



AS/Mon(2009)01

9 juin 2009

fmondoc01_2009

Or. Fr.

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

Respect des obligations et engagements de Monaco

Avant-projet de rapport¹

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

¹ Cet avant-projet de rapport a été rendu public par décision de la commission de suivi en date du 5 juin 2009.

Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Traités franco-monégasques et conventions du Conseil de l'Europe	3
<i>i.</i>	<i>Traités de coopération avec la France</i>	
<i>ii.</i>	<i>Conventions du Conseil de l'Europe</i>	
	<i>a. La Charte sociale européenne (révisée)</i>	
	<i>b. Les Protocoles n° 1 et 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme</i>	
	<i>c. La Convention sur la cybercriminalité</i>	
<i>iii.</i>	<i>La procédure de ratification des traités internationaux et le rôle du Conseil National</i>	
III.	Législation interne	7
<i>i.</i>	<i>La loi sur les associations</i>	
<i>ii.</i>	<i>La loi sur la lutte contre les violences domestiques</i>	
<i>iii.</i>	<i>La loi sur les partis politiques</i>	
IV.	Fonctionnement des institutions démocratiques	8
<i>i.</i>	<i>Les élections législatives du 3 février 2008</i>	
<i>ii.</i>	<i>Le Conseil National</i>	
<i>iii.</i>	<i>Démocratie locale</i>	
<i>iv.</i>	<i>Le rôle des médias</i>	
V.	Prééminence du droit	11
<i>i.</i>	<i>Fonctionnement de la justice</i>	
<i>ii.</i>	<i>La lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux</i>	
	<i>a. La lutte contre la corruption</i>	
	<i>b. La lutte contre le blanchiment de capitaux</i>	
VI.	Droits de l'homme	15
<i>i.</i>	<i>La lutte contre la discrimination</i>	
<i>ii.</i>	<i>Prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants</i>	
VII.	Conclusions	17

I. Introduction

1. Le présent avant-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 il y a quatre ans.

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 deux visites d'information dans le pays (décembre 2005 et juin 2006) et présenté, au nom de la commission de suivi, un 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. En tant que corapporteurs, nous nous sommes rendus dans la Principauté les 7 et 8 octobre 2008 afin d'évaluer les progrès dans la mise en œuvre de la Résolution 1566 (2007) et préparer la mise à jour du rapport précédent en vue du prochain débat à l'Assemblée. 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 Mme Karine Marquet, Secrétaire de la délégation parlementaire du Conseil National de Monaco, pour sa précieuse assistance et coopération.

4. Cet avant-projet de rapport sur le suivi des obligations et engagements de Monaco sera transmis aux autorités monégasques pour commentaires dans une période maximale de trois mois. Nous préparerons ensuite un rapport complet, tenant compte des commentaires des autorités, en vue d'un débat à l'Assemblée si possible pendant la partie de session de juin 2009.

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

i. 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 »², 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. Pour l'instant, seul le Directeur des services judiciaires est Monégasque ; tous les quatre autres hauts postes sont toujours occupés par des ressortissants français.

7. Nous nous félicitons de la ratification récente 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. 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 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.

ii. *Conventions du Conseil de l'Europe*

8. Au 24 décembre 2008, Monaco avait ratifié 36 Conventions du Conseil de l'Europe sur 203 et en avait signé 3 autres, à savoir le Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale révisée et la Convention du Conseil de l'Europe pour 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, 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 et l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'Homme ont été ratifiées le 19 mars 2007.

12. Tout récemment, 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).

a. *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. Le Gouvernement nous avait indiqué qu'en vertu de l'article 14 de la Constitution, si elle intervenait, la ratification interviendrait par ordonnance souveraine et ne fera 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 et invitons le Ministre d'Etat à consulter en amont le Conseil National³ 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.

15. 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 2006.

16. 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.

17. Lors de notre visite d'octobre 2008, les autorités nous avaient annoncé qu'elles pourraient envisager la ratification de la Charte sociale révisée d'ici à la fin de l'année, dès que l'affaire *Demir et Baykara c. Turquie*⁴ aurait été revue par la Grande Chambre. L'arrêt de la Grande Chambre de la Cour sur cette affaire a été rendu le 12 novembre 2008⁵. Dans son arrêt, la Grande chambre conclut comme suit :

" 85. *La Cour, quand elle définit le sens des termes et des notions figurant dans le texte de la Convention, peut et doit tenir compte des éléments de droit international autres que la Convention, des*

³ 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.

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

⁵ Requête n° 34503/97, affaire *Demir & Baykara c. Turquie*, arrêt du 12 novembre 2008

interprétations faites de ces éléments par les organes compétents et de la pratique des Etats européens reflétant leurs valeurs communes. Le consensus émergeant des instruments internationaux spécialisés et de la pratique des Etats contractants peut constituer un élément pertinent lorsque la Cour interprète les dispositions de la Convention dans des cas spécifiques.

86. Dans ce contexte, il n'est pas nécessaire que l'Etat défendeur ait ratifié l'ensemble des instruments applicables dans le domaine précis dont relève l'affaire concernée. Il suffit à la Cour que les instruments internationaux pertinents dénotent une évolution continue des normes et des principes appliqués dans le droit international ou dans le droit interne de la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe et attestent, sur un aspect précis, une communauté de vue dans les sociétés modernes (mutatis mutandis, Marckx, précité, § 41)."

18. La Grande Chambre a ainsi confirmé que la Cour peut évoquer des articles de la Charte sociale européenne (révisée) ainsi que la jurisprudence du Comité d'experts indépendants lors de l'interprétation de l'article 11 de la Convention relative à la liberté d'association même si l'Etat concerné (par exemple Monaco) n'a pas ratifié ce traité, mais seulement 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.

19. 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 de Strasbourg qui s'inspire de la Charte.

20. S'il était déjà difficile de comprendre les réticences du Gouvernement monégasque à procéder à la ratification de la Charte, après cet arrêt, tant attendu à Monaco, il ne reste plus aucun obstacle à la ratification. La non ratification de la Charte sociale, qui est une obligation de Monaco consentie librement au moment de l'adhésion en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, n'est par conséquent pas acceptable. Nous invitons donc les autorités monégasques à prendre les mesures nécessaires pour procéder à cette ratification sans plus attendre.

21. Nous encourageons également les autorités à envisager des visites d'étude de fonctionnaires de l'administration du Gouvernement de la Principauté auprès du Secrétariat de la Charte sociale afin de mieux se familiariser avec ce traité dès qu'il sera ratifié.

b. Les Protocoles n° 1 et 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme

22. Dans un délai d'un an après l'adhésion, Monaco devait également ratifier le Protocole n° 1 à la CEDH relatif au droit de propriété, au droit à l'instruction et à des élections libres et signer le Protocole n° 12 à la Convention dans un délai d'un an après son entrée en vigueur, soit le 1^{er} avril 2006. Ces engagements n'ont pas été remplis à ce jour.

23. Le Protocole n° 1 relatif au droit de propriété, au droit à l'instruction et au droit à des élections libres (STE n° 009) n'a toujours pas été ratifié et les autorités monégasques voient un obstacle majeur à cette ratification.

24. Le Protocole n° 1 à la CEDH est ratifié par 45 Etats membres⁶ sur 47. L'argument essentiel qui nous a été présenté consiste à dire que la ratification du Protocole n° 1 entraîne *ipso facto* l'application de l'article 14 de la Convention, qui interdit la discrimination dans la jouissance des droits garantis par la Convention. 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. Les avantages dont bénéficient les Monégasques en matière d'aides sociales et de droit au logement posent problème dans la mesure où les autorités craignent nombre de recours devant la Cour européenne des droits de l'homme dès la ratification.

25. 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 ratifié⁷ 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}

⁶ Les seuls Etats à ne pas avoir ratifié le Protocole n° 1 sont la Suisse et Monaco.

⁷ Le Protocole n° 12, qui édicte l'interdiction générale de toute discrimination, est à l'heure actuelle signé par 20 pays et ratifié par 17.

avril 2006, ce qui n'a pas été fait à ce jour. Les raisons invoquées par les autorités sont sensiblement les mêmes que pour la non ratification du Protocole n° 1.

26. Nous avons toutefois rappelé 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.

c. 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 problème particulier. Les autorités nous ont assuré qu'elles allaient considérer la ratification dans les meilleurs délais, souhaitant faire montre de leur bonne volonté de coopération, 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 pour parvenir à cette ratification.

iii. La procédure de ratification des traités internationaux et le rôle du Conseil National

28. Le Conseil National doit, depuis 2002, donner son accord pour la ratification des traités lorsque ceux-ci affectent l'organisation constitutionnelle, entraînent la modification de dispositions législatives existantes, entraînent la participation du Conseil National à une organisation internationale ou créent une charge budgétaire de nature ou de destination nouvelles, ce que nous avons jugé insuffisant.

29. L'Assemblée, dans sa Résolution 1566 (2007), 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 réserves ou de déclarations 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 qu'il est prévu de faire à l'occasion de la ratification de tel ou tel traité. Il nous semble anormal, par exemple, que le Conseil National, pourtant appelé à approuver la ratification de la CEDH, n'ait pas été informé préalablement des réserves et déclarations que la Principauté entendait formuler. 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 listes des cas où il faut une loi. Dans tous les autres cas, le Prince peut donc légiférer par ordonnance souveraine.

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 de nouvelles incriminations et peines pénales peuvent être créées par le biais d'une ordonnance souveraine, alors que l'article 20 de la Constitution prévoit que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi⁸. 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, blanchiment d'argent et 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 des mesures d'application.

38. Nous souhaitons donc que ces mesures d'application, notamment 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.

39. Selon le Gouvernement, cela a déjà été le cas en ce qui concerne la loi sur la responsabilité des personnes morales en cas d'infractions pénales qui a été adoptée en juin dernier, soit près de deux ans après la promulgation de l'Ordonnance souveraine n° 605 du 1^{er} août 2006 en rapport avec la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000. 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.

40. 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 monégasque.

III. Législation interne

41. 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.

42. 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.

i. La loi sur les associations

43. 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.

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 bénéfices et à la TVA, qui édicte des peines d'amende et de prison pour fraude fiscale.

44. 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 en ce domaine. Le Gouvernement, opposé au maintien d'un tel amendement dans un texte destiné à assurer les conditions effectives de la liberté d'association, a opté pour que le contrôle financier des personnes physiques ou morales de droit privé bénéficiant de fonds publics fasse l'objet d'un projet de loi distinct. Celui-ci, déposé officiellement en avril 2006, a aussitôt fait l'objet d'un examen minutieux par la Commission de Législation qui, regrettant l'absence de dispositions substantielles, a dû procéder à de nombreux amendements. Le Conseil National attachait une importance particulière à ce que ces deux textes, indissociables l'un de l'autre, soient examinés et votés concomitamment.

45. Le Gouvernement a toutefois retiré le projet de loi n° 812 portant lui sur le contrôle financier des associations subventionnées. 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.

46. 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.

ii. La loi sur la lutte contre les violences domestiques

47. 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 1^{er} 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 sexuelle.⁹ 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 choqué d'apprendre qu'à l'occasion de ce débat devant le Conseil National des propos homophobes ont été tenus par une haute autorité publique.

iii. La loi sur les partis politiques

48. 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).

49. Nous souhaitons savoir des autorités monégasques si la réflexion sur l'opportunité d'adopter une telle loi a été entamée et à quel stade se trouve actuellement la procédure.

IV. Fonctionnement des institutions démocratiques

i. Les élections législatives du 3 février 2008

50. 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 remportant 21 des 24 sièges et le REPM (Rassemblement et Enjeux Pour Monaco) obtenant trois sièges.

51. 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.

⁹ Voir aussi ci-après le chapitre VI, section *i*, sur la lutte contre la discrimination et le racisme se référant aux recommandations de l'ECRI

52. Elle a estimé que les résultats des élections témoignaient de l'appui massif des Monégasques pour les réformes conduites par l'Etat.
53. 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.
54. Aucun problème particulier n'avait été signalé concernant le comportement des médias lors des dernières élections. Néanmoins, les autorités monégasques pourraient envisager d'introduire une nouvelle législation sur les médias qui traiterait, entre autres, spécifiquement du comportement des médias durant la campagne électorale.
55. 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.
- ii. Le Conseil National*
56. Le renforcement des prérogatives du Conseil National a fait l'objet de négociations et est toujours au cœur des préoccupations de l'Assemblée parlementaire.
57. 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.
58. 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.
59. Il était prématuré, lors de la rédaction de notre dernier rapport en juin 2007, de faire des recommandations après seulement deux ans d'adhésion. Lors de notre dernière visite, nous avons eu l'impression que des choses avaient évolué dans ce domaine, et ce quatre ans après l'adhésion. 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.
60. Lors de notre visite, 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. Cependant, les dispositions constitutionnelles ne sont pas encore pleinement appliquées faute de transposition dans les textes législatifs qui permettraient une telle application. Ils regrettent aussi l'attitude du Gouvernement qui, à l'heure actuelle, ne joue pas 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.
61. Lors des débats au sein du Conseil National sur le projet de budget pour 2009, présenté par le Gouvernement au courant de mois de décembre, les conseillers nationaux ont mis 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 sous la pression du Conseil National et toujours dans le cadre de 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 ».
62. 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 ne pas avoir le pouvoir de mettre en œuvre le programme pour lequel ils ont été élus.

63. 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 le fonctionnement de l'Assemblée et d'aménager en particulier les droits de l'opposition, toujours dans le cadre et en plein respect de la Constitution révisée de 2002.

64. 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 2008 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.

65. Nous regrettons que trois 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 2002.¹⁰ A notre avis, la question doit être traitée en priorité par le Gouvernement.

66. 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 du 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.

iii. Démocratie locale

67. 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.

68. 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.

69. 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.

70. 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, notamment parce qu'on n'a pas encore trouvé de moyens pour organiser la représentation des 120 nationalités présentes à Monaco sans discrimination.

iv. Le rôle des médias

71. Nous avons décrit le paysage médiatique de la Principauté dans notre précédent rapport de suivi sur Monaco¹¹.

¹⁰ La majorité du Conseil National défendant l'idée que seuls les aspects institutionnels et budgétaires devraient figurer dans la loi, le reste étant renvoyé au règlement intérieur que l'assemblée doit avoir le pouvoir de définir souverainement, sous la seule réserve de sa validation par le Tribunal Suprême.

¹¹ Voir Doc. 11229, section 9, sur le rôle des médias dans une société démocratique, paragraphes 139 à 151.

72. 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'information¹² plus ouverte et plus transparente. L'expertise du Conseil de l'Europe pourrait être sollicitée à cet égard.

73. Par ailleurs, les journalistes rencontrés nous ont informés qu'ils pratiquaient l'autocensure en ce qui concerne la famille princière¹³. Rappelons qu'à cet égard, il faut observer que la Principauté a fait une réserve à l'article 10 de la Convention aux termes de laquelle « les dispositions de l'article 10 de la Convention s'appliquent sans préjudice de ce qui est établi, d'une part à l'article 22 de la Constitution consacrant le principe du droit au respect de la vie privée et familiale, spécialement en ce qui concerne la personne du Prince dont l'inviolabilité est garantie à l'article 3, alinéa 2, de la Constitution et, d'autre part, aux articles 58 à 60 du Code pénal relatifs à l'offense¹⁴ envers la personne du Prince et sa famille ».

V. Prééminence du droit

i. Fonctionnement de la justice

74. Nous avons déjà passé en revue le système judiciaire monégasque dans notre précédent rapport¹⁵. 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.

75. 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.

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

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

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

78. 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 est disponible pour apporter une assistance aux autorités monégasques.

79. 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.

¹² Il convient de rappeler qu'il n'existe pas non plus à Monaco de législation permettant l'accès du public aux documents administratifs.

¹³ Ce qui est d'autant plus compréhensible que la famille princière veille jalousement au respect de sa vie privée et n'hésite pas à attaquer les journaux pour atteinte à la vie privée: voir, par exemple, l'arrêt CEDH *Caroline de Hanovre c. l'Allemagne* du 24 juin 2004.

¹⁴ 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).

¹⁵ Voir Doc. 11299, section 10, sur la prééminence du droit, paragraphes 152 à 190

80. Le Directeur des services judiciaires, M. Philippe Narmino, nous a informés qu'aucun projet de réforme global 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. 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.

81. 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. Il 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. S'il n'est pas concevable que le justiciable soit soumis au bon vouloir de l'Administration pour obtenir que ses droits soient respectés, nous convenons que, vu la taille du territoire et de l'administration, une inflation incontrôlée de la production de textes législatifs n'est pas souhaitable à Monaco.

82. Nous avons également souligné qu'il n'existe pas non plus de possibilité en droit monégasque d'obtenir la réouverture d'un procès 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.

83. En ce qui concerne le fonctionnement de la magistrature elle-même, de sérieuses modernisations du système sont attendues. Depuis 2004 déjà, le Conseil National devrait 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 Mme Brigitte Grinda-Gambarini, Présidente du Tribunal de première instance, nous ont confirmé l'actualité de cette réforme.

84. 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 1^{er} 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.

85. 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. En fait, le projet de loi tel que présenté par le Gouvernement semble exclure de la juridiction du Haut conseil de la magistrature les juges et procureurs des juridictions supérieures.

86. 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 2008¹⁶, 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 3 ans, renouvelable une fois

¹⁶ Cf 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, Doc. Greco Eval I/II Rep(2008)1F

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 20 ans était bien trop longue, celle en place actuellement est trop courte et un juste équilibre doit pouvoir être trouvé. 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.

87. A l'heure de la rédaction de cet avant-projet de rapport, le Conseil National (et notamment sa Commission de Législation) examine les réponses du Gouvernement aux amendements que le Conseil National a proposé au projet de loi gouvernemental sur l'organisation judiciaire et le statut de la magistrature. Nous souhaiterions obtenir des informations sur les raisons du délai dans l'adoption de ce texte et sur l'état d'avancement de la procédure d'adoption.

88. 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 adressées avec la plus grande rigueur et nous encourageons le Parquet général à préparer ce projet de loi avec la plus grande diligence et dans les meilleurs délais.

ii. *La lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux*

a. *La lutte contre la corruption*

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

90. 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. Les réponses au questionnaire du GRECO indiquent que le phénomène de corruption reste peu développé en Principauté. Deux plaintes ont été déposées entre 2002 et le 8 novembre 2006 pour des faits de corruption et ont été classées sans suite. Pour la période du 8 novembre 2006 à la fin du mois de décembre 2007, deux procédures ont été ouvertes et faisaient l'objet d'informations judiciaires au moment de la visite (dans l'attente de l'exécution de commissions rogatoires internationales émises par les autorités judiciaires monégasques). 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.¹⁷

91. La ratification récente de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) et la participation au GRECO constitue 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 GRECO 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

¹⁷ Voir Doc. Greco Eval I/II Rep (2008) 1, paragraphe 7

pourraient expliquer le peu d'affaires révélées à ce jour.¹⁸ 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 pénale.¹⁹

92. 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'administration.²⁰

93. 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 2010.²¹

94. 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.

b. La lutte contre le blanchiment de capitaux

95. 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 2006.²²

96. 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 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.

97. 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.

98. 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).

99. 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Voir Doc. Greco Eval I/II Rep (2008) 1, paragraphe 145

²⁰ Voir Doc. Greco Eval I/II Rep (2008) 1, paragraphe 14

²¹ Voir Doc. Greco Eval I/II Rep (2008) 1, paragraphes 146 et 147

²² Pour un résumé du rapport, voir doc. MONEYVAL (2007) 28 SUMM

typologies fortement sophistiquées de blanchiment des capitaux, concernant essentiellement la conversion et l'intégration (deuxième et troisième phases).

100. 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.

101. Depuis 2000, Monaco figure sur la liste des paradis fiscaux non coopératifs établie par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE, parce qu'il 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 respectée.²³

102. 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.

103. Nous invitons les autorités monégasques à poursuivre leurs efforts visant au respect des recommandations du MONEYVAL.

VI. Droits de l'homme

i. La lutte contre la discrimination

104. 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 logement.²⁴ 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.

105. Notamment, en mai 2007, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'instance indépendante de monitoring 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 Monaco²⁵.

106. 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.

107. Monaco a, en outre, fait une déclaration par laquelle il 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

²³ 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.

²⁴ Voir doc. 11299 adopté en juin 2007, sections 6 et 11

²⁵ 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

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.

108. Selon l'ECRI, certaines mesures restent encore à prendre. Outre 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 système.²⁶

109. 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 raciale.²⁷

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

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

111. 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 2007²⁸.

112. 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.

113. 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.

114. 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 vue²⁹. 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.

²⁶ *op. cit*

²⁷ *op. cit*

²⁸ 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.

²⁹ Voir section III. sur la législation interne

115. 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 judiciaire³⁰.

116. 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.

VII. Conclusions

117. Cela fait maintenant quatre 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.

118. La première partie de notre rapport montre qu'un travail sérieux a été accompli dans les domaines conventionnel et législatif. Les autorités sont invitées à confirmer dans leurs commentaires les assurances qui nous ont été données quant aux questions pendantes et aux délais dans lesquels elles pourront être réglées, avant que l'on ne considère de les suivre dans le cadre de la procédure de dialogue post-suivi.

119. Concernant le Conseil National, nous avons avec constance défendu la position de l'Assemblée recommandant aux autorités de poursuivre le processus de réformes pour renforcer davantage le rôle du Conseil National et améliorer le système des freins et contrepouvoirs.

120. Nous tenons à souligner que les membres du Conseil National, indépendamment de leur appartenance politique, estiment que les pouvoirs du parlement monégasque tel qu'inscrits dans la Constitution révisée 2002 suffiraient à garantir l'indépendance du législatif par rapport à l'exécutif et l'équilibre entre les institutions. Dans ces conditions, il faut tout faire pour débloquer la situation. Le moment est venu de relancer le processus.

121. Le Gouvernement princier devrait s'engager sérieusement dans l'adoption d'une nouvelle loi sur le Conseil National. Les déclarations du Ministre d'Etat lors du débat budgétaire de 2009 et le fait qu'il ait pris l'initiative de détailler le programme annuel du Gouvernement vont dans le sens des bonnes pratiques démocratiques entre le parlement et le gouvernement, conditions *sine qua non* du bon fonctionnement des institutions démocratiques.

122. Nous souhaitons que, dans leurs commentaires, les autorités monégasques donnent des assurances formelles sur ce point et soumettent un calendrier précis de mise en œuvre de cette réforme.

³⁰ Voir Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes, 11 janvier 2006, § 24.1 et 99