (ratifié par la France en 2008) qui permet désormais aux Monégasques d'occuper le poste de Ministre d'Etat.

7. L'Assemblée se félicite des efforts déployés au cours des récents mois par les autorités monégasques pour honorer leurs derniers engagements et respecter les standards du Conseil de l'Europe, tenant compte des contraintes imposées par le traitement spécifique réservé aux citoyens monégasques. L'impulsion donnée par SAS le Prince Souverain Albert II a été une contribution essentielle pour poursuivre le processus

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 17 mars 2015.

de développement du pays. L'Assemblée note d'ailleurs que l'adhésion de Monaco à l'Organisation a eu un impact important sur l'évolution de ses institutions, de leurs pratiques et de la législation, et leur mise en conformité avec les standards et normes du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, l'Assemblée prend note:

- 7.1. de la ratification de 45 traités du Conseil de l'Europe depuis 2004, et la signature de cinq traités supplémentaires;
 - 7.2. de la contribution active de Monaco aux travaux du Conseil de l'Europe, en particulier sa campagne sur les droits des enfants;
 - 7.3. de la ratification de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) en 2007, et de la participation de Monaco au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), qui procède à un suivi régulier dans ce pays;
 - 7.4. de la création du Haut-Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation, suivant les recommandations formulées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI);
 - 7.5. de la ratification, à l'occasion du 10^e anniversaire de l'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, «Convention de Lanzarote») et de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»);
 - 7.6. du lancement d'un processus de réforme du financement des campagnes électorales, en particulier le plafonnement des recettes électorales, suivant les recommandations du GRECO.
8. A la lumière des évolutions récentes de la Principauté de Monaco et des informations soumises par les autorités nationales:
- 8.1. pour ce qui concerne la ratification des protocoles n°s 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme;
 - 8.1.1. l'Assemblée note que le Protocole n° 1 a été ratifié par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de Monaco et de la Suisse. Elle note que la ratification de cet instrument, qui couvre le droit à la protection de la propriété, mais aussi le droit à des élections libres et le droit à l'éducation, ne suscite pas d'objection de principe des autorités monégasques, à l'exception de la portée de son article 1 portant sur le droit de propriété. Elle salue la coopération établie avec les services juridiques du Conseil de l'Europe visant à identifier la formulation juridique adéquate permettant d'assurer le plein respect des dispositions du Protocole en garantissant dans le même temps les dispositions constitutionnelles et pratiques administratives établissant la préférence nationale.
 - 8.1.2. l'Assemblée salue les travaux menés par les autorités monégasques, en coopération avec le Conseil de l'Europe, pour explorer la/les possible(s) réserve(s) pouvant être élaborée(s) pour ouvrir la voie à une ratification prochaine du Protocole n° 1. L'Assemblée note cependant que, pour l'heure, aucun mécanisme acceptable n'a pu être identifié et que, pour le moment, aucune des réserves explorées par les autorités de Monaco et les experts du Conseil de l'Europe ne préserverait pleinement les spécificités monégasques. L'Assemblée salue par conséquent la volonté exprimée par les autorités de charger un groupe de travail d'examiner de nouveaux éléments techniques, qui pourraient permettre d'envisager une ratification;
 - 8.1.3. concernant le Protocole n° 12, l'Assemblée note que seuls 18 Etats membres l'ont ratifié à ce jour, et que 19 autres l'ont signé. Elle constate que cette question doit, à l'avenir, faire l'objet d'un examen approfondi et continu par les autorités monégasques;
 - 8.2. pour ce qui concerne la ratification de la Charte sociale européenne (révisée):
 - 8.2.1. l'Assemblée rappelle que Monaco a signé la Charte sociale européenne (révisée) en 2004 et qu'elle avait encouragé l'Organisation à tenir compte des régimes préférentiels dont bénéficient les ressortissants monégasques en matière de logement ou d'emploi, en soulignant dans le même temps que la Charte sociale européenne (révisée) offre la flexibilité nécessaire pour tenir compte des spécificités des parties. Elle note que les normes sociales sont considérées comme étant élevées à Monaco. Elle constate toutefois que l'invocabilité directe de la Charte serait de nature à porter atteinte au «pacte social» établi à Monaco ainsi qu'à l'application de la «préférence nationale» et à certaines allocations sociales qui sont réservées à ses citoyens;

8.2.2. l'Assemblée se félicite de la volonté exprimée par le Gouvernement de Monaco de réfléchir à la formulation d'un texte juridique qui permettra de ratifier la Charte sociale européenne (révisée). Cependant, en ce qui concerne ce point précis, le gouvernement est toujours à la recherche d'une solution appropriée sur le plan politique et technique. L'Assemblée exprime sa confiance dans le processus, qui est déjà engagé, et exhorte l'ensemble des parties concernées à trouver les mécanismes adéquats et à entreprendre des démarches législatives pour mener ce processus à terme dès que possible, en coopération avec les experts du Conseil de l'Europe;

8.3. pour ce qui concerne la ratification de la Convention sur la cybercriminalité, l'Assemblée note avec satisfaction l'adoption, le 5 décembre 2013, de la loi n° 1402 portant approbation de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, qui confirme la volonté exprimée par les autorités – gouvernement et Conseil National – d'honorer cet engagement. Elle salue que le gouvernement ait présenté, le 27 février 2015, un projet de loi relative à la lutte contre la criminalité technologique au Conseil National, en vue de mettre en conformité la législation monégasque avec les dispositions de la Convention sur la Cybercriminalité. L'Assemblée se réjouit par ailleurs que le vote pour l'adoption de cette loi soit prévu les 16 et 17 juin 2015, ce qui permettra aux autorités monégasques de déposer leurs instruments de ratification;

8.4. pour ce qui concerne l'adoption, dans les meilleurs délais, 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 rappelle que le gouvernement a déposé en décembre 2009 devant le Conseil National le projet de loi modifiant la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National. L'Assemblée a accueilli favorablement la création, en 2013, de la «Commission spéciale en charge de la modification de la loi électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National» et salue le travail qu'elle a réalisé depuis lors. L'Assemblée se félicite de l'élaboration du projet de loi attendu, qui a été transmis au gouvernement le 14 décembre 2014. L'Assemblée prend note de la disponibilité du gouvernement à accepter les grandes lignes du projet de loi, et se réjouit que le vote pour l'adoption de cette loi soit prévu les 16 et 17 juin 2015, ainsi que du règlement intérieur révisé s'y rattachant;

8.5. pour ce qui concerne la réforme du Code de procédure pénale et la finalisation de la réforme du Code pénal:

8.5.1. l'Assemblée salue le pragmatisme des instances judiciaires qui se basent sur la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme avant même l'adoption des lois requises. Elle note les réformes successives du Code de procédure pénale et du Code pénal, comme demandé en 2009, et d'autres dispositions légales, en vue d'harmoniser la législation monégasque avec les normes du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits fondamentaux et de la lutte contre la corruption. Elle prend note, avec satisfaction, de l'adoption de la loi n° 1398 du 24 juin 2013 sur l'administration et l'organisation du système judiciaire, de la loi n° 1399 du 25 juin 2013 portant réforme du Code de procédure pénale en matière de garde à vue, et de la loi n° 1394 du 9 octobre 2014 portant réforme des Codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête;

8.5.2. elle retient que la loi n° 1364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature a permis la création d'un Haut Conseil de la Magistrature présidé par le Directeur des Services Judiciaires, et des avancées en matière de formation et d'évaluation des magistrats, y compris celle des magistrats français détachés, ainsi que la création d'un syndicat de la magistrature en 2011;

8.5.3. par ailleurs, un projet de loi portant sur diverses mesures en matière de responsabilité de l'Etat et de voies de recours a été soumis au Conseil National en décembre 2012. En outre, l'Assemblée note avec satisfaction l'élaboration d'une ordonnance souveraine ayant pour objet l'intégration explicite des principes du procès équitable résultant de la Convention européenne des droits de l'homme dans le corps des règles d'organisation et de procédure propres au Tribunal Suprême, qui devrait être publiée d'ici la fin mars 2015;

8.5.4. l'Assemblée note également les avancées réalisées en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, y compris l'adoption de la loi n° 1362 du 23 juillet 2009 visant à renforcer le dispositif de détection anti-blanchiment, et les moyens du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCCFIN), ainsi que l'Ordonnance souveraine n° 3561 de décembre 2011 modifiant la législation de 2002 sur la répression du financement du terrorisme, conformément aux recommandations de MONEYVAL;

8.6. pour ce qui concerne l'examen de la question des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil National:

8.6.1. l'Assemblée prend bonne note que la Constitution monégasque, dans son article 13, réserve au Prince, qui «représente la Principauté dans ses rapports avec les puissances étrangères», le pouvoir de signer et ratifier les conventions et traités internationaux. La Constitution ne prévoit l'implication du Conseil National, par le biais de l'adoption d'une loi d'autorisation de ratification, que dans certains cas spécifiques précisés par l'article 14 de la Constitution, à savoir dans les cas où les traités qui: 1) affectent l'organisation constitutionnelle; 2) entraînent la modification de dispositions législatives existantes; 3) entraînent la participation de membres du Conseil National à une organisation internationale; ou 4) créent une charge budgétaire de nature ou de destination nouvelle. L'Assemblée note que depuis l'entrée en vigueur de cette disposition constitutionnelle en 2002, l'article 14 de la Constitution n'a été activé que sept fois;

8.6.2. l'Assemblée est cependant convaincue qu'une plus grande interaction entre le gouvernement et le Conseil National ne peut que contribuer à créer un large consensus et à mieux ancrer ainsi des normes internationales plus élevées. L'Assemblée salue l'esprit de dialogue et le pragmatisme démontré ces derniers mois par toutes les parties concernées pour veiller à associer le Conseil National à l'examen des conventions et traités internationaux, dans le respect des dispositions constitutionnelles;

8.6.3. aussi l'Assemblée se réjouit-elle de l'accord conclu en février 2015, suite à un échange de lettres entre le Ministre d'Etat et le Président du Conseil National, qui prévoit un *modus operandi* visant à l'information régulière et à la consultation non contraignante du Conseil National dès lors que Monaco envisage de ratifier une convention ou un traité.

9. L'Assemblée exprime sa confiance dans la capacité de la Principauté de Monaco à s'adapter aux nouveaux défis démocratiques ainsi qu'aux adaptations exigées par la mondialisation. Elle forme le vœu que, tout en préservant le caractère unique de son régime, Monaco continue à réformer ses institutions. C'est dans ce contexte que Monaco s'engage dans d'importantes négociations avec l'Union européenne. L'Assemblée encourage de ce fait les autorités monégasques à poursuivre leur réflexion sur l'évolution future de leurs institutions, en s'inspirant notamment des recommandations des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe ainsi que des travaux de la Commission de Venise, et:

9.1. à préciser le partage des compétences entre le Souverain et le Conseil National pour les matières qui, selon la Constitution, ne relèvent pas spécifiquement du domaine de la loi ou du domaine du règlement (ordonnances souveraines et arrêtés ministériels);

9.2. à veiller à ce que toute ratification de traité international entraînant de nouvelles incriminations et peines pénales fasse l'objet d'une loi d'approbation de ratification votée par le Conseil National, conformément à l'article 20 de la Constitution selon lequel nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;

9.3. dans le cadre d'une réflexion sur une future révision constitutionnelle, à examiner la possibilité de droit à l'amendement budgétaire pour le Conseil National, ce qui contribuerait à améliorer les politiques publiques et la qualité des débats démocratiques au sein du Conseil National;

9.4. à poursuivre les travaux de modernisation de la législation électorale initiée par la «Commission spéciale en charge de la modification de la loi électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National», ainsi que l'approfondissement des dispositions légales portant sur le financement des campagnes électorales et des groupes politiques, suivant les recommandations du GRECO;

9.5. à renforcer l'indépendance de l'institution du Haut-Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation, conformément aux recommandations de l'ECRI.

10. En conclusion, l'Assemblée se félicite des progrès considérables accomplis par Monaco qui a honoré, ou est sur le point d'honorer, quatre des engagements contractés lors de son adhésion en 2004, à savoir:

10.1. la ratification de la Convention sur la cybercriminalité;

10.2. l'adoption, dans les meilleurs délais, d'une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil National permettant de tenir compte des modifications constitutionnelles intervenues en 2002;

10.3. la réforme du Code de procédure pénale et la finalisation de la réforme du Code pénal;

10.4. l'examen de la question des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil National.

11. En ce qui concerne la ratification des Protocoles n^{os} 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne (révisée), l'Assemblée note que bien qu'aucune solution juridique acceptable n'ait pu être trouvée à ce stade pour honorer ces engagements, les autorités monégasques restent disposées à continuer d'étudier toutes les possibilités, notamment en ce qui concerne la Charte sociale européenne, qui pourraient ouvrir la voie à une ratification de ces instruments. L'Assemblée réaffirme sa confiance dans la capacité de Monaco à poursuivre sa coopération avec le Conseil de l'Europe, notamment par la création du groupe de travail proposé par les autorités, et à régler ces questions en suspens.

12. A la lumière des progrès réalisés depuis 2009 et des efforts déployés par Monaco pour honorer ses obligations, l'Assemblée décide de mettre un terme au dialogue postsuivi avec Monaco. Elle continuera à suivre les développements législatifs et institutionnels, notamment par le biais des rapports périodiques préparés par sa commission de suivi, conformément à la [Résolution 2018 \(2014\)](#) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (octobre 2013-septembre 2014). L'Assemblée réitère la disponibilité du Conseil de l'Europe à accompagner la Principauté de Monaco dans ses futures réformes.

B. Exposé des motifs, par M. Xuclà, rapporteur

1. Introduction

1. La Principauté de Monaco a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 octobre 2004. L'Assemblée parlementaire a ouvert une procédure de suivi à la suite de l'adoption de son [Avis 250 \(2004\)](#) relatif à la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe. Dans sa [Résolution 1690 \(2009\)](#) relative au respect des obligations et engagements de Monaco, l'Assemblée a décidé de clore la procédure de suivi et de poursuivre le dialogue avec les autorités monégasques sur les questions évoquées dans cette résolution, en particulier au paragraphe 18 de celle-ci et sur toute autre question qui pourrait se poser du fait des obligations de Monaco en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, à savoir:

- la ratification des protocoles n^{os} 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^{os} 9, 177 et 5);
- la ratification de la Charte sociale européenne (révisée) (STE n^o 163);
- la ratification de la Convention sur la cybercriminalité (STE n^o 125);
- l'adoption, dans les meilleurs délais, d'une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil National permettant de tenir compte des modifications constitutionnelles intervenues en 2002;
- la réforme du Code de procédure pénale et la finalisation de la réforme du Code pénal;
- l'examen de la question des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil National.

2. La commission de suivi m'a nommé rapporteur pour le dialogue postsuivi avec Monaco en février 2014, quand l'ancienne rapporteure, M^{me} Anne Brasseur, a été élue Présidente de l'Assemblée parlementaire. Je tiens à rendre hommage à son travail. Pendant la période concernée par le présent rapport, la commission de suivi a demandé à la Commission de Venise un avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco³. L'Assemblée a observé le 10 février 2013 l'élection des Conseillers nationaux, en incluant des conclusions dans son rapport d'observation⁴.

3. Pour préparer le présent rapport, j'ai effectué trois visites d'information à Monaco, du 5 au 6 juin 2014, du 5 au 7 novembre 2014 et le 20 février 2015⁵, et j'ai eu des contacts réguliers avec les représentants de ce pays au Conseil de l'Europe:

3.1. Durant sa réunion à Paris le 14 novembre 2014, la commission de suivi a organisé une audition avec la participation de M. Laurent Nouvion, Président du Conseil National, et de M. Jacques Rit, Président de la Commission spéciale en charge de la modification de la loi électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National. L'audition a permis de dégager une vue d'ensemble des attentes et des contraintes qu'implique l'appartenance de Monaco au Conseil de l'Europe et l'état d'avancement de l'élaboration de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National.

3.2. Le 25 novembre 2014, j'ai rencontré à Strasbourg M. José Badia, Conseiller de gouvernement pour les relations extérieures et la coopération, en présence de M^{me} l'Ambassadrice Claudette Gastaud, Représentante permanente de Monaco auprès du Conseil de l'Europe pour discuter en particulier les mécanismes de ratification des instruments internationaux.

3.3. Enfin, j'ai organisé une réunion de travail qui s'est tenue le 10 décembre 2014 à Paris avec M. Laurent Anselmi, Délégué aux affaires juridiques auprès du Gouvernement de Monaco, M. Jean-Laurent Ravera, Chef du Service du droit international, des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Gouvernement de Monaco, et M. Jörg Polakiewicz, Directeur du Conseil Juridique et du droit international public au Conseil de l'Europe. Des contacts ont également été établis avec M. Régis Brillat, Secrétaire exécutif du Comité européen des Droits sociaux. Je tiens à remercier ces deux hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil de l'Europe pour leur disponibilité et leurs conseils. Ces rencontres et ces consultations m'ont permis de me familiariser avec les spécificités du pays – qui ont été pleinement reconnues par le Conseil de l'Europe lors de l'adhésion de Monaco à l'Organisation.

3. [Avis n° 695/2012](#) sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco, adopté par la Commission de Venise les 14-15 juin 2013.

4. [Doc. 13137](#).

5. Les programmes des visites sont disponibles au Secrétariat.

3.4. Lors de ma visite du 20 février 2015, j'ai pu examiner, avec le Ministre d'Etat M. Michel Roger et les membres du gouvernement d'une part, le Président du Conseil National, M. Nouvion, et les membres du Conseil National et de la délégation monégasque auprès de l'Assemblée parlementaire d'autre part, l'état d'avancement des procédures en cours visant à finaliser le respect des derniers engagements, et j'ai encouragé les autorités à poursuivre leurs efforts et leur concertation.

3.5. En mars 2015, j'ai pris connaissance des commentaires⁶ transmis par le Président du Conseil National, le Président de la délégation de Monaco auprès de l'Assemblée parlementaire et le Gouvernement monégasque, à l'avant-projet de rapport qui leur avait été soumis, et qui ont inspiré la rédaction finale de ce rapport.

4. Je tiens à remercier chaleureusement le Président et les membres du Conseil National de Monaco et les autorités monégasques pour les discussions ouvertes, franches et constructives que nous avons eues, et pour avoir organisé des contacts à haut niveau, y compris avec S.A.S. le Prince Albert II, avec le Ministre d'Etat M. Roger et avec les Conseillers de gouvernement, le Président du Conseil National, M. Nouvion et la délégation de Monaco à l'Assemblée parlementaire, qui est présidée par M. Jean-Charles Allavena. J'ai tout particulièrement été encouragé à poursuivre mes efforts par les entrevues positives que j'ai eues avec S.A.S. le Prince Albert II et par sa volonté de traiter toutes les questions en suspens et de soutenir le processus d'élaboration de solutions juridiques.

5. Conformément aux conclusions formulées par mon prédécesseur en 2011 et en 2012, j'ai entrepris d'étudier, avec les autorités monégasques, les possibilités qui permettraient à Monaco de respecter les derniers engagements pris par la Principauté lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, il y a 10 ans, énoncés dans la [Résolution 1690 \(2009\)](#) sur le respect des obligations et engagements de Monaco. Le présent rapport reflète les discussions avec les autorités monégasques et s'inspire aussi des constatations faites par différents mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, en particulier du rapport établi par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) publié le 8 février 2011 ainsi que ses conclusions du 19 mars 2014⁷, des rapports de conformité sur Monaco adoptés par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du 1^{er} octobre 2010 et du 7 décembre 2012 (premier et deuxième cycles d'évaluation)⁸ et du 20 juin 2014 (troisième cycle d'évaluation)⁹ et des rapports d'étape soumis par Monaco au Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) de 2011 et 2013¹⁰.

2. Les spécificités de Monaco dans le contexte de l'accord d'adhésion au Conseil de l'Europe

6. Avant de poursuivre, rappelons les spécificités de Monaco:

6.1. La Principauté, dont le territoire fait à peine 2,2 km², compte 36 000 résidents, mais seuls 8 000 d'entre eux sont des citoyens monégasques. Par conséquent, les citoyens monégasques – qui composent 21,5 % de la population – sont en minorité dans leur pays. Ils bénéficient de ce fait d'un traitement préférentiel, notamment en matière d'emploi et de logement. L'application de cette «préférence nationale» est considérée comme indispensable pour permettre aux citoyens de Monaco de vivre sur le territoire de la Principauté. Monaco génère plus de 50 000 emplois. Il représente un pôle économique dont profitent les régions voisines (France et Italie). Le taux de chômage y est très bas: ce contexte de bonne santé économique conduit à ce que l'application de la priorité nationale¹¹, qui semble être souple, n'entraîne pas de tensions sociales entre les communautés nationales.

6. AS/Mon (2015) 04.

7. Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à Monaco, adoptées le 19 mars 2014, [CRI\(2014\)23](#).

8. Rapport de conformité sur Monaco (premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints), adopté par le GRECO à l'occasion de sa 48^e réunion plénière (Strasbourg, 27 septembre-1^{er} octobre 2010) [Greco RC-III\(2010\)3F](#), et son addendum du 7 décembre 2012 [Greco RC-III\(2010\)3F Add](#).

9. Rapport de conformité sur Monaco (troisième cycle d'évaluation sur les «Incriminations (STE n^{os} 173 et 191, GPC2)» et «Transparence du financement des partis politiques»), adopté par le GRECO à l'occasion de sa 64^e réunion plénière (Strasbourg, 16-20 juin 2014), [Greco RC-III\(2014\)4F](#).

10. [MONEYVAL\(2011\)29](#), Deuxième rapport d'étape et analyse des progrès réalisés en ce qui concerne les recommandations essentielles du GAFI, 13 décembre 2011 (existe en français uniquement) et [MONEYVAL\(2013\)12](#), Rapport d'évaluation mutuelle du quatrième cycle adopté par MONEYVAL à l'occasion de sa 42^e réunion plénière (Strasbourg, 16-20 septembre 2013) – voir [Résumé](#).

11. L'article 25.2 de la Constitution stipule que «la priorité est assurée aux Monégasques pour l'accès aux emplois publics et privés, dans les conditions prévues par la loi ou les conventions internationales»; l'article 5 de la Loi du 17 juillet 1957 indique qu'une autorisation administrative est nécessaire pour recruter un non-national, qui peut être accordée «pour

6.2. La population se caractérise également par la présence des «enfants du pays»¹², qui tend à diminuer en raison du vieillissement de cette population, de la pression immobilière et des naturalisations. Une définition plus précise de la notion d'enfant du pays, voire la création d'un statut, est actuellement à l'étude.

6.3. Comme l'expliquent les experts en droit constitutionnel du Conseil de l'Europe, Monaco s'est dotée d'un système unique en son genre de monarchie constitutionnelle limitée dans laquelle la loi procède de la volonté commune du Prince souverain et du Conseil National. Un réseau d'organes consultatifs atténue les pouvoirs étendus du Prince par rapport aux pouvoirs limités du Conseil National. Plusieurs mécanismes incitent au dialogue, au compromis et au consensus: les luttes politiques sont remplacées par un fonctionnement consensuel des institutions. Le gouvernement n'est pas responsable devant le Conseil National.¹³ Le régime politique actuel jouit d'un large consensus dans la population, et parmi les dirigeants politiques; ils sont attachés à ce régime et ne souhaitent pas le modifier.

6.4. L'exercice du pouvoir législatif est, en Principauté, une compétence partagée. L'article 66 de la Constitution précise en effet que «la loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National. L'initiative des lois appartient au Prince. La délibération et le vote des lois appartiennent au Conseil National. La sanction des lois appartient au Prince, qui leur confère force obligatoire par la promulgation». La vie parlementaire est donc basée sur le consensus et la négociation: ainsi le Conseil National doit être en mesure de convaincre le gouvernement s'il souhaite amender, et faire aboutir l'adoption, d'un projet de loi, sachant que le gouvernement dispose de la faculté conférée par la Constitution de «retirer le projet de loi avant le vote final». Le Conseil National a l'entière maîtrise de son agenda et de l'examen des projets de lois – une possibilité toutefois tempérée par la faculté du Prince de convoquer le Conseil National en session extraordinaire. Alors que l'initiative des lois appartient au Prince (Article 66, paragraphe 2), le Conseil National dispose d'un droit d'initiative indirect: depuis la réforme constitutionnelle de 2002, il peut formuler des propositions de loi. Dans les six mois suivant leur réception, le Ministre d'Etat doit faire connaître sa position. Soit il transforme cette proposition de loi, éventuellement amendée, en un projet, qui doit ensuite être déposé dans un délai d'un an, soit il décide d'interrompre la procédure législative. Cette décision doit être explicitée par une déclaration, qui, selon la Constitution, «peut être» – et, dans la pratique *est* – débattue par le Conseil National lors d'une séance publique de la session ordinaire¹⁴.

6.5. Néanmoins, le fait que le gouvernement, de même que le Directeur des Services judiciaires, soit responsable exclusivement devant le Prince et non pas devant le Conseil National pose un véritable défi pour la démocratie, bien que le Souverain et le Conseil National, qui partagent le pouvoir législatif, se contrôlent mutuellement. Les experts du Conseil de l'Europe ont donc souligné que «le partage des compétences réciproques est fondamental»¹⁵: si le domaine de la loi et celui du règlement sont clairement définis par la Constitution¹⁶, la Constitution ne précise pas comment résoudre les cas de doute et les cas nouveaux¹⁷. Il y a une autre question juridique non résolue qui avait déjà été évoquée par les précédents rapporteurs de l'Assemblée parlementaire et à laquelle il faudra réfléchir à l'avenir: dans les cas où une loi de ratification n'est pas nécessaire, «de nouvelles incriminations et peines

les candidats possédant des aptitudes nécessaires à l'emploi et à défaut de travailleurs de nationalité monégasque». Le Tribunal Suprême de Monaco a précisé que «la priorité [nationale] reconnue aux monégasques par les dispositions précitées s'exerce lorsqu'un emploi est vacant, à la condition qu'ils possèdent les aptitudes nécessaires à cet emploi; (...) il appartient à l'employeur d'apprécier selon une procédure dont il a la responsabilité, les aptitudes des candidats à l'emploi auquel il veut pourvoir»; Article de Roland Drago, ancien Président du Tribunal Suprême de Monaco.

12. Cette population comprend les personnes n'ayant pas la nationalité monégasque mais qui vivent à Monaco depuis plusieurs générations et ont des liens étroits avec le pays. Elle est estimée à environ 6 000 personnes, essentiellement des ressortissants français et italiens.

13. Avis n° 695/2012 de Commission de Venise.

14. *Ibid.*, p. 12.

15. *Ibid.*, paragraphe 69: «Le partage entre le domaine de la loi et celui des actes réglementaires (Ordonnances et Arrêtés Ministériels) n'apparaît pourtant pas à l'évidence. C'est en principe par Ordonnance que le champ de compétence des Ordonnances et celui des Arrêtés Ministériels est fixé (article 48). Mais ce n'est que la Constitution qui peut déterminer le domaine de la loi et celui des actes réglementaires.»

16. Le gouvernement a précisé que «les matières explicitement affectées par des dispositions constitutionnelles reviennent obligatoirement à la loi et les autres matières peuvent indifféremment faire l'objet de projets ou de propositions de loi, ou encore de textes réglementaires, selon l'option retenue. Cette répartition a été clairement entendue en doctrine, sans donner lieu à des critiques particulières qui tiendraient à une carence démocratique ou à un manque de lisibilité du dispositif», AS/Mon (2015) 04.

17. Avis n° 695/2012, p. 15.

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 loi»¹⁸.

6.6. La Principauté de Monaco est historiquement liée à la France. Le 8 novembre 2005, Monaco et la France ont signé la Convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la principauté de Monaco¹⁹, que la France a ratifiée en 2008. Depuis lors, afin de garantir le respect du principe de non-discrimination, les citoyens monégasques peuvent être nommés à de hautes fonctions publiques et gouvernementales, ce qui jusqu'alors avait été réservé aux ressortissants français.

7. Depuis son adhésion en 2004, Monaco joue un rôle actif au Conseil de l'Europe. Monaco a signé et ratifié 45 traités du Conseil de l'Europe, et signé cinq traités supplémentaires: le Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne (révisée), la Convention sur la cybercriminalité ainsi que la [Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale](#) et son Protocole (STE n° 127 et STCE n° 208) le 13 octobre 2014²⁰. Monaco contribue activement aux travaux du Conseil de l'Europe, comme en témoigne l'implication de la délégation monégasque dans les travaux de l'Assemblée parlementaire, la contribution essentielle de Monaco à l'organisation d'une Conférence de haut niveau consacrée aux droits de l'enfant en avril 2006 et d'une Conférence sur la stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant 2012-2015 les 20 et 21 novembre 2011, sous la présidence de S.A.R. la Princesse de Hanovre, et le financement de nombreuses activités du Conseil de l'Europe par des contributions volontaires.

8. Le 5 octobre 2014, à l'occasion du 10^e anniversaire de l'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, les autorités monégasques ont déposé leurs instruments de ratification pour la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, «Convention de Lanzarote») et pour la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»). Elles ont ainsi confirmé que la Principauté est fermement ancrée dans l'Organisation, attachée à ses idéaux et désireuse de soutenir ses activités.

9. Aujourd'hui, Monaco doit faire face à un certain nombre de défis mondiaux et trouver le juste équilibre entre la préservation de sa spécificité et l'ouverture au monde. Lors de mes visites, j'ai discuté avec différentes parties prenantes des conséquences des grandes tensions sur le marché immobilier pour la population monégasque, des défis posés par la réforme du régime des pensions de 2012 et la législation du travail, en particulier dans le secteur public, de la situation de l'économie et des entreprises locales face à la mondialisation, etc.

10. En même temps, la Principauté va s'engager dans des négociations importantes avec l'Union européenne: le 16 décembre 2014, le Conseil européen «[a] réaffirm[é] sa volonté de nouer des liens plus étroits avec Andorre, Monaco et Saint-Marin», estimant qu'«une association plus étroite avec ces trois Etats est dans l'intérêt de l'Union européenne. Il attend avec intérêt d'approfondir et de renforcer les relations actuelles avec ces pays, qui sont étendues mais fragmentées, en tenant compte de l'importance que revêt une approche cohérente»²¹. Cela devrait permettre à la Commission européenne de lancer des négociations avec Monaco, ce qui pourrait avoir des répercussions non négligeables sur son développement économique.

18. [Doc. 12012](#), paragraphe 36. Les rapporteurs, MM. Slutsky et Agramunt, ont noté 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». Le Gouvernement monégasque est toutefois d'avis que cette possibilité «ne méconnaît pas l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, sachant en outre qu'il en est fait un usage extrêmement limité, généralement à l'effet de permettre l'exécution rapide d'engagements de la Principauté en matière de criminalité transnationale organisée». Voir AS/Mon (2015) 04.

19. La Convention de 2005 remplace celle 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, voir la [Résolution 1566 \(2007\)](#), paragraphe 4.

20. Voir www.conventions.coe.int.

21. Conclusions du Conseil relatives à un marché unique élargi homogène et aux relations de l'Union européenne avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'Union européenne, Session du Conseil Affaires générales, Bruxelles, 16 décembre 2014.

3. Examen des progrès réalisés dans le respect des derniers engagements à remplir par Monaco

11. A la suite de l'organisation des auditions et réunions susmentionnées, j'ai proposé d'établir une feuille de route pour mener à son terme le dialogue postsuivi, proposition qui a été approuvée par la commission de suivi à l'occasion de sa réunion du 14 décembre 2014 et partagée avec les autorités monégasques. Le 19 janvier 2015, des informations supplémentaires ont été envoyées par S.E. M. Roger, Ministre d'Etat, ainsi que par M. Novion, Président du Conseil National, et M. Allavena, président de la délégation monégasque auprès de l'Assemblée parlementaire. Je suis persuadé qu'avec une volonté politique forte et un niveau élevé de coopération et de confiance, nous pourrions résoudre le problème des derniers engagements à honorer. J'insiste une fois de plus sur le fait que le Conseil de l'Europe reste à la disposition de Monaco pour apporter le savoir-faire et les recommandations nécessaires à l'élimination de tout obstacle juridique qui pourrait encore l'empêcher de ratifier ces instruments internationaux. La feuille de route incluait les demandes suivantes à l'intention des autorités de Monaco:

3.1. Ratification des protocoles nos 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme

12. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, Monaco s'est engagé à ratifier les Protocoles n^{os} 1²² et 12²³ à la Convention européenne des droits de l'homme. Le Protocole n^o 1 concerne notamment la protection de la propriété, l'instruction et les élections libres. Le droit de propriété, tel qu'il est entendu par la Cour européenne des droits de l'homme, mais aussi la «socialisation de la notion de bien» telle qu'elle résulte de l'interprétation de la Cour, combinée avec l'application du principe général de non-discrimination posé par l'article 14 de la Convention, préoccupe les autorités monégasques²⁴, où la législation prévoit des droits d'accès au logement différenciés pour les citoyens, les «enfants du pays», les résidents ou les étrangers, ainsi qu'une réglementation particulière de la propriété foncière²⁵. Cette question a fait l'objet de discussions à plusieurs reprises avec les autorités monégasques, et récemment à nouveau lors de ma réunion à Paris le 10 décembre 2014 avec M. Anselmi, Délégué aux Affaires Juridiques auprès du Gouvernement de Monaco, et M. Polakiewicz, Directeur du Conseil juridique et du droit international public du Conseil de l'Europe. Dans sa lettre du 19 janvier 2015, le Ministre d'Etat, M. Roger, a souligné que le gouvernement continuerait à examiner avec attention toutes les solutions qui ont été envisagées lors de la réunion du 10 décembre 2014, «car elles sont susceptibles de mener à la ratification à terme du Protocole n^o 1 et de la Charte sociale». Le soutien exprimé par le Ministre d'Etat est un signe encourageant.

13. Tenant compte des obstacles qui pourraient empêcher la ratification du protocole, les autorités monégasques ont mené le 27 février 2015, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, une expertise approfondie de la faisabilité d'une ratification et des options juridiques envisageables (réserves, déclarations) dont dispose Monaco pour ratifier ces instruments, tenant compte des spécificités de Monaco, et ont sollicité le savoir-faire du Conseil de l'Europe sur la rédaction possible de réserves. Deux options ont été explorées:

13.1. La première option consisterait à formuler une réserve qui n'exclurait du champ d'application de l'article premier du Protocole n^o 1 que certaines dispositions de la Constitution, en particulier celles tenant aux priorités réservées aux nationaux et aux droits ouverts aux étrangers. Une telle option présenterait toutefois un risque important de voir déclarer la réserve non valide par la Cour, notamment eu égard au caractère trop général des dispositions constitutionnelles qui en seraient le fondement.

13.2. La seconde option procéderait d'une formulation «par énumération exclusive», se basant sur une liste exhaustive des normes juridiques internes à soustraire à l'application dudit article premier. Cependant, un tel procédé ne pourrait couvrir d'éventuelles dispositions adoptées après la ratification du Protocole. Les autorités estiment qu'une telle réserve serait effectivement impropre à prendre en considération, au fur et à mesure de leur émergence, les nouveaux besoins, sans préjudice de la voir, là aussi, écarter par la Cour qui déduirait son caractère trop général de l'abondance des textes figurant sur ladite liste.²⁶

22. Ratifié par tous les Etats membres, excepté Monaco et la Suisse.

23. Ratifié par 18 Etats membres et signé par 19 Etats membres.

24. Commentaires des autorités monégasques du 4 mars 2015, AS/Mon (2015) 04.

25. Les biens immobiliers font l'objet d'une réglementation différente à Monaco selon qu'ils appartiennent au «secteur privé» (qui est totalement libre), au «secteur protégé» par la loi (où des conditions particulières de location s'appliquent à certains logements construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947) ou au «secteur domanial» (appartenant à l'Etat) dont les critères d'accès sont définis par Arrêté Ministériel.

26. Commentaires des autorités monégasques du 4 mars 2015, AS/Mon (2015) 04.

14. Sur la base de cet avis, le gouvernement a fait savoir que, bien que Monaco ait fait son possible, en toute bonne foi, pour honorer ses engagements internationaux en la matière, ceci à la faveur de nombreux échanges et entretiens avec les services techniques du Conseil de l'Europe, la ratification du Protocole n° 1 peut difficilement être envisagée. Le même raisonnement peut, a fortiori, être suivi pour ce qui est du Protocole n° 12²⁷. Toutefois, j'ai bien noté que les autorités monégasques avaient à cœur de trouver une solution et je me félicite de l'idée de charger un groupe de travail d'étudier de nouveaux éléments techniques qui pourraient permettre d'envisager une ratification²⁸, après l'expérience positive et utile des consultations techniques précédemment organisées avec les experts du Conseil de l'Europe. J'ai aussi noté que les autorités monégasques et les experts du Conseil de l'Europe s'accordaient à penser qu'à l'heure actuelle, aucun des deux mécanismes de réserve étudiés (voir paragraphe 13) ne permettrait de préserver pleinement les spécificités monégasques.

15. En ce qui concerne la ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et compte tenu des réponses données par les autorités, je ne peux qu'encourager les autorités monégasques à examiner plus avant, avec le Conseil de l'Europe, les solutions qui pourraient permettre à la Principauté de surmonter les obstacles juridiques et de ratifier cet instrument.

16. Je considère que la ratification de ces deux protocoles contribuerait à protéger davantage encore les droits de l'homme à Monaco. A cet égard, je voudrais saluer la décision très positive prise en octobre 2013 par le Prince de créer le Haut-Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation²⁹. M^{me} Anne Eastwood a été nommée au poste de Haut-Commissaire en février 2014. Son mandat concerne la protection des droits de l'homme (articles 15 à 27) et la lutte contre les discriminations (articles 28 à 32). Elle est également responsable de la médiation. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) considère «que l'institution du Haut-Commissariat marque un progrès sensible qui va dans le sens d'une meilleure protection contre le racisme et la discrimination» tout en appelant à une plus grande indépendance de cette institution³⁰.

3.2. Ratification de la Charte sociale européenne (révisée)

17. La Charte sociale européenne (révisée) a été ratifiée par 33 Etats membres et signée par 12 (dont Monaco, en 2004). Bien que les normes sociales soient considérées comme étant élevées à Monaco, il y a une crainte que l'applicabilité directe de la Charte sociale européenne (révisée) puisse porter atteinte au «pacte social» établi à Monaco ainsi qu'à l'application de la «préférence nationale» et à certaines allocations sociales spécifiques qui sont réservées à ses citoyens.

18. Il faut rappeler à ce propos qu'en 2004, au moment de l'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, l'Assemblée avait encouragé l'Organisation à tenir compte des régimes préférentiels dont bénéficient les ressortissants monégasques en matière de logement ou d'emploi, mais avait souligné dans le même temps que la Charte sociale européenne (révisée) offrait la flexibilité nécessaire pour tenir compte des spécificités des parties³¹.

19. Suite à cette série de consultations, j'ai invité les autorités monégasques à réaliser, en coopération avec le Conseil de l'Europe, une expertise approfondie sur la faisabilité d'une ratification de la Charte sociale européenne (révisée), à identifier les articles et alinéas que Monaco³² pourrait accepter et les options juridiques (déclarations) dont dispose Monaco pour ratifier cette charte dans le respect des spécificités du pays, et à identifier les mécanismes appropriés relatifs à l'applicabilité de la Charte veillant à ce que les effets juridiques de la Charte ne portent pas atteinte aux spécificités de Monaco.

27. Lettre de S.E. M. Roger, Ministre d'Etat, du 4 mars 2015, AS/Mon (2015) 04.

28. Lettre de S.E. M. Roger, Ministre d'Etat, du 11 mars 2015, AS/Mon (2015) 04.

29. Ordonnance souveraine n° 4524 du 30 octobre 2013.

30. Le Prince est habilité à abolir la nouvelle institution par une autre ordonnance souveraine. C'est pourquoi l'ECRI souligne que le statut du Haut-Commissaire «devrait être énoncé dans une loi et non dans une ordonnance souveraine». Pour plus de détails, voir les conclusions de 2014 de l'ECRI, p. 5/6.

31. [Avis 250 \(2004\)](#), Demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, paragraphe 9.

32. Pour adhérer à la Charte sociale européenne, Monaco doit s'engager «à se considérer comme lié par six au moins des neuf articles suivants de la partie II de la Charte: articles 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 et 20» et «à se considérer comme lié par un nombre supplémentaire d'articles ou de paragraphes numérotés de la partie II de la Charte, qu'il choisira, pourvu que le nombre total des articles et des paragraphes numérotés qui le lient ne soit pas inférieur à seize articles ou à soixante-trois paragraphes numérotés».

20. Malgré les difficultés évoquées par les autorités, eu égard aux spécificités de Monaco, le gouvernement a annoncé, le 11 mars 2015, qu'il était disposé à trouver une solution juridique. Nous nous félicitons de la volonté du gouvernement de réfléchir à la formulation d'un texte juridique permettant de ratifier la Charte sociale européenne (révisée). Cependant, en ce qui concerne ce point précis, le gouvernement est toujours à la recherche d'une solution appropriée sur le plan politique et technique. Nous exprimons notre confiance dans le processus, qui est déjà engagé, et exhortons l'ensemble des parties concernées à trouver les mécanismes adéquats et à entreprendre des démarches législatives pour mener ce processus à terme dès que possible, en coopération avec les experts du Conseil de l'Europe.

21. Je pense que la ratification de la Charte sociale, qui offre la possibilité d'une ratification «à la carte», pourrait être un signal fort, qui marquerait la détermination de Monaco à préserver ses normes sociales déjà élevées. J'encourage vivement les autorités monégasques à étudier plus avant toutes les solutions juridiques qui leur permettraient d'honorer cet engagement, en préservant dans le même temps les spécificités de la Principauté. En dernier recours, si, pour des motifs sérieux et justifiés, une ratification ne semble pas réalisable pour le moment, Monaco devrait intégrer l'essence des droits garantis par la Charte sociale européenne (révisée) dans son droit interne.

3.3. Ratification de la Convention sur la cybercriminalité

22. La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, signée par Monaco en mai 2013, est sur le point d'être achevée: le Conseil National a adopté le 5 décembre 2013 la loi n° 1402 portant approbation de ratification de la Convention sur la cybercriminalité.

23. Le 28 février 2015, le gouvernement a soumis au Conseil National un projet de loi relative à la lutte contre la criminalité technologique visant à mettre en conformité la législation monégasque avec les stipulations conventionnelles. Nous attendons à présent que le Conseil National adopte rapidement ce projet de loi pour permettre au gouvernement de déposer les instruments de ratification. Le Président du Conseil National m'a indiqué que le vote d'adoption de cette loi sera à l'ordre du jour de la séance publique des 16 et 17 juin 2015.

3.4. Adoption, dans les meilleurs délais, d'une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil National permettant de tenir compte des changements constitutionnels intervenus en 2002

24. En décembre 2009, le gouvernement a déposé devant le Conseil National le projet de loi modifiant la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National. La création en 2013 de la «Commission spéciale en charge de la modification de la loi électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National» a accéléré l'élaboration de la loi. La commission de suivi a été informée de l'état d'avancement des travaux de cette Commission lors de sa réunion du 14 novembre 2014. M. Nouvion, Président du Conseil National, et M. Rit, Président de la Commission spéciale, ont présenté les changements importants qui pourraient être réalisés grâce à cette loi pour accroître la capacité administrative du Conseil National, faciliter le travail des conseillers nationaux à temps partiel (avec le recrutement d'assistants parlementaires), officialiser le rôle des groupes politiques, élargir le Bureau du Conseil National avec la participation de l'opposition, etc.

25. Le 14 décembre 2014, la Commission Spéciale a adopté à l'unanimité les modifications de la loi n° 771 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, qui ont été transmises au gouvernement. Le projet du Règlement intérieur du Conseil National devrait être examiné d'ici à la fin du mois de mars 2015. Nous nous félicitons de ces progrès. Nous attendons maintenant du gouvernement qu'il examine rapidement la loi modifiée, afin de permettre au Conseil National de l'adopter en temps utile. A cet égard, j'ai été informé que le gouvernement n'a pas relevé de difficultés majeures de nature à retarder l'examen du projet de loi amendé dans le texte transmis par le Conseil National. J'ai été satisfait d'apprendre que le Président du Conseil National a décidé d'inscrire le vote d'adoption de cette loi lors de la séance publique du Conseil National des 16 et 17 juin 2015.

3.5. Réforme du Code de procédure pénale et finalisation de la réforme du Code pénal

26. Plusieurs mesures positives ont été prises afin de réformer le Code de procédure pénale et le Code pénal (comme attendu en 2009) et d'autres dispositions légales, et ainsi harmoniser la législation monégasque avec les normes du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits fondamentaux et de la lutte contre la corruption. Comme cela avait été noté par mon prédécesseur, M^{me} Brasseur, le pragmatisme des instances judiciaires qui se basent sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

avant même l'adoption des lois requises mérite d'être salué. Le Président du Tribunal Suprême, M. Linotte, m'a également informé de l'élaboration d'une future Ordonnance Souveraine qui permettra de formaliser des pratiques déjà existantes afin d'intégrer, de manière explicite, des principes du procès équitable résultant de la Convention européenne des droits de l'homme. Signalons notamment:

- l'adoption de la loi n° 1398 du 24 juin 2013 sur l'administration et l'organisation du système judiciaire;
- l'adoption de la loi n° 1399 du 25 juin 2013 portant réforme du Code de procédure pénale en matière de garde à vue;
- l'adoption de la loi n° 1394 du 9 octobre 2014 portant réforme des Codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête;
- la soumission au Conseil National, le 10 décembre 2012, du projet de loi n° 879 portant diverses mesures en matière de responsabilité de l'Etat et de voies de recours.
- l'élaboration d'une Ordonnance Souveraine ayant pour objet l'intégration explicite des principes du procès équitable résultant de la Convention européenne des droits de l'homme dans le corps des règles d'organisation et de procédure propres au Tribunal Suprême, qui devrait être publiée d'ici la fin mars 2015³³.

27. L'engagement est donc rempli de manière satisfaisante ou est en voie de l'être.

28. Membre de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) depuis 2007, Monaco est soumis à une procédure régulière de suivi du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). De ce point de vue, nous saluons la réforme initiale de la loi sur le financement des campagnes électorales, afin de réglementer non seulement les dépenses de campagne, mais aussi les dons effectués dans le cadre de telles campagnes. Citons à cet égard la loi n° 1389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales, qui devrait être prochainement révisée, après le dépôt, le 2 octobre 2014, du projet de loi n° 924 modifiant la loi de 2012³⁴.

29. De plus, il faut aussi noter l'adoption de la loi n° 1364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature. Cette loi a notamment permis la création d'un Haut Conseil de la Magistrature présidé par le Directeur des Services Judiciaires, et des avancées en matière de formation et d'évaluation des magistrats, y compris celle des magistrats français détachés. Cette loi a également autorisé la création d'un syndicat de la magistrature en 2011.

30. Dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent, des avancées ont été notées depuis le dernier rapport avec l'adoption de la loi n° 1362 du 23 juillet 2009³⁵ qui a permis de renforcer le dispositif de détection anti-blanchiment, et de renforcer les moyens du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (SICCFIN). Par ailleurs, l'Ordonnance souveraine n° 3561³⁶ modifiant la législation de 2002 sur la répression du financement du terrorisme a été adoptée le 9 décembre 2011. Monaco continue de faire l'objet d'un suivi de la part de MONEYVAL, qui évalue la législation et sa mise en œuvre, y compris l'application de mesures préventives par des entreprises et professions financières et non financières. La loi anti-blanchiment de 2009 impose aussi aux avocats l'obligation de signaler dans certains cas au Procureur général toute transaction suspecte. M^{me} Boisson, Directrice du SICCFIN, a indiqué en novembre 2014 que 500 à 600 déclarations de transactions suspectes sont enregistrées chaque année³⁷. Au terme de la procédure, seul un nombre limité d'affaires fait l'objet de poursuites. On m'a expliqué qu'il est nécessaire d'identifier les infractions sous-jacentes – qui ont souvent lieu à l'étranger –, de faire face aux difficultés rencontrées avec les commissions rogatoires internationales et obtenir les informations nécessaires à l'étranger. Dans le même temps, j'ai été impressionné par les réponses rapides fournies par Monaco (deux mois en moyenne) aux commissions rogatoires internationales.

33. Commentaires du Gouvernement de Monaco, AS/Mon (2015) 04.

34. www.conseil-national.mc/index.php/textes-et-lois/projets-de-loi/item/364-924-projet-de-loi-modifiant-la-loi-n-1389-du-2-juillet-2012-relative-au-financement-des-campagnes-electorales.

35. Loi n° 1362 du 23 juillet 2009 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption, voir www.conseil-national.mc/index.php/textes-et-lois/lois/item/232-1362-loi-relative-a-la-lutte-contre-le-blanchiment-de-capitaux-le-financement-du-terrorisme-et-la-corruption.

36. Ordonnance souveraine n° 3561 modifiant l'Ordonnance souveraine n° 15 320 du 8 avril 2002.

37. Par exemple, en 2012, 17 affaires (représentant 28 rapports) ont été transmises au ministère public. Cinq affaires ont été classées sans suite, 12 sont encore en cours d'examen.

3.6. Examen de la question des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil National

31. L'article 14 de la Constitution prévoit la ratification des traités internationaux par le Prince et après examen préalable et adoption d'une loi de ratification par le Conseil National dans certains cas spécifiques³⁸ pour les traités qui:

- i. affectent l'organisation constitutionnelle;
- ii. entraînent la modification de dispositions législatives existantes;
- iii. entraînent la participation de membres du Conseil National à une organisation internationale;
- iv. créent une charge budgétaire de nature ou de destination nouvelle.

32. Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition constitutionnelle en 2002, seules sept lois de ratification ont été adoptées par le Conseil National et promulguées en vue de la ratification d'instruments juridiques internationaux.

33. Sur la base de la [Résolution 1690 \(2009\)](#), j'ai abordé la question de l'implication du Conseil National dans la ratification des instruments internationaux. En évoquant cette question lors de mes visites à Monaco, j'ai pu constater que les membres du Conseil National sont, dans l'ensemble, d'accord pour ne pas modifier la Constitution à cet égard. J'ai toutefois aussi eu le sentiment que toutes les parties prenantes gagneraient à trouver des modalités adéquates, formelles ou informelles, pour développer la communication entre le gouvernement et le Conseil National chaque fois que Monaco envisage la ratification de nouveaux instruments internationaux et, dans certains cas, l'élaboration de réserves et de déclarations. La ratification d'instruments internationaux est fondamentalement un processus positif qui met en valeur les normes et réunit un large consensus. Une telle «interaction» ne porterait en aucune manière atteinte aux prérogatives du Prince qui «représente la Principauté dans ses rapports avec les puissances étrangères» (article 13 de la Constitution) et «signe et ratifie les traités et accords internationaux» (article 14 de la Constitution).

34. Tout en respectant pleinement les dispositions constitutionnelles exigeant l'adoption de lois de ratification par le Conseil National, comme le spécifie l'article 14 de la Constitution, j'ai encouragé les autorités monégasques à trouver les mécanismes appropriés, éventuellement inscrits dans le Règlement intérieur du Conseil National, pour garantir l'information régulière et la consultation non contraignante du Conseil National quand Monaco envisage de ratifier une convention ou un traité, et d'élaborer des réserves ou des déclarations à ces instruments. J'avais alors suggéré que ceci puisse être fait par un échange de lettres entre le gouvernement et le Conseil National pour établir la procédure permettant la consultation régulière du Conseil National dans ce domaine.

35. Cette possibilité a été accueillie favorablement par le Président du Conseil National et le Président de la délégation de Monaco – qui ont estimé cette démarche «nécessaire et utile afin de formaliser le *modus operandi* de ce processus constitutionnel» – et reçu un accueil favorable du Ministre d'Etat, M. Roger: celui-ci a indiqué, dans une communication adressée le 18 février 2015 au Président du Conseil National, sa disponibilité à envisager, «comme cela se pratique à l'ouverture de chaque session ordinaire du Conseil National pour les projets de loi, de dresser régulièrement lors des réunions de la Commission des Relations Extérieures avec le gouvernement un état de toutes les conventions et traités en discussion nécessitant, ou non, le vote d'une loi de ratification en application de l'article 14 de la Constitution. Ce serait l'occasion tout à la fois d'informer le Conseil National mais également de répondre aux questions formulées par les élus». Je me réjouis de ce fait de l'accord conclu en février 2015, suite à un échange de lettres entre le Ministre d'Etat et le Président du Conseil National, qui prévoit un *modus operandi* visant à l'information régulière et à la consultation non contraignante du Conseil National dès lors que Monaco envisage de ratifier une convention ou un traité. Les modalités pratiques et régularité de ces échanges restaient à préciser. J'ai été toutefois informé, le 11 mars 2015, par le Ministre d'Etat que cette procédure pourrait être initiée rapidement. Il s'agit là d'un progrès indéniable, qui répond aux attentes formulées par l'Assemblée parlementaire en 2009.

4. Conclusions et perspectives d'avenir

36. Depuis son adhésion au Conseil de l'Europe en 2004, Monaco a réalisé des progrès dans plusieurs domaines. Il est incontestable que son appartenance au Conseil de l'Europe a eu de profondes répercussions sur la législation et les pratiques de Monaco et stimulé l'adoption de normes plus élevées et de meilleures pratiques démocratiques, notamment dans les domaines de la lutte contre les discriminations, de la lutte

38. Article 14 de la Constitution, tel que modifié par la loi n° 1249 du 2 avril 2002.

contre la corruption et le blanchiment de capitaux, et de la défense des droits de l'homme, en particulier les droits de la femme et de l'enfant. Avec la ratification récente des Conventions d'Istanbul et de Lanzarote à l'occasion du 10^e anniversaire de l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe, Monaco a confirmé que la Principauté était fermement ancrée dans l'Organisation et attachée à ses idéaux et qu'elle contribuait à ses activités.

37. En gardant à l'esprit les spécificités de Monaco qu'il convient de respecter et les difficultés objectives auxquelles la Principauté a dû faire face pour combiner le respect des engagements vis-à-vis du Conseil de l'Europe et la sauvegarde de ces particularismes juridiques, vitaux pour pérenniser la présence des citoyens monégasques sur leur territoire, je salue la détermination des autorités monégasques, tant le gouvernement que le Conseil National, pour identifier au cours de ces derniers mois, en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe, les solutions juridiques nécessaires pour honorer ses derniers engagements d'adhésion, 10 ans après avoir rejoint le Conseil de l'Europe. Je me félicite du dialogue constructif engagé et des progrès réalisés, malgré des ressources administratives et humaines limitées compte tenu de la taille du pays. Cela peut expliquer une apparente lenteur du processus législatif ainsi que certaines difficultés rencontrées pour mettre en œuvre rapidement des réformes concernant des domaines essentiels tels que la justice, les institutions démocratiques ou le dialogue entre les partenaires sociaux.

38. Je suis également convaincu que Monaco a la capacité de s'adapter aux nouveaux défis démocratiques ainsi qu'à un monde mondialisé en mutation et que, tout en préservant le caractère unique de son régime, Monaco continuera à réformer ses institutions. La «Commission spéciale en charge de la modification de la loi électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National» a d'ores et déjà engagé les travaux de modernisation de la législation électorale: le Conseil National a ainsi adopté, le 9 octobre 2014, la loi n° 1409 sur les élections nationales et communales³⁹, ainsi qu'une modification de l'article 47 de la loi de 1968 (portant sur la validité des bulletins de vote) votée le 26 novembre 2014⁴⁰. Une réflexion globale sur le système électorale devrait être menée à l'avenir.

39. Dans l'avenir, Monaco devrait aussi être en mesure d'aligner sa législation et sa Constitution sur les pratiques qui se sont développées dans le pays, et de procéder aux clarifications indispensables (entre la législation et les ordonnances, par exemple). La question du droit à l'amendement budgétaire, soulevée par les membres de l'opposition, mériterait aussi réflexion. Les autorités pourraient s'inspirer des compétences spécialisées du Conseil de l'Europe et des pratiques des Etats membres. Je me félicite de la coopération fructueuse établie avec le Conseil de l'Europe. Je suis donc persuadé que Monaco améliorera encore sa législation et ses normes, dans la mesure où la Principauté fait l'objet de plusieurs mécanismes de suivi qui formulent des recommandations. Le Conseil de l'Europe reste aussi à la disposition des autorités monégasques pour leur apporter ses compétences spécialisées et son assistance juridique.

40. Pour conclure, je tiens à insister une nouvelle fois sur l'importante contribution de Monaco au Conseil de l'Europe et sur les mesures importantes prises par la Principauté depuis son adhésion à l'Organisation en 2004 pour relever ses normes et aligner ses pratiques sur les normes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée prend acte de ces efforts, sachant que la Principauté de Monaco doit faire face à de nombreuses contraintes sur le plan des ressources humaines et des capacités administratives et qu'il lui est essentiel de maintenir le traitement préférentiel (en matière de logement, d'emploi et de prestations sociales) réservé à ses citoyens, jugé vital pour pérenniser la présence des Monégasques sur leur propre territoire.

41. Le présent rapport attire l'attention sur les progrès substantiels accomplis par Monaco et sur le fait qu'il a honoré, ou est sur le point d'honorer, quatre des derniers engagements souscrits en 2004, à savoir:

- la ratification de la Convention sur la cybercriminalité;
- l'adoption, dans les meilleurs délais, d'une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil National permettant de tenir compte des modifications constitutionnelles intervenues en 2002;
- la réforme du Code de procédure pénale et la finalisation de la réforme du Code pénal;

39. La loi n° 1409 modifiant la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, modifiée et dispositions diverses relatives à ces élections (www.conseil-national.mc/index.php/textes-et-lois/lois/item/369-1409-loi-modifiant-la-loi-n-839-du-23-fevrier-1968-sur-les-elections-nationales-et-communales-modifiee-et-dispositions-diverses-relatives-a-ces-elections).

40. Loi n° 1411 votée le 26 novembre 2014 portant modification de l'article 47 de la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, modifiée, qui a été votée par le Conseil National en séance publique (www.conseil-national.mc/index.php/textes-et-lois/lois/item/384-1411-loi-portant-modification-de-l-article-47-de-la-loi-n-839-du-23-fevrier-1968-sur-les-elections-nationales-et-communales-modifiee).

- l'examen de la question des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil National.

42. En ce qui concerne la ratification des Protocoles n^{os} 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte sociale européenne (révisée), nous notons que, bien qu'aucune solution juridique acceptable n'ait pu être trouvée à ce stade pour honorer ces engagements, les autorités monégasques restent disposées à continuer d'étudier les solutions juridiques, notamment en ce qui concerne la Charte sociale européenne, qui pourraient ouvrir la voie à une ratification de ces instruments. Je tiens à réaffirmer ma confiance dans la capacité de Monaco à régler ces questions en suspens, notamment par la création du groupe de travail proposé par les autorités, en coopération avec le Conseil de l'Europe.

43. Tout en se félicitant des résultats obtenus par Monaco concernant la majorité des engagements souscrits lors de son adhésion en 2004, l'Assemblée attend à présent que Monaco progresse sur la voie du respect des engagements restants. Dans l'attente de nouvelles avancées sur ces questions, j'avais, dans un premier temps, envisagé de proposer la poursuite du dialogue postsuivi avec Monaco. Toutefois, tenant compte des positions exprimées par plusieurs membres de la commission de suivi le 17 mars 2015, et de l'engagement renouvelé des autorités à poursuivre les travaux sur les questions encore en suspens, comme me l'a indiqué le Ministre d'Etat, j'ai proposé à la commission d'amender ma proposition d'origine et de suggérer la fin du dialogue postsuivi, à la lumière des progrès réalisés depuis 2009 et des efforts déployés par Monaco pour honorer ses engagements. L'Assemblée devrait continuer à suivre les développements législatifs et institutionnels, notamment par le biais des rapports périodiques préparés par la commission de suivi de l'Assemblée, conformément à la [Résolution 2018 \(2014\)](#). L'Assemblée et le Conseil de l'Europe restent disposés à accompagner la Principauté de Monaco dans ses futures réformes.