

Rapport

Doc. 10128 – 8 avril 2004

**Demande d'adhésion de la principauté
de Monaco au Conseil de l'Europe**

(Rapporteur: M. SLUTSKY, Fédération de Russie,
Groupe socialiste)

I. Projet d'avis

1. La principauté de Monaco a déposé une demande d'adhésion au Conseil de l'Europe le 15 octobre 1998. Par sa Résolution (98) 30 du 10 novembre 1998, le Comité des Ministres a invité l'Assemblée parlementaire à formuler un avis sur cette demande conformément à la Résolution statutaire (51) 30.

2. Le Bureau de l'Assemblée a demandé à deux juristes éminents, M. Pastor Ridruejo et M. Ress, juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme, d'évaluer la conformité de l'ordre juridique de Monaco avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Dans le cadre de l'examen de la demande d'adhésion de Monaco, l'Assemblée a maintenu avec les autorités monégasques un dialogue continu sur la base, notamment, des conclusions et recommandations formulées par les juristes éminents.

3. L'Assemblée se félicite des importants changements constitutionnels et législatifs que Monaco a mis en œuvre en réponse aux recommandations des éminents juristes et des rapporteurs. Il s'agit principalement des amendements constitutionnels adoptés le 28 mars 2002 et qui concernent en particulier les compétences élargies du Conseil national (le parlement) de Monaco relatives à l'initiative législative, au droit d'amendement de la législation, aux questions budgétaires et à la ratification de certains instruments internationaux, ainsi que l'accession à la nationalité monégasque et la jouissance des droits civils.

4. L'Assemblée souligne l'importance de la réforme de la loi électorale, adoptée le 28 mars 2002, qui a renforcé la représentativité et l'autorité du Conseil national, d'une part, en introduisant un élément de représentation proportionnelle pour les élections législatives qui garantit la présence des diverses composantes politiques au sein du parlement, et, d'autre part, en renforçant son assise démocratique par l'abaissement de l'âge électoral de 21 à 18 ans et par l'octroi du droit de vote aux Monégasques naturalisés.

5. L'Assemblée note que la loi électorale modifiée a été mise en œuvre lors des élections législatives qui ont eu lieu à Monaco le 9 février 2003. Conformément à la pratique établie, selon laquelle l'observation des élections dans un pays candidat fait partie de l'examen de sa candidature, ce scrutin a été observé par une

commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée. Celle-ci a conclu que, compte tenu des particularités de la situation de Monaco, l'organisation et le déroulement des élections ont été largement conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

6. L'Assemblée constate que Monaco entretient des relations officielles, au niveau diplomatique ou consulaire, avec pratiquement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il a adhéré aux Nations Unies le 28 mai 1993 et est un Etat participant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Toutefois, concernant la souveraineté de l'Etat monégasque, l'Assemblée retient l'avis des éminents juristes selon lequel «l'exercice de cette souveraineté est considérablement limité par les traités avec la France». L'Assemblée se félicite du fait, à cet égard, que Monaco et la France aient signé le 24 octobre 2002 un traité destiné à confirmer les rapports d'amitié et de coopération qui remplace le traité de 1918 tout en respectant le principe d'égalité souveraine entre les Etats, en conformité avec la Charte des Nations Unies, et du fait que la procédure de sa ratification soit en cours.

7. En ce qui concerne la convention franco-monégasque de 1930, l'Assemblée doit constater que certaines dispositions de ladite convention réservent, à des fonctionnaires français détachés, les postes supérieurs du Gouvernement et de la fonction publique monégasques, et privent de ce fait les ressortissants de Monaco du droit d'accéder à ces postes. Cela est en contradiction avec le principe de non-discrimination et une mise en conformité avec les normes européennes paraît nécessaire. L'Assemblée prend note du fait que les deux Etats concernés ont commencé le 19 juin 2003 les consultations visant à réviser la convention de 1930, et souhaite sincèrement que cette occasion soit utilisée pour garantir aux citoyens monégasques la pleine jouissance des droits politiques et civiques inscrits dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Elle sait que c'est le vœu des autorités monégasques et est confiante dans la volonté de la France de profiter des discussions en cours pour parvenir à une solution conforme aux normes européennes. L'Assemblée estime que la décision définitive sur la demande d'adhésion de Monaco ne devrait intervenir que lorsqu'il aura été constaté au sein du Comité mixte que cette occasion a bien été utilisée à cette fin.

8. Monaco a adhéré aux conventions suivantes du Conseil de l'Europe: la Convention culturelle européenne (STE n° 18), la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (STE n° 104), la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (STE n° 66) et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141).

9. L'Assemblée reconnaît la situation particulière d'un pays tel que Monaco où la population autochtone est numériquement plus faible que le nombre total de personnes qui y vivent et/ou y travaillent. Elle constate à cet égard que le système de sécurité sociale est accessible à toutes les personnes travaillant à Monaco. Elle souligne l'importance de la Charte sociale européenne

(STE n° 35), dont la flexibilité permet de tenir compte des spécificités des parties, et se félicite de la volonté des autorités monégasques d'y adhérer.

10. L'Assemblée attend des autorités monégasques qu'elles acceptent les engagements requis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le cadre de sa politique contre les pratiques fiscales nuisibles, telle que définie dans son Rapport d'activités de 2000 et modifiée dans son Rapport d'activités de 2001, pour faire en sorte qu'un pays soit retiré de la Liste de l'OCDE des paradis fiscaux non coopératifs.

11. L'Assemblée recommande aux autorités monégasques d'élargir davantage, dans un délai de cinq ans suivant leur 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.

12. L'Assemblée prend acte des lettres des autorités monégasques et note que Monaco est déterminé à honorer les engagements suivants:

i. en matière de conventions:

a. signer, au moment de son adhésion, la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) et ses Protocoles n° 1, 4, 6, 7, 12 et 13;

b. ratifier au plus tôt et dans un délai d'un an la CEDH et ses Protocoles n° 1, 4, 6, 7, 12 et 13;

c. examiner en permanence la compatibilité de toute la législation avec la CEDH et ses protocoles pertinents;

d. signer et ratifier, dans un délai d'un an suivant son adhésion, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (STE n° 126);

e. devenir partie, dans un délai d'un an suivant son adhésion, à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 2), à son protocole additionnel du 6 novembre 1952 (STE n° 10) et à son sixième protocole additionnel (STE n° 162);

f. signer, au moment de son adhésion, la Charte sociale européenne (STE n° 35) et la ratifier dans un délai de deux ans suivant son adhésion;

g. signer et ratifier, dans un délai de deux ans suivant son adhésion, les conventions ci-dessous:

– la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30);

– la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) et ses protocoles;

– la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE n° 90);

– la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173);

h. signer et ratifier, dans un délai de trois ans suivant son adhésion, la Convention sur la cybercriminalité (STE n° 185);

ii. en matière de législation interne:

– adopter, dans un délai d'un an suivant son adhésion, si cela n'a pas encore été fait, les lois suivantes conformément aux normes du Conseil de l'Europe:

– la loi sur la motivation des actes administratifs négatifs et sur le réexamen judiciaire;

– la loi sur la nationalité;

– la loi sur la liberté des médias;

– la loi sur la liberté de réunion et la liberté d'association;

– les amendements au droit civil incorporant le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, y compris en tant que parents ou conjoints;

iii. en matière de suivi des engagements:

– coopérer pleinement à la mise en œuvre de la Résolution 1115 (1997) de l'Assemblée sur la création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) ainsi qu'au processus de suivi établi en vertu de la déclaration du Comité des Ministres du 10 novembre 1994.

