



**AS/Mon(2011)14 rev.**

12 avril 2011

fmondoc014r\_2011

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

**Dialogue post-suivi avec Monaco**

**Note d'information du rapporteur sur sa visite d'information à Monaco (21-22 février  
2011)<sup>1</sup>**

Rapporteur : Mme Anne BRASSEUR, Luxembourg, ADLE

---

<sup>1</sup> Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission de suivi en date du 12 avril 2011.

## **I. Rappel introductif : les spécificités de Monaco**

1. J'ai effectué, les 21 et 22 février 2011, une visite d'information à Monaco sur le dialogue post-suivi. Le projet de programme est joint en annexe. Je souhaite remercier la délégation monégasque auprès de l'Assemblée parlementaire et le Conseil national pour l'excellent accueil et l'organisation sans faille du programme des visites.

2. La Principauté de Monaco est membre du Conseil de l'Europe depuis le 5 octobre 2004. L'Assemblée parlementaire a ouvert une procédure de suivi après l'adoption de son l'Avis n° 250 (2004) sur la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe. L'Assemblée a décidé, dans sa Résolution 1690 (2009) sur le respect des obligations et engagements de Monaco, de clore la procédure de suivi pour Monaco et de poursuivre, avec les autorités monégasques, le dialogue sur les questions évoquées dans cette résolution, et notamment dans son paragraphe 18, et toute autre question qui se poserait du fait des obligations de Monaco en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe.

3. En quelques mots, il convient de rappeler que Monaco est une monarchie constitutionnelle à laquelle les Monégasques sont profondément attachés, et dans laquelle la loi procède de la volonté du Prince souverain et du Conseil national. Près de 36 000 habitants résident sur un territoire exigu de 2,2 km<sup>2</sup>.

4. Les citoyens monégasques étant en minorité dans leur pays (ils composent 21,5 % de la population), une « préférence nationale » leur est appliquée en vertu de la Constitution, qui leur garantit un traitement préférentiel, notamment en matière d'emploi et de logement.

5. Il existe une volonté affichée de maintenir la population des « enfants du pays »<sup>2</sup> qui tend à diminuer en raison du vieillissement de cette population, de la pression immobilière et des naturalisations. Monaco souhaite également développer une économie réelle (5 000 entreprises sont recensées actuellement) et un tissu d'emplois sur le territoire de Monaco.

6. La Principauté de Monaco est historiquement liée à la France (et notamment par la convention particulière avec la France, révisée en 2008).

7. La procédure de suivi a été close par l'adoption de la Résolution 1690 (2009) sur le respect des obligations et engagements de Monaco, dans laquelle l'Assemblée indiquait les engagements qui restaient à remplir, parmi lesquels (article 18) :

- la ratification des protocoles n° 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme ;
- la ratification de la Charte sociale européenne révisée;
- 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 ;
- l'examen de la question des conventions et des traités internationaux nécessitant le vote d'une loi de ratification par le Conseil national.

## **II. Les progrès notés et les points positifs**

8. Il y a eu des avancées importantes réalisées dans le domaine de la justice et de la lutte contre le blanchiment avec l'adoption de la Loi n° 136 du 23 juillet 2009 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).

9. Un projet de loi sur le statut des magistrats est en cours, et il faut saluer les consultations avec les magistrats et le Directeur des Services Judiciaires qui ont été initiées dans cette perspective. Il faut aussi noter la création d'un syndicat de la magistrature, dont les statuts ont été approuvés par arrêté ministériel le 28 mars 2011.

10. Une loi sur le financement des campagnes électorales est en cours d'élaboration. Elle devrait prévoir un plafonnement des dépenses et une contribution plus importante du budget national au financement des campagnes.

---

<sup>2</sup> 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.

11. Le ministre d'Etat, M. Roger, a exprimé la volonté de Monaco de ratifier « prochainement » la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité. Je me félicite de cette information.

12. J'ai constaté que la vie parlementaire est basée sur le consensus et la négociation : ainsi le Conseil national doit être en mesure de convaincre le gouvernement si les conseillers nationaux souhaitent amender un projet de loi, pour éviter un retrait pur et simple du texte par le gouvernement. Tous les élus ont souligné l'évolution de la pratique parlementaire. Ainsi, lors des discussions budgétaires, des « réunions préparatoires privées » permettent aux conseillers nationaux de négocier avec les membres du gouvernement les amendements au budget. Les débats parlementaires sont désormais transmis à la télévision.

13. Je salue également le dépôt de la proposition de loi n° 198 relative à la protection contre la discrimination et le harcèlement, et en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes par M. Gardetto et d'autres collègues. Cette proposition de loi anti-discrimination ne couvrirait toutefois pas le critère de nationalité, afin de préserver la préférence nationale accordée aux Monégasques. Il s'agira d'un débat difficile, mais il faut espérer que cette procédure aboutisse.

### **III. Des réformes dans de nombreux domaines sont encore nécessaires**

14. Il faut constater, malheureusement, qu'aucune des demandes formulées par l'Assemblée en 2009 n'a abouti pour l'heure :

14.1. La loi sur le fonctionnement du Conseil National ainsi que son règlement intérieur, conformément aux dispositions de la Constitution de 2002, n'ont pas encore été adoptés. Un projet de loi a été déposé par le gouvernement. Le Conseil national a sollicité l'expertise d'un éminent constitutionnaliste français, le Professeur Carcassonne, et il faut espérer que l'examen de ce texte aboutira prochainement. Les attentes sont fortes pour améliorer l'interaction avec le gouvernement (questions au gouvernement, amélioration des ressources des conseillers nationaux (attachés parlementaires), constitution de groupes politiques au sein du Conseil national, etc.).

14.2. Comme l'a souligné le Président de l'Assemblée parlementaire lors de sa visite officielle à Monaco (17-19 mars 2011), il faut encourager la Principauté à continuer de veiller à ce que le Conseil national puisse exercer ses fonctions constitutionnelles de contrôle de l'action du gouvernement, d'initiative législative et d'examen de la politique et du budget de l'exécutif.

14.3. La ratification des protocoles n° 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas à l'ordre du jour, ni celle de la Charte sociale révisée signée le 5 octobre 2004, comme cela a été indiqué par le Ministre d'Etat M. Roger. Ce dernier a invoqué les trop nombreuses modifications législatives que cette ratification entraînerait, en se basant sur un avis du Conseil d'Etat (une instance consultative) sollicité en 2010 par le Gouvernement. Je note que le contenu de cet avis n'a pas été porté à la connaissance du Conseil National pour en débattre en vue d'examiner une possible ratification de la Charte Sociale révisée. Aussi je salue l'initiative prise le 4 avril 2011 par M. Robillon, Président du Conseil National, M. Gardetto, Président de la délégation monégasque et M. Marquet, Vice-Président de la Commission des questions sociales, de la santé de la famille de l'APCE pour interpeller le Ministre d'Etat et relancer le processus de ratification à l'occasion du 15e anniversaire de la Charte Sociale européenne révisée. Je souhaite que le gouvernement accède rapidement à cette demande et remplisse ainsi un engagement auquel Monaco a souscrit lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

14.4. Le projet de loi sur la réforme du Code pénal soumis au parlement a finalement été retiré par le Gouvernement qui souhaitait améliorer la rédaction globale de ce projet de loi. La réforme de la garde à vue (instituée en 2007 seulement), conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, est prévue. Monaco observe les évolutions législatives annoncées dans ce domaine par la France.

14.5. Le Conseil National n'est pas associé à la ratification des conventions et traités internationaux, conformément à l'article 14 de la Constitution qui prévoit que le Conseil National doit donner son accord pour la ratification des traités uniquement lorsque ceux-ci i) affectent l'organisation constitutionnelle, ii) entraînent la modification de dispositions législatives existantes, iii) entraînent la participation du Conseil national à une organisation internationale ou iv) créent une charge budgétaire de nature ou de destination nouvelle. Dans la pratique, cette procédure n'est pas appliquée. Il me semble pourtant important que le Conseil National - et dans les cas prévus par la Constitution - puisse débattre et exprimer sa position pour autoriser la ratification des traités internationaux - qui, dans la

plupart des cas, font l'objet d'un consensus national - sans que cela ne porte en aucune manière atteinte aux prérogatives du Prince qui "signe et ratifie les traités et accords internationaux" (art. 14 de la Constitution).

15. Par ailleurs, j'ai été informée par le ministre d'Etat qu'une loi sur les partis politiques n'avait pas lieu de voir le jour, la Principauté étant une monarchie constitutionnelle et non parlementaire. Les partis politiques ont un statut d'association qui ne sont pas soumis à un contrôle financier, ce qui pose question pour la transparence du financement des partis politiques. Je souhaiterais rappeler que les formations politiques jouent un rôle essentiel dans le bon fonctionnement de la démocratie. Les derniers développements enregistrés dans les formations politiques de la Principauté en mars/avril 2011 (scission de l'Union pour la Principauté (UP), création de l'Union des Monégasques (UM), fusion de l'Union de la Principauté (UP) et de l'Union Nationale pour l'Avenir de Monaco (UNAM) et recréation subséquente de l'Union pour Monaco (UPM)) témoignent de la vitalité des formations politiques, et c'est un fait que la Principauté doit à présent reconnaître et encadrer dans un souci de transparence.

16. Les contacts que nous avons eus avec les syndicats et l'union du patronat, mais aussi les syndicats de locataires, ont laissé transparaître des tensions liées à l'absence d'évolution de la législation sur le travail depuis plusieurs années, selon les syndicats, et aux tensions très fortes sur le marché immobilier qui risquent de fragiliser les populations les plus vulnérables. Mon attention a notamment été attirée sur la situation de ressortissants étrangers non communautaires ayant été expulsés d'un logement à Monaco sans avoir été relogés. Faute de titre de séjour, ces personnes ne peuvent s'installer légalement sur le territoire français et se retrouvent dans l'obligation de rentrer dans leur pays d'origine.

17. Lors de cette visite, j'ai ressenti auprès des interlocuteurs gouvernementaux une certaine appréhension des institutions européennes, du Conseil de l'Europe et de ses mécanismes de monitoring, ainsi que de l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour. Je réitère la disponibilité du Conseil de l'Europe à apporter son expertise et à proposer des échanges de bonnes pratiques qui pourront contribuer à trouver des solutions juridiques adaptées au contexte de la Principauté.

### **III. Conclusions**

18. Cette visite d'information m'amène à constater que de nombreuses réformes restent à élaborer et mettre en œuvre pour satisfaire aux demandes formulées en 2009 par l'Assemblée. Je remercie le Gouvernement pour l'élaboration d'un tableau synoptique relatif au respect des engagements conventionnels souscrits par la Principauté de Monaco au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe ainsi que les autres conventions ratifiées par la Principauté. Cette information me semble être un signal fort que Monaco a la volonté de se conformer aux engagements et obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe.

19. En tant que parlementaire luxembourgeoise, je peux comprendre certaines difficultés (résultant des ressources administratives et humaines limitées dont dispose la Principauté) pour mettre en œuvre rapidement des réformes qui touchent à des domaines fondamentaux comme la justice, les institutions démocratiques, le dialogue entre partenaires sociaux. Aussi me semble-t-il indispensable que le Gouvernement et le Conseil National démontrent une volonté politique forte et une grande ouverture sur l'expérience des autres pays européens pour surmonter ces difficultés et respecter les engagements et obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe.

20. Je suis convaincue que l'adoption d'une loi sur le fonctionnement du Conseil National et de son règlement intérieur sera un premier pas pour renforcer la capacité du parlement à proposer des législations et à superviser le travail de l'exécutif et contribuer ainsi au bon fonctionnement de la démocratie à Monaco.

21. Je souligne une nouvelle fois que le Conseil de l'Europe est pleinement conscient des spécificités de la Principauté de Monaco. Le Conseil de l'Europe peut toutefois être un partenaire utile et proposer son expertise et son appui pour identifier des solutions adaptées qui tiendront compte à la fois des spécificités de la Principauté et du respect des engagements et obligations de la Principauté de Monaco -membre du Conseil de l'Europe depuis 2004- dans le contexte d'une monarchie constitutionnelle.

ANNEXE

**Programme de la visite d'information à Monaco (21-22 février 2011)**

Mme Anne BRASSEUR, membre du Parlement

Mme Sylvie AFFHOLDER, Secrétaire de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire

**Lundi 21 février 2011**

- 09h00 – 09h45 Rencontre avec Mme Anne POYARD-VATRICAN, Présidente de l'Union pour la Principauté
- 09h45 – 10h30 Rencontre avec M. Eric GUAZZONNE, Président de l'Union Nationale pour l'Avenir de Monaco (UNAM), Mme Michele DITTLLOT et M. Claude CELLARIO, conseillers nationaux UNAM
- 10h30 – 11h15 Rencontre avec des représentants de Rassemblement & Enjeux :  
M. Christophe STEINER, Conseiller National  
M. Thierry POYET, membre du Bureau Exécutif
- 11h15 – 11h45 Rencontre avec S.E. M. Philippe NARMINO, Directeur des Services Judiciaires, Président du Conseil d'Etat
- 11h45 – 12h15 Rencontre avec M. Robert CORDAS, Premier Président de la Cour d'Appel
- 12h15 – 12h45 Rencontre avec M. Pierre KUENTZ, Juge d'instruction
- 13h00 – 14h00 Déjeuner avec la délégation monégasque auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en présence de Messieurs Jean-Charles GARDETTO et Bernard MARQUET
- 14h00 – 14h45 Rencontre avec M. Georges MARSAN, Maire de Monaco, et les membres du Conseil Communal
- 15h00 – 16h45 Rencontre avec le Gouvernement Princier :  
S.E. M. Michel ROGER, Ministre d'Etat  
M. José BADIA, Conseiller de Gouvernement pour les Relations Extérieures  
M. Paul MASSERON, Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur  
M. Stéphane VALERI, Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé
- 17h00 – 17h30 Rencontre avec M. André GARINO, Président du Conseil Economique et Social, M. André THIBAUT et M. Jacques WOLZOK, Vice-Présidents
- 17h30 Rencontre avec M. Jean-François ROBILLON, Président du Conseil National, en présence de M. Jean-Sébastien FIORUCCI, Chef de Cabinet
- 20h30 Dîner offert par M. Jean-François ROBILLON, Président du Conseil National

**Mardi 22 février 2011**

- 09h00 – 09h30 Rencontre avec Mme Brigitte GRINDA-GAMBARINI, Présidente du Tribunal de première instance
- 09h30 – 10h00 Rencontre avec M. Jacques RAYBAUD, Procureur général
- 10h00 – 10h30 Rencontre avec M. Pierre BARON, Juge d'instruction
- 10h30 – 11h15 Rencontre avec M. Michel DOTTA, Président de la Chambre de Développement Economique

- 11h15 – 11h45 Rencontre avec des représentants de l'Union des Syndicats de Monaco :  
Mme Betty TAMBUSCIO, Présidente  
Mme Monique FERRETE, Secrétaire générale adjointe  
M. André THIBAULT, Secrétaire  
M. Henri TADDONE, Secrétaire, Président de l'Union des retraités de Monaco  
M. Jean-Paul HAMET, membre du Bureau
- 11h45 – 12h45 Rencontre avec M. Philippe ORTELLI, Président de la Fédération Patronale monégasque
- 12h45 – 13h45 Déjeuner
- 13h45 – 14h15 Rencontre avec M. Jérôme FOUGERAS LAVERGNOLLE, Juge d'instruction et Juge tutélaire
- 14h15 – 14h45 Rencontre avec Mme Ariane PICCO-MARCOSSIAN, Directrice du Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers (S.I.C.C.F.I.N.)
- 14h45 – 15h30 Rencontre avec Mme Claudine BATTAGLIA, Présidente, et Mme Jannine MARTINEZ, Présidente d'Honneur de l'Association des Locataires de Monaco
- 15h30 – 16h30 Rencontre avec Mme Simone COMMANDEUR, Présidente, Mme Gisèle HUGHES, Secrétaire Générale, et M. FERRARI, Association des Propriétaires de Monaco
- 16h30 – 17h00 Rencontre avec des représentants de l'Association Monégasque des Activités Financières (A.M.A.F.) :  
M. Etienne FRANZI, Président  
M. Xavier O'JEANSON, Vice-Président chargé des activités bancaires  
M. Anthony STENT-TORRIANI, Vice-Président chargé des activités de gestion  
M. Jean DASTAKIAN, Secrétaire Général
- 17h30 Rencontre avec S.A.S. le Prince Albert II