13. Sur la base de ces engagements, l'Assemblée estime que Monaco est capable et a la volonté de se conformer aux dispositions de l'article 3 du Statut précisant les conditions requises pour pouvoir adhérer au Conseil de l'Europe: «Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre I.»

14. En vue d'assurer le respect de ces engagements, l'Assemblée décide, conformément à sa Résolution 1115 (1997), de commencer la procédure de suivi à l'égard de Monaco six mois après la date d'adhésion, aux fins d'évaluer les progrès accomplis par Monaco en regard:

– des engagements énumérés au paragraphe 12 ci-dessus; et

– des recommandations contenues dans les deux paragraphes 10 et 11 ci-dessus.

15. Sur la base des engagements énoncés ci-dessus, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

i. d'inviter Monaco à devenir membre du Conseil de l'Europe dès que l'Assemblée et le Comité des Ministres auront constaté au sein du Comité mixte que les consultations entre Monaco et la France pour la

révision de la convention de 1930 ont ouvert la possibilité d'appliquer dans un avenir proche à Monaco le principe de non-discrimination permettant aux citoyens monégasques d'être nommés aux hautes fonctions gouvernementales et publiques actuellement réservées à des ressortissants français;

ii. d'attribuer à Monaco deux sièges à l'Assemblée parlementaire.

16. Entre-temps, l'Assemblée demande au Bureau d'octroyer le statut d'invité spécial au Conseil national de Monaco, en lui attribuant deux sièges, si le Conseil national en fait la demande.

II. Exposé des motifs, par M. Slutsky

A. Introduction

1. Les premiers contacts de la principauté de Monaco avec le Conseil de l'Europe remontent aux années 1950, lorsque les autorités monégasques se sont intéressées à certaines activités de l'Organisation en matière de protection de la propriété industrielle.

2. Depuis les années 1990, Monaco a établi une coopération systématique avec le Conseil de l'Europe et a accédé à la Convention culturelle européenne, à la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe et à la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée). En 2002, le pays a adhéré à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime.

3. Monaco a déposé sa demande d'adhésion au Conseil de l'Europe le 15 octobre 1998. Le Comité des Ministres l'a transmise à l'Assemblée pour avis le 10 novembre 1998.

4. Conformément à la procédure normale, le Bureau de l'Assemblée a demandé à deux juristes éminents, MM. Antonio Pastor Ridruejo et Georg Ress, juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme, d'évaluer la conformité de l'ordre juridique de la principauté de Monaco avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Les deux juges se sont rendus à Monaco du 24 au 26 mars 1999. Le Bureau de l'Assemblée a autorisé la publication de leur rapport, le 21 juin 1999 (document AS/Bur/Monaco (1999) 1 rev.2).

5. Selon la pratique habituelle et conformément à son mandat, la commission des questions politiques a été chargée de préparer le projet d'avis au Comité des Ministres sur l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme a été saisie pour avis.

6. Dans le cadre de la préparation du rapport, les rapporteurs ont effectué plusieurs missions à Monaco dont les comptes rendus peuvent être trouvés sous les références suivantes:

– mémorandum de M^{re} Ojulang et de Lord Kirkhill présenté à la suite de leur mission d'information à Monaco, 3-5 octobre 1999 (AS/POL (2000) 26 rév.);

– mémorandum de M^{re} Ojulang et de Lord Kirkhill présenté à la suite de leur deuxième mission d'information à Monaco, 19-20 mars 2001 (AS/POL (2001) 15);

– mémorandum de MM. Švec et Manzella présenté à la suite de leur visite à Monaco, 10-11 juin 2002 (AS/POL (2002) 10 rév.);

– mémorandum de MM. Slutsky et Manzella présenté à la suite de leur visite à Monaco, 2-3 juin 2003 (AS/POL (2003) 12).

7. Conformément à la pratique établie, selon laquelle l'observation des élections dans un pays candidat fait partie de l'examen de sa candidature, une commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée a observé les élections législatives tenues à Monaco, le 9 février 2003 (voir Doc. 9741).

8. Dans le cadre du présent rapport, le rapporteur n'a pas de prétention de produire une étude exhaustive du fonctionnement des institutions monégasques. En revanche, en se basant sur l'analyse détaillée présentée par les juristes éminents, ainsi que par ses prédécesseurs, il entend examiner les principales réformes et les modifications législatives opérées par les autorités de Monaco, en réponse aux observations des juristes éminents et des rapporteurs, afin de répondre aux exigences de l'Assemblée.

9. Le rapporteur tient à rendre hommage à M^{me} Kristiina Ojulang et à M. Juraj Švec, ses prédécesseurs dans la fonction de rapporteur, pour le travail qu'ils ont accompli pour rendre cette adhésion possible. Il se félicite aussi de la coopération exemplaire avec M. Andrea Manzella, tout comme de celle de ses prédécesseurs avec Lord Kirkhill, rapporteurs de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

10. Le rapporteur remercie également les autorités de Monaco pour leur excellente coopération et pour l'esprit d'ouverture dont elles ont fait preuve tout au long du processus d'adhésion, ainsi que de leur hospitalité lors des visites que ses prédécesseurs et lui-même ont effectuées à Monaco.

B. Présentation de Monaco

11. La principauté de Monaco, située sur la Côte d'Azur et entourée du département français des Alpes-Maritimes, mais ouverte sur la mer, couvre une superficie de 1,95 km² (dont 0,40 gagné sur la mer par endiguement et comblement des fonds marins).

12. En mars 1990, conformément au dernier recensement de la population, la principauté comptait 29 972 habitants dont 5 070 nationaux (16,92 %), 12 047 Français (40,19 %), 5 000 Italiens (16,68 %) et 7 855 (26,21 %) d'autres nationalités et non déclarés. En mars 1999, selon les données de la mairie de Monaco, le nombre de nationaux monégasques a atteint les 6 912. La population active locale étant insuffisante en nombre, les entreprises ont été amenées à recruter à l'extérieur du territoire monégasque la main-d'œuvre nécessaire au développement économique de la princi-

pauté. Ainsi, plus de 25 000 personnes (françaises ou d'autres nationalités) résidant à l'extérieur du pays travaillent à Monaco.

13. La famille des Grimaldi règne sur Monaco depuis 1297. Au cours de luttes prolongées jusqu'à la fin du xv^e siècle, Monaco sut maintenir son indépendance dans un régime de sauvegarde, de protection ou d'alliance avec la France (1489-1523), puis avec l'Espagne (1524-1640) et de nouveau avec la France (depuis 1641). Réunie provisoirement à la République française en 1793, la principauté passa sous la protection de la Sardaigne de 1814 à 1861.

14. Le traité du 2 février 1861 entre le prince de Monaco, Charles III, et Napoléon III établit sur de nouvelles bases les relations avec la France: selon des articles secrets du traité, le prince s'engageait pour lui et ses descendants à n'aliéner aucun de ses droits de souveraineté, si ce n'était en faveur de la France; il n'acceptait éventuellement un protectorat que de la France. Le caractère spécifique des relations avec la France a été confirmé par les traités franco-monégasques de 1918 et de 1930.

15. Monaco fait partie de la zone euro. L'économie monégasque, qui a un chiffre d'affaires annuel d'environ 9 milliards d'euros, est principalement fondée sur le commerce, le secteur touristique, le secteur bancaire et financier, le secteur industriel, le secteur du bâtiment et des travaux publics et le secteur des services (*shipping*, cabinets d'expertise comptable, de conseils, sociétés d'assurances, de transport, etc.). Avec plus de 39 000 emplois pour une population résidente de quelque 30 000 habitants, le chômage est quasi inexistant.

16. La principauté a un budget annuel de plus de 624 millions d'euros. Alors que les jeux ont représenté jusqu'à la seconde guerre mondiale la part essentielle des ressources de l'Etat, ils n'en constituent aujourd'hui qu'environ 4 %. A présent, les recettes tirées de contributions sur transactions commerciales constituent la principale source de revenu de l'Etat, avec, pour composante essentielle, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

17. L'absence d'impôt sur le revenu des personnes physiques (sur la base d'une mesure introduite en 1869) est un des éléments qui font parler de Monaco comme un «paradis fiscal». Cette situation a pu attirer des personnes fortunées ou/et avec de grands revenus, ce qui a, semble-t-il, contribué à l'investissement dans divers secteurs surtout financiers à Monaco. Mais cette exception fiscale ne concerne que les activités ou les personnes établies effectivement et réellement sur le territoire de la principauté. Parmi les ressortissants étrangers qui habitent à Monaco, seuls les Français paient les impôts en France pour leur revenu obtenu à Monaco.

C. Fonctionnement et réformes des institutions

18. Monaco dispose d'institutions politiques viables qui ont fait leurs preuves, et a une longue tradition en matière de respect des droits de l'homme. Il serait donc injustifié, voire désobligeant, de prescrire aux Monégasques des modèles institutionnels étrangers.

19. Cependant, après une analyse minutieuse du fonctionnement de la démocratie monégasque à la lumière des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, les juristes éminents et les rapporteurs de l'Assemblée ont relevé certains domaines où des réformes étaient nécessaires afin que Monaco réponde aux normes européennes actuelles.

i. Démocratie parlementaire et rôle du Conseil national

20. S'agissant de la démocratie parlementaire, le rapport des juristes éminents estime qu'elle devrait être renforcée et que le Conseil national (parlement) devrait être doté de compétences élargies, notamment en ce qui concerne la nomination du ministre d'Etat (chef du gouvernement) et/ou des membres du gouvernement, l'introduction de la notion de responsabilité du gouvernement vis-à-vis du Conseil national, l'introduction pour le Conseil national du droit d'initiative législative et du droit d'amender les projets de loi présentés par le gouvernement, ainsi que la possibilité pour le Conseil national de surmonter un éventuel refus du prince de promulguer une loi.

21. Dans les contacts que les rapporteurs de l'Assemblée ont eus avec les interlocuteurs monégasques représentant les différentes institutions et tendances politiques, il est devenu clair que la proposition de modifier la procédure de nomination du ministre d'Etat et de le rendre responsable devant le parlement risque de perturber l'équilibre institutionnel de la principauté et n'a pas de soutien dans la classe politique. Les rapporteurs n'en ont donc pas fait une exigence formelle.

22. En revanche, les rapporteurs ont insisté sur la nécessité fondamentale d'accroître les pouvoirs du Conseil national en matière d'initiative législative et d'amendement de projets de loi. En outre, ils ont estimé nécessaire d'élargir la composition du Conseil national et de garantir que les différentes tendances politiques présentes à Monaco y soient représentées.

23. Conformément aux recommandations des rapporteurs, les autorités de Monaco ont adopté, le 28 mars 2002, des amendements à la Constitution qui renforcent les prérogatives du Conseil national en ce qui concerne le droit de faire des propositions de loi et du droit d'amendement (article 67 modifié), le pouvoir budgétaire (article 71 modifié) et la ratification de certains traités et accords internationaux (article 14 modifié). Par ailleurs, le nombre de sièges au Conseil national est passé de dix-huit à vingt-quatre (article 53 modifié), dont un tiers élus au scrutin proportionnel comme prévu par la loi électorale modifiée (voir *infra*).

ii. Système électoral

24. Les membres du Conseil national sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct. L'ancienne loi électorale datant de 1968 prévoyait un scrutin majoritaire et de liste à deux tours. Il en résultait que l'élection des représentants de la minorité était possible mais n'était pas garantie; à titre d'exemple, tous les conseillers nationaux élus en 1998 représentaient la même liste. Cette situation était en contradiction avec

le principe de pluralisme politique auquel l'Assemblée est fermement attachée.

25. A la suite de l'insistance des rapporteurs de l'Assemblée, la loi électorale monégasque a été amendée le 28 février 2002 et un système de scrutin mixte qui inclut une dose de proportionnelle a été introduit. Grâce à cette réforme, le Conseil national issu des élections tenues le 9 février 2003 comporte vingt-quatre membres dont vingt et un ont été élus sur la liste «Union pour Monaco» qui se trouvait dans l'opposition et n'était pas représentée au Conseil national élu en 1998, et seulement trois membres (qui forment la nouvelle opposition) représentent la précédente majorité.

26. Par ailleurs, la réforme de la loi électorale a également permis d'élargir la base électorale: l'âge électoral a été baissé de 21 à 18 ans et le délai de cinq ans prévu précédemment pour que les Monégasques naturalisés puissent voter a été aboli. Cette dernière modification répond au souci exprimé par les juristes éminents qui ont estimé que la disposition imposant un délai pour que les nationaux naturalisés puissent voter était incompatible avec la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

27. La commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée qui a observé les élections législatives tenues à Monaco le 9 février 2003 a estimé que la nouvelle loi électorale a été mise en œuvre avec succès et que l'organisation et le déroulement du scrutin ont été largement conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

iii. Démocratie locale

28. Monaco comporte une seule commune dont les limites correspondent à celles de l'Etat. Il en résulte que l'Etat se trouve aussi proche de la population que la commune, et la répartition de fonctions publiques entre les niveaux national et communal présente des aspects spécifiques.

29. Ainsi, de nombreux services qui relèvent traditionnellement des compétences locales dans d'autres Etats sont restés de la responsabilité de l'Etat monégasque. De même, l'absence d'imposition directe fait que les ressources propres de la commune sont très limitées.

30. Cependant, la commune est administrée de manière distincte de l'Etat. Le Conseil communal composé de quinze membres est élu pour quatre ans au suffrage universel: il désigne le maire et ses adjoints. Seuls les nationaux peuvent participer aux élections municipales.

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

32. Les autorités monégasques ont donné suite à certaines de ces propositions. Lors de la révision constitutionnelle, l'autonomie financière de la commune a été renforcée et la tutelle de l'Etat allégée. De plus, la participation des étrangers à la vie publique locale a été élargie par l'appartenance aux institutions ayant un rôle consultatif comme le Conseil économique et social.

D. Etat de droit

33. Après une analyse détaillée du système judiciaire monégasque, le rapport des juristes éminents conclut qu'il offre les garanties nécessaires pour assurer le respect de la prééminence du droit. L'indépendance de la justice est garantie par la Constitution.

E. Droits de l'homme

34. De l'avis des juristes éminents, les libertés et les droits fondamentaux garantis dans la Constitution monégasque (titre III, articles 17 à 32) correspondent à tous les droits énoncés par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH): l'ordre juridique monégasque est généralement en mesure de garantir le respect des droits de l'homme.

35. La peine capitale est expressément abolie dans la Constitution (article 20).

36. Cependant, plusieurs droits sont réservés par la Constitution aux seuls Monégasques, bien que, dans la pratique, certains de ces droits soient étendus à tous les résidents et aux travailleurs frontaliers. A cet égard, la ratification par Monaco de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales aura pour effet d'étendre les garanties offertes par la Convention à toute personne placée sous la juridiction de Monaco.

37. Les juristes éminents ont en outre relevé quelques modifications de la législation monégasque qu'il faudrait opérer afin d'assurer la compatibilité avec la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales:

- prévoir un recours judiciaire en matière d'extradition, de refoulement et d'expulsion (article 13 de la CEDH);

- prévoir un recours judiciaire contre le refus d'une demande de naturalisation ou de réintégration (article 13 de la CEDH);

- prévoir par une loi l'obligation de motivation des actes administratifs (article 6 de la CEDH);

- garantir le respect des droits des individus et en particulier de leur vie privée à l'égard de la collecte et du traitement des données à caractère personnel, y compris lors de vidéo-surveillances, notamment en assurant la mise en œuvre de la loi sur le traitement des informations nominatives et de la commission de contrôle prévue par celle-ci (articles 8 et 10 de la CEDH);

– abroger le délai de cinq ans entre l'acquisition de la nationalité par naturalisation ou par d'autres moyens et le droit de participer aux élections nationales et communales (article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH).

38. Dans le cadre des contacts avec les rapporteurs, le gouvernement et le Conseil national ont accepté d'apporter les modifications constitutionnelles et législatives visant à garantir à l'ensemble des résidents la liberté de réunion et d'association et d'introduire l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions et la possibilité de les soumettre au contrôle juridictionnel, étant toutefois entendu que les décisions relevant du pouvoir souverain ne seront pas concernées.

39. Pour ce qui est du délai de cinq ans entre la naturalisation et l'exercice des droits civiques, la réforme constitutionnelle l'a abrogé.

40. De plus, les autorités monégasques ont été sensibles aux observations des rapporteurs portant sur la nécessité de moderniser la loi sur la presse (datant de 1910) pour définir de manière plus précise les droits et les obligations des médias, et d'introduire des modifications nécessaires dans le Code civil afin de garantir le respect du principe d'égalité entre époux.

41. L'ensemble de réformes de législation interne sur les questions mentionnées par les juristes éminents et les rapporteurs sont en cours d'élaboration. Selon les informations fournies dans la lettre du 4 juillet 2003 de M. Stéphane Valéri, président du Conseil national, celui-ci «procédera dans les meilleurs délais, et en tout cas d'ici la fin de l'année 2003, à l'examen et au vote des textes de loi concernant la liberté d'association, l'égalité de l'homme et de la femme dans le couple et à l'égard des enfants ainsi que la liberté des médias. Il votera également le projet de loi concernant la motivation des actes administratifs négatifs, dès que celui-ci lui aura été transmis par le gouvernement».

F. Conventions du Conseil de l'Europe

42. Lors de leur dernière visite à Monaco, votre rapporteur et M. Manzella ont reçu l'assurance de M. Patrick Leclercq, ministre d'Etat, au sujet de la disponibilité des autorités monégasques de signer, dès l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe, les documents essentiels de l'Organisation.

43. Il s'agit tout d'abord des traités qui font partie de l'acquis obligatoire du Conseil de l'Europe: la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses Protocoles n° 1, 4, 6, 7, 12 et 13; la Convention européenne pour la prévention de la torture et l'Accord général sur les privilèges et immunités et ses protocoles.

44. La seconde catégorie concerne les instruments mentionnés dans le rapport des éminents juristes, à savoir la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière et ses protocoles.

45. Enfin, depuis les événements du 11 septembre 2001, certains textes sont devenus hautement prioritaires et ont été acceptés par la plupart des Etats membres: il s'agit de la Convention européenne pour la répression

du terrorisme, de la Convention pénale sur la corruption et de la Convention européenne sur la cybercriminalité.

46. Les rapporteurs ont également été informés de l'intention du Conseil national de procéder rapidement à la ratification de ces conventions.

Charte sociale européenne

47. Malgré la réticence initiale, les autorités monégasques ont reconnu l'importance de la Charte sociale européenne et se sont déclarées prêtes à y adhérer. Les rapporteurs ont systématiquement rappelé que tous les récents avis de l'Assemblée concernant les adhésions au Conseil de l'Europe contenaient un engagement en vue de signer et ratifier la Charte. Cela s'appliquait à un certain nombre d'Etats dits «micro-Etats».

48. La mise en œuvre des principales dispositions de la Charte sociale serait bénéfique à Monaco, dans le cadre de son processus actuel de réformes visant à se conformer aux normes européennes. Cet instrument qui définit des droits sociaux et économiques minimaux communs à tous les pays du Conseil de l'Europe, constitue désormais, avec la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ainsi que la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, l'un des piliers de l'acquis du Conseil de l'Europe.

49. Un examen détaillé de la Charte sociale européenne révisée, notamment de l'article A de la partie III, révèle qu'il n'est pas nécessaire qu'un pays accepte toutes les dispositions de la Charte. Il est donc possible de tenir compte de la situation particulière d'un petit Etat comme Monaco et de faire en sorte que ce pays accepte un nombre suffisant de dispositions pour pouvoir signer et ratifier la Charte en l'espace de deux ans.

50. Le mécanisme de mise en œuvre de la Charte prévoit un certain degré de souplesse, ce qui permettra de tenir pleinement compte des conditions spécifiques de Monaco et d'assurer sa compatibilité avec la législation sociale monégasque.

G. Relations avec la France et problème de souveraineté

51. Comme mentionné plus haut, la principauté de Monaco maintient depuis longtemps des relations particulières avec la France, le grand pays voisin. Depuis 1918, les deux pays sont liés par le «traité fixant les rapports de la France avec la principauté de Monaco» qui limite de manière substantielle le libre exercice de la souveraineté de Monaco en matière de relations extérieures, ainsi qu'en matière de succession à la couronne.

52. De plus, les deux pays ont conclu en 1930 un «traité sur l'admission des Monégasques à certains emplois publics en France et sur le recrutement de certains fonctionnaires de la principauté», en vertu duquel un certain nombre de postes du Gouvernement et de la fonction publique monégasques, ainsi que de la

magistrature, sont réservés uniquement aux fonctionnaires et magistrats français en détachement.

53. Les juristes éminents ont donc consacré une part importante de leur rapport au problème de la souveraineté de Monaco et de ses relations avec la France. Ils ont constaté que, sur le plan des relations internationales, la principauté de Monaco est un Etat souverain et indépendant, considéré comme tel par l'ensemble de la communauté internationale. En fait, Monaco maintient les relations diplomatiques et consulaires avec de nombreux Etats, conclut des traités internationaux et fait partie de plusieurs organisations internationales, dont les Nations Unies et l'OSCE.

54. Le rapport des juristes éminents estime toutefois que «l'exercice de cette souveraineté est considérablement limité par les traités avec la France. Ce fait est reconnu par l'article premier de la Constitution en vigueur (...) qui s'énonce comme suit :

“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”.

55. Pleinement conscients du fait que ce problème n'est pas du ressort des seules autorités monégasques et qu'il serait, par conséquent, incorrect d'exiger de Monaco son règlement unilatéral comme condition préalable à l'adhésion, les juristes éminents, tout comme par la suite les rapporteurs de l'Assemblée, ont toutefois estimé qu'il serait souhaitable que le traité de 1918 soit modifié de manière à respecter le principe fondamental du droit international moderne consacrant l'égalité souveraine des Etats, et que cette modification intervienne avant l'adhésion.

56. Sans aucun doute, la portée politique du traité de 1918 doit être examinée dans le contexte historique de l'époque (la fin de la première guerre mondiale). De nos jours, les consultations entre les représentants de la France et de Monaco concernent des questions majeures et se déroulent sur un pied d'égalité. Le ministère d'Etat (gouvernement) monégasque ne reçoit aucune instruction de la part de la France et détermine sa politique extérieure en toute indépendance.

57. Néanmoins, aussi longtemps que le traité de 1918 reste en vigueur, les autorités françaises seraient en droit de demander l'application des dispositions prévues.

58. Les rapporteurs ont donc systématiquement abordé le problème avec leurs différents interlocuteurs monégasques et français. Tout en admettant qu'il s'agit d'un dossier bilatéral, ils ont rappelé l'avis des juristes éminents selon lequel certaines dispositions du traité de 1918 «portent préjudice non seulement à la souveraineté de Monaco mais aussi à l'image internationale de la France» (document AS/Bur/Monaco (1999) 1 rev.2, paragraphes 20 et 163).

59. Les autorités monégasques et françaises se sont engagées dans le processus de révision du traité de 1918 et ont signé, le 24 octobre 2002, un «traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de

coopération entre la République française et la principauté de Monaco» qui, dès son entrée en vigueur, remplacera le traité de 1918, tout en respectant le principe d'égalité souveraine entre les Etats, en conformité avec la Charte des Nations Unies. Le 16 juillet 2003, le Gouvernement français a déposé ce traité pour la ratification à l'Assemblée nationale française.

60. Pour ce qui est du traité de 1930, les juristes éminents ont estimé qu'il limite la faculté du prince de nommer librement le ministre d'Etat et quelques autres hauts responsables quelle que soit leur nationalité (monégasque, française ou toute autre), et de ce fait met en question la souveraineté intérieure de Monaco dans la gestion des affaires de l'Etat et de l'administration de la justice.

61. Il faut également tenir compte du fait que, en réservant à des fonctionnaires français détachés les postes supérieurs de Gouvernement et de la fonction publique monégasques, le traité de 1930 prive les ressortissants de Monaco du droit d'accéder à ces postes. Cette situation est en contradiction avec le principe de non-discrimination et il faudrait qu'elle soit mise en conformité avec les normes européennes.

62. Votre rapporteur est pleinement conscient de ce problème et n'a cessé de l'aborder, en commun avec M. Manzella, avec les hauts fonctionnaires monégasques, mais également avec des responsables français.

63. Dans ce contexte, il se félicite du fait positif et extrêmement important que la France et Monaco aient commencé, le 19 juin 2003, les consultations visant à réviser le traité de 1930. Dès avant leur ouverture, les autorités monégasques ont laissé clairement entendre que la modification des dispositions fixant les conditions de la désignation du ministre d'Etat et d'autres hauts fonctionnaires constituent l'une de leurs priorités. On peut estimer que la France, en acceptant de s'engager dans la négociation, a indirectement reconnu cet objectif comme légitime.

64. Certes, la révision du traité de 1930 ne sera pas achevée en quelques semaines et nécessitera de longues et parfois difficiles négociations. Il faut se rendre compte que la désignation des responsables français aux postes à Monaco ne constitue qu'une partie de la révision et que celle-ci englobera un vaste éventail de questions. Il est également clair que les deux parties n'ont pas les mêmes priorités dans cette négociation et qu'elles rechercheront un résultat global. Une révision partielle est donc peu probable. Pour la même raison, s'attendre à ce que les parties s'engagent dès le début sur un résultat serait irréaliste.

65. Cependant, de par ses contacts avec les deux parties, le rapporteur est en mesure d'être optimiste quant à l'issue favorable des négociations. Désireux de maintenir les relations de coopération entre les deux pays, des représentants français et monégasques sont déterminés à les adapter aux réalités d'aujourd'hui, en éliminant toute sorte d'anachronismes hérités d'une époque révolue.

66. Le rapporteur invite donc ses collègues à faire confiance aux Monégasques et aux Français en ce qui

concerne la modification du traité de 1930 dans le sens souhaité par l'Assemblée, et à ne pas attendre l'aboutissement formel des négociations pour inviter Monaco à devenir membre du Conseil de l'Europe. En fin de compte, les deux parties sont les premières intéressées à ce que leurs relations, y compris les textes qui les lient, répondent aux normes européennes modernes. La révision du traité de 1918, qui est désormais au stade de ratification, ainsi que l'ouverture des consultations sur le traité de 1930, sont à cet égard des exemples rassurants.

H. Conclusions

67. De par sa situation géographique, son histoire, sa culture et ses traditions, la principauté de Monaco appartient à la civilisation européenne et partage ses valeurs fondamentales, qui sont celles du Conseil de l'Europe.

68. Monaco est un Etat attaché au respect des droits de l'homme et des libertés individuelles et fondé sur la prééminence de droit.

69. Dès le moment de dépôt de la candidature de Monaco au Conseil de l'Europe, les autorités monégasques n'ont cessé de coopérer avec des représentants de l'Assemblée parlementaire. En contact permanent avec les rapporteurs, elles ont mis en œuvre, dans un laps de temps relativement court, un vaste programme de réformes constitutionnelles et législatives visant à mettre les institutions et les lois du pays en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe. La poursuite des réformes de la législation interne monégasque fera l'objet, après l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe, de la procédure de suivi des obligations et engagements auxquels le pays aura souscrit ainsi que d'un dialogue lorsque la procédure de suivi sera close.

70. Sur le plan international, Monaco est un Etat souverain et indépendant qui fait partie de la communauté internationale et est membre des Nations Unies, de l'OSCE et de certaines autres organisations internationales. En coopération avec la France, les autorités monégasques sont en train de réviser le dernier traité qui limite formellement la souveraineté de Monaco. Dans le cadre de la procédure de suivi, l'Assemblée continuera à accorder une attention particulière à l'aboutissement de cette révision, intégrale ou partielle, dans les limites nécessaires pour considérer la souveraineté de Monaco en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe.

71. En conséquence, le rapporteur estime qu'il est possible et opportun de recommander au Comité des Ministres d'inviter Monaco à adhérer au Conseil de l'Europe.

ANNEXE I

Lettre datée du 11 décembre 2003, envoyée par M. Peter Schieder, Président de l'Assemblée parlementaire, à Son Altesse Sérénissime le prince souverain Rainier III, à M. Stéphane Valéri, président du Conseil national, principauté de Monaco, et à Son Excellence M. Patrick Leclercq, ministre d'Etat, hôtel du gouvernement, principauté de Monaco

(...)

J'ai le plaisir de vous transmettre, sous ce pli, la liste des engagements que la principauté de Monaco devra remplir lors de son adhésion au Conseil de l'Europe ou dans des délais spécifiques, une fois devenue membre.

Cette liste contient les engagements approuvés par la commission des questions politiques le 4 novembre 2003, qui incorporent déjà les amendements proposés par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Conformément à la pratique établie, dès que j'aurai reçu les lettres des plus hautes autorités de la principauté de Monaco exprimant leur volonté de respecter ces engagements, le projet d'avis élaboré par la commission des questions politiques sera diffusé à titre de document public de l'Assemblée. Le Bureau de l'Assemblée pourra alors décider de la date du débat sur l'adhésion de votre pays qui se tiendra à l'Assemblée parlementaire, très probablement au cours de la partie de session de janvier 2004 (26-30 janvier).

En vous félicitant de ce pas important vers l'adhésion pleine et entière de votre pays à notre Organisation, je vous prie d'agréer, (...), l'assurance de ma plus haute considération.

Signé:

Peter Schieder,

Président de l'Assemblée parlementaire

ANNEXE II

Lettre datée du 7 janvier 2004, envoyée par M. Stéphane Valéri, Président du Conseil national de la principauté de Monaco, à M. Peter Schieder, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre lettre du 11 décembre 2003, par laquelle vous me transmettez la liste des engagements que la principauté de Monaco devra souscrire lors de son adhésion au Conseil de l'Europe ou, dans des délais spécifiques, une fois devenue membre.

Permettez-moi de vous exprimer, tout d'abord, au nom du Conseil national et en mon nom personnel, ma satisfaction de voir ainsi le processus d'adhésion de notre pays sur le point d'aboutir favorablement.

Comme vous le savez, en effet, les élus qui composent l'actuelle majorité de notre parlement n'ont cessé d'exprimer leur appui sans réserve à la demande d'adhésion de Monaco présentée par S.A.S. le prince souverain au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Ainsi que je l'indiquais dans ma lettre au Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire en date du 13 octobre 2003, le Conseil national souhaite que cette adhésion puisse se réaliser sans exigence de modification du cadre institutionnel actuel. C'est dans ce contexte, et eu égard aux compétences qui sont les siennes, que l'assemblée que je préside est en mesure de vous confirmer les engagements suivants qui seront remplis après adhésion au Conseil de l'Europe:

1. Dans le domaine du droit international

Le Conseil national votera toutes les lois autorisant la ratification des conventions et protocoles énumérés dans l'annexe à votre lettre, qui entrent dans le champ de ses compétences définies par l'article 14 de la Constitution, chaque fois que le gouvernement aura estimé possible et opportun que Monaco

s'engage sur ces textes, et dans la limite éventuelle de cet engagement (notamment lorsque la signature ou l'adhésion à ces instruments juridiques seraient assorties de réserves).

2. En matière de législation interne

Le Conseil national votera la loi sur la motivation des actes administratifs négatifs et la faculté de recours judiciaires contre ces actes aussitôt que possible, après le dépôt de ce texte par le gouvernement sur le bureau du Conseil national.

Les lois sur la liberté des médias (liberté d'information) et sur la liberté d'association sont actuellement en cours d'examen par la commission compétente du Conseil national. Elles seront votées lors de la session législative de printemps.

Quant à la loi sur la nationalité (égalité hommes-femmes dans la transmission aux enfants de la nationalité acquise par naturalisation), elle a été votée le 9 décembre 2003 et promulguée le 22 décembre 2003; la loi instaurant l'égalité hommes-femmes en matière de droit civil (égalité dans le couple et à l'égard des enfants) a été votée, quant à elle, le 16 décembre 2003 et promulguée le 29 décembre 2003.

Enfin, il apparaît que la liberté de réunion est d'ores et déjà effective dans la principauté. Aucun texte de loi n'est donc en préparation sur ce point, faute de nécessité constatable.

3. En matière de suivi des engagements

Le Conseil national coopérera pleinement, dans le respect des compétences qui lui sont dévolues par la Constitution, aux deux processus de suivi des engagements mis en place par le Conseil de l'Europe et cités dans le document annexé à votre lettre.

Souhaitant que le processus d'adhésion de Monaco puisse aboutir très rapidement, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération et de mes sentiments les meilleurs.

Signé:

Stéphane Valéri.

Président du Conseil national de la principauté de Monaco

ANNEXE III

Lettre datée du 7 janvier 2004, envoyée par Son Excellence M. Patrick Leclercq, ministre d'Etat, hôtel du gouvernement, principauté de Monaco, à M. Peter Schneider, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Monsieur le Président,

Par votre correspondance en date du 11 décembre 2003, vous avez bien voulu me communiquer la «liste des engagements à remplir par Monaco après son adhésion au Conseil de l'Europe». Cette procédure, appelant la réponse des autorités monégasques que constitue, pour ce qui concerne le gouvernement princier, la présente lettre, s'inscrit, selon vous, dans une phase de notre processus de candidature qui constitue un pas important vers l'adhésion pleine et entière de la principauté au Conseil de l'Europe.

Je tiens à souligner que, depuis le 15 octobre 1998, date du dépôt de la demande d'admission de Monaco, les autorités monégasques ont manifesté une ferme et constante volonté de coopération avec les instances du Conseil de l'Europe ainsi qu'avec les différents groupes de juges, d'experts et de rapporteurs venus s'informer de la situation insti-

tutionnelle et législative de ce pays, et qu'elles ont réalisé d'importantes réformes dans le sens souhaité par ceux-ci.

Dans ce même esprit de coopération, le gouvernement princier a l'honneur de vous faire connaître les conditions dans lesquelles il entend honorer les engagements qui lui sont demandés.

1. En matière de conventions

A. La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et ses protocoles

La principauté de Monaco s'engage à signer la CEDH lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Elle s'engage à ratifier la Convention et ses Protocoles n° 1, 4, 6, 7 et 13. L'accomplissement de ces formalités interviendra dans le délai prescrit. Afin d'assurer la compatibilité de la législation avec la CEDH et ses protocoles, le gouvernement saisira le Conseil national des projets de lois requis pour déterminer, notamment, les modalités:

– de la garde à vue;

– de la détention préventive;

– de la motivation des actes administratifs négatifs (projet en cours de finalisation);

– de l'expulsion des étrangers et la suppression du bannissement.

Pour ce qui concerne le Protocole n° 12 dont elle observe qu'il n'est pas encore entré en vigueur, la principauté ne peut, à ce stade, s'engager à le signer, ni à le ratifier, eu égard à la situation particulière de sa population et aux priorités légales qui en résultent, notamment en matière de logement et d'emploi, et dont les rapporteurs saisis de sa demande d'admission ont pris acte.

B. La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

La principauté signera et ratifiera cette convention dans le délai d'un an prescrit. Les autorités monégasques prendront les mesures nécessaires pour que le comité prévu à l'article 1° de ce texte puisse effectuer en principauté les missions dont il est chargé.

C. L'Accord général sur les privilèges et immunités, son protocole du 6 novembre 1952 et son sixième protocole additionnel

La principauté deviendra partie dans le délai d'un an prescrit à l'accord et à ses protocoles. En raison des conventions en matière douanière et en matière fiscale qui la lient à la République française, elle formulera une réserve comme cette dernière en a formulé une pour son propre compte.

D. La Charte sociale européenne révisée

La principauté signera et ratifiera cette Charte dans le délai prescrit de deux ans en étant liée par le nombre d'articles, obligatoires et optionnels, qu'elle requiert. Le choix de ces articles sera opéré après un nouvel examen effectué par les représentants du gouvernement princier en liaison avec ceux du Comité de la Charte.

Il va de soi que la principauté ne pourra être conduite d'office à des engagements ultérieurs allant au-delà du choix ainsi opéré.

E. La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale

La principauté signera cette convention à l'exclusion des protocoles additionnels. Elle procédera à sa ratification en l'assortissant de réserves concernant notamment l'article 5 ainsi que l'ont fait de nombreux Etats qui y sont partie.

Elle s'attend bien évidemment à ce qu'au moment de sa ratification, les Etats membres du Conseil de l'Europe auront signé eux-mêmes cette convention.

F. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière

La principauté signera et ratifiera cette convention ainsi que ses protocoles dans le délai prescrit en assortissant ces formalités d'une déclaration rappelant que Monaco comporte une seule commune dont les limites correspondent à celles de l'Etat, ce dont résulte une répartition spécifique des compétences entre le niveau national et le niveau communal.

G. La Convention européenne pour la répression du terrorisme

La principauté signera et ratifiera cette convention dans le délai prescrit.

H. La Convention pénale sur la corruption

La principauté signera cette convention dans le délai prescrit. Elle la ratifiera de même sous réserve du vote par le Conseil national:

- d'une loi incorporant dans le Code pénal certaines incriminations concernant la corruption des membres d'Assemblée ou de fonctionnaires et de juges étrangers et internationaux;
- d'une loi sur la responsabilité des personnes morales déjà en cours d'élaboration.

I. La Convention européenne sur la cybercriminalité

La principauté n'est pas en mesure, à ce stade, de s'engager à signer et à ratifier cette convention qui constitue un texte très complexe visant une pluralité de domaines et sur lequel la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne se sont pas encore engagés par une ratification, ce qui exclut sa mise en œuvre à court délai.

D'une manière générale, le gouvernement princier s'étonne qu'il puisse être demandé à la principauté de signer certaines conventions dès son adhésion alors qu'elles ne l'ont pas encore été par des Etats déjà membres.

Cela étant, il souligne qu'il vient d'entreprendre prioritairement, en vue d'harmoniser sa législation avec la CEDH, une refonte de son Code pénal et de son Code de procédure pénale, et que d'autres chantiers législatifs seront ouverts ultérieurement pour mettre en conformité le droit interne avec les autres conventions européennes auxquelles la principauté aura adhéré. Ces tâches seront accomplies dans les meilleurs délais.

2. En matière de législation interne

La principauté de Monaco a d'ores et déjà modifié sa législation au cours de la session du Conseil national qui vient de s'achever pour ce qui concerne:

- le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes;
- la transmission de la nationalité par les femmes.

Le Conseil national est saisi de deux autres projets portant:

- sur la liberté des médias (en cours d'examen pour un vote lors de la session de printemps);
- sur la liberté d'association (la liberté de réunion étant d'ores et déjà assurée).

La préparation du projet de loi sur la motivation des actes administratifs négatifs est en cours d'achèvement; le Conseil national en sera saisi prochainement.

3. En matière de suivi des engagements

Le gouvernement coopérera pleinement, par l'adoption, en temps opportun et en tant que de besoin, des mesures appropriées, pour assurer la mise en œuvre de la Résolution 1115 (1997) de l'Assemblée parlementaire sur la création d'une commission de l'Assemblée pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) ainsi qu'au processus du suivi établi en vertu de la déclaration du Comité des Ministres du 10 novembre 1994.

Le gouvernement princier a, par ailleurs, relevé au point 7 du projet d'avis rendu par la commission des questions politiques le lien établi entre l'admission de la principauté et des développements à intervenir dans le cadre d'une négociation engagée par celle-ci avec la France. Il rappelle que cette négociation s'est engagée sur des objectifs que la principauté a fait publiquement connaître, à savoir:

- le libre accès des Monégasques à tous les emplois publics dans leur propre pays;
- la liberté de choix pour les nominations auxquelles le prince procède.

C'est dire que le développement de la négociation avec la France – deux réunions sont déjà intervenues, une troisième aura lieu au cours des prochaines semaines – implique la prise en considération par celle-ci des aspirations monégasques, lesquelles rejoignent le respect du principe de non-discrimination auquel se réfère le projet d'avis. S'agissant d'une négociation bilatérale en cours, le gouvernement n'est pas en mesure de fournir d'autre indication à ce stade si ce n'est l'observation selon laquelle placer celle-ci – qui se mène entre deux Etats souverains – sous une tutelle tierce ne lui paraît pas de nature à favoriser son heureuse progression. Le gouvernement princier comprend d'ailleurs mal une telle demande qui concerne à cet égard un pays fondateur du Conseil de l'Europe.

Au point 10 du projet d'avis précité, mention est également faite de la relation entre la principauté et l'Organisation de coopération et de développement économique.

Le gouvernement rappelle que la principauté, comme elle l'a exprimé publiquement, ne vise pas à se soustraire à des

développements visant à harmoniser les pratiques au sein de la communauté internationale dès lors que ce serait bien l'ensemble de celle-ci qui serait effectivement concerné. Pour être équitable et pour équilibrer ses effets, le dispositif doit être d'application mondiale et l'appréciation portée sur chacun doit être mesurée à la même aune pour tous. Or, force est de constater que même certains Etats de l'environnement européen de la principauté demeurent non liés par les engagements requis par l'OCDE dans le cadre de son action contre les pratiques fiscales dommageables; cette situation se vérifie de même pour des Etats plus éloignés mais participant pleinement aux mouvements financiers internationaux. En tout état de cause, la principauté ne saurait partager les conclusions actuelles de l'OCDE qui ne tiennent pas compte de sa situation spécifique pourtant dûment exposée. Elle observe que son dialogue avec cette organisation se poursuit.

Le gouvernement princier a relevé, par ailleurs, au point 11 du projet d'avis rendu par la commission des questions politiques une recommandation tendant à «élargir davantage, dans un délai de cinq ans suivant son adhésion, les compétences du Conseil national», divers domaines étant spécifiés. Il tient à souligner qu'une révision constitutionnelle est intervenue le 28 mars 2002 pour conférer au Conseil national d'importantes prérogatives en matière d'initiative législative, d'amendement et de relations extérieures, outre une réforme de l'âge de la majorité civique et l'adoption d'une nouvelle loi électorale garantissant le pluralisme. L'ensemble de ces dispositions prenait en compte les observations et recommandations des rapporteurs successifs des deux commissions chargées d'instruire la demande d'adhésion de la principauté.

Elles sont d'ailleurs qualifiées dans le projet d'avis «d'importants changements constitutionnels et législatifs». Une nouvelle réforme de la Constitution dans ce domaine que rendrait nécessaire la mise en œuvre de la recommandation précitée ne peut être envisagée; au demeurant, elle n'est pas souhaitée par le Conseil national lui-même ainsi que son président l'a fait connaître dans une correspondance adressée au Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire.

Le gouvernement princier ne peut que renouveler son souhait de voir mieux perçues les conséquences profondément dommageables auxquelles serait exposé le pays en voulant le conduire à des modifications institutionnelles allant au-delà de celles agréées par lui. Il serait en effet injustifié, voire désobligeant, de prescrire à la principauté des modèles institutionnels étrangers.

Il faut aussi se rappeler que les juges de la Cour européenne des Droits de l'Homme ont évalué la conformité de l'ordre juridique de Monaco avec les principes fondateurs du Conseil de l'Europe dès sa première demande.

Telles sont les positions que je crois utile de porter à votre connaissance en complément des engagements que vous avez bien voulu me demander de vous préciser pour le compte du gouvernement princier.

Leurs termes ont été approuvés par S.A.S. le prince souverain de telle sorte que la présente lettre constitue aussi sa réponse à la correspondance que vous lui aviez adressée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

Stenc;
Patrick Leclercq,
ministre d'Etat

ANNEXE IV

Lettre datée du 8 janvier 2004, envoyée par Son Excellence M. Patrick Leclercq, ministre d'Etat, hôtel du gouvernement, principauté de Monaco, à M. Peter Schieder, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Monsieur le Président,

Par une correspondance que je vous ai adressée hier, je vous ai communiqué la réponse du Gouvernement monégasque à votre lettre en date du 11 décembre 2003 comportant la «liste des engagements à remplir par Monaco après son adhésion au Conseil de l'Europe».

Je crois utile de vous expliciter les raisons pour lesquelles j'ai jugé opportun de vous faire savoir, en toute honnêteté, que la principauté n'estime pas être en mesure, à ce stade, de s'engager à signer et à ratifier le Protocole n° 12 de la CEDH, ainsi que la Convention européenne sur la cybercriminalité.

En ce qui concerne le Protocole n° 12, nous relevons qu'il a pour objet d'interdire toute discrimination, de quelque nature que ce soit, touchant aux droits ouverts par les lois en général et non pas seulement par la CEDH.

Du fait de son caractère extrêmement général et de l'absence, dans les conditions présentes puisque ce texte n'est pas encore entré en vigueur, de toute interprétation jurisprudentielle, ce protocole nous fait craindre que soient remises en cause les priorités accordées par la loi aux ressortissants monégasques, principalement en matière d'emploi, d'établissement professionnel et de logement.

Or, ce régime préférentiel, dont ne résulte, par ailleurs, aucune discrimination entre les étrangers résidant en principauté, nous apparaît nécessaire pour assurer la protection d'une communauté nationale représentant le cinquième de la population. Sans cette protection, les membres de cette communauté, qui sont dans leur grande majorité de condition modeste, courraient le risque réel d'être contraints de quitter leur propre pays pour laisser la place à des étrangers aux revenus plus élevés. Sur le plan de l'emploi, il serait tout aussi anormal, alors que près de 30 000 travailleurs viennent tous les jours de l'extérieur apporter leur concours à l'économie monégasque, que les ressortissants de la principauté puissent se trouver contraints de chercher un emploi à l'extérieur.

Monaco ne pourrait donc envisager de signer le Protocole n° 12 que si pouvait lui être offerte une garantie équivalant à celle figurant à l'article 1, chiffre 2, de la Convention de l'Onu du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ratifiée par la principauté le 27 septembre 1995, à savoir: «la présente convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un Etat partie à la convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants». La principauté avait d'ailleurs exprimé une réserve sur cette disposition qui avait pour seul effet d'explicitier sa position dans les termes suivants: «Monaco se réserve le droit d'appliquer ses dispositions légales relatives à l'admission des étrangères et des étrangers sur le marché du travail de la principauté.»

S'agissant de la Convention européenne sur la cybercriminalité, la principauté tient à souligner qu'elle ne lui pose pas de problème de principe. C'est sa complexité et sa technicité, outre le fait que la plupart des Etats avancés en matière de communication électronique ne l'ont pas encore ratifiée, qui conduisent Monaco à réserver, à ce stade, son attitude.

Mais la principauté est disposée à poursuivre les réflexions et les études déjà engagées sur ce sujet en vue d'atteindre, dans les meilleurs délais, les objectifs de cette convention qu'elle partage.

Comme pour ma lettre du 7 janvier, les termes de la présente lettre ont été approuvés par S.A.S. le prince souverain de telle sorte que celle-ci vient aussi compléter sa réponse à la correspondance que vous lui aviez adressée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

Signé:
Patrick Leclercq,
ministre d'Etat

ANNEXE V

Lettre datée du 6 avril 2004, envoyée par Son Excellence M. Patrick Leclercq, ministre d'Etat, hôtel du gouvernement, principauté de Monaco, à M. Peter Schieder, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Monsieur le Président,

Me référant à mes lettres des 6 et 7 janvier dernier ainsi qu'aux échanges intervenus depuis cette date qui ont utilement éclairé la portée des engagements à prendre par la principauté de Monaco, j'ai l'honneur de vous faire savoir que les autorités monégasques sont prêtes à honorer ceux requis de leur part tels qu'ils figurent dans l'annexe de votre lettre en date du 11 décembre 2003.

Elles le font en retenant de nos échanges les points suivants:

- s'agissant du Protocole n° 12 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la signature interviendrait un an après la mise en vigueur de ce texte et la ratification dans un délai de cinq ans après la signature;

- l'Assemblée parlementaire préciserait que le Conseil de l'Europe, en raison de la situation particulière de la population autochtone de Monaco qui a conduit les autorités monégasques à accorder des régimes préférentiels bénéficiant principalement aux ressortissants monégasques, notamment en matière de travail et d'emploi, de logement et d'aide sociale, prendra en compte cette situation et ces régimes dans son appréciation de la mise en œuvre du Protocole n° 12 par la principauté;

- s'agissant de la Convention européenne sur la cybercriminalité et compte tenu des clarifications recueillies sur la signification des dispositions des articles 25 et 39, la signature et la ratification interviendraient dans un délai de cinq ans après l'admission de la principauté de Monaco au Conseil de l'Europe.

Je souhaite également appeler votre attention sur la recommandation figurant au point 11 du projet d'avis visant les compétences du Conseil national. Une révision constitutionnelle tendant à conférer à cette assemblée de nouvelles et importantes prérogatives en matière d'initiative législative, d'amendement et de relations extérieures est intervenue le 28 mars 2002 pour tenir compte, notamment, de recommandations faites par les rapporteurs successifs des deux commissions chargées d'instruire la demande d'adhésion de la principauté. Ces réformes, de même que l'adoption d'une nouvelle loi électorale et l'abaissement à 18 ans de l'âge de la majorité civique, sont d'ailleurs qualifiées, dans l'exposé des motifs du rapporteur de la commission des questions politiques, «d'importants changements constitutionnels et législatifs».

La mise en œuvre de la recommandation figurant au point 11 impliquerait une autre réforme de la Constitution à laquelle les autorités monégasques ne sauraient souscrire en

raison des conséquences profondément dommageables qu'auraient pour le pays de nouvelles modifications institutionnelles qui ne tiendraient pas compte de son identité; celles-ci ne sont, d'ailleurs, nullement sollicitées par le Conseil national lui-même ainsi que son président vous l'a indiqué dans une lettre en date du 7 janvier dernier.

S'agissant, enfin, des relations entre Monaco et l'OCDE, le maintien de la principauté par cette institution sur la liste des juridictions considérées comme non coopératives en matière d'échanges effectifs de renseignements à des fins fiscales méconnaissait les actions récemment entreprises et concourant toutes à renforcer la coopération et l'harmonisation, à savoir, notamment:

- le développement du mécanisme de lutte contre le blanchiment et le renforcement des liens avec le Gafi, en particulier dans le cadre de la Convention monétaire euro qui retient comme références, en matière de lutte contre le blanchiment, les normes Gafi;

- la consolidation constante du dispositif de lutte contre le terrorisme;

- la prévention du risque systémique dans le domaine financier marquée par la signature de divers échanges de lettres avec la France et sa commission bancaire;

- le renforcement, au travers de la Convention monétaire euro, du contrôle bancaire et de la sécurité des paiements;

- la signature d'un accord avec la Commission française des opérations de bourse visant, notamment, l'échange d'informations pour délits d'initiés et d'un accord semblable avec la Consob italienne.

Je tiens à vous assurer, à ce sujet, de la volonté des autorités monégasques d'éviter que Monaco puisse constituer une brèche dans un dispositif qui se devrait d'être d'application mondiale. A cet égard, il ne pourrait effectivement être apprécié si Monaco devrait figurer ou non sur la liste OCDE que lorsque les propres Etats membres de celle-ci se seraient tous déterminés sur les modalités de l'échange d'informations de nature fiscale. Il ne serait pas équitable que soit appliqué à la principauté un régime différent de celui visant ces pays qui constituent son environnement naturel alors que l'objectif est précisément d'harmoniser les pratiques au sein de la communauté internationale. En tout état de cause, Monaco entend poursuivre avec l'OCDE le dialogue sur ces questions engagé depuis quatre ans comme en témoignent les entretiens qu'a eus à Monaco, le 5 avril, le Secrétaire général de cette institution.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma très haute considération.

Signé:
Patrick Leclercq,
ministre d'Etat

Commission chargée de l'avis: commission des questions politiques.

Renvoi en commission: Renvoi n° 2347 du 25 janvier 1999.

Projet d'avis adopté par la commission le 4 novembre 2003 avec 1 voix contre et 5 abstentions.

Membres de la commission: Jakič (Président), Rogozin, Ferić-Vač, Spindelegger, Aguiar, Aliyev (remplaçant: Seyidov), de Aristegui, Ateş, Atkinson, Azzolini (remplaçant:

Provera), Banáš, Berceanu, Bianco, Blankenborg, Van den Brande (remplaçant: Goris), Čekuolis, Davern, Dreyfus-Schmidt (remplaçant: Loncle), Druvieta, Duivesteijn, Durrieu, Elo, Frev, Glesener, Goulet (remplaçant: André), Gross, Hedrich, Henry, Horster (remplaçant: Lintner), Iwinski, Judd (remplaçant: Tomlinson), Karpov, Kirilov, Klich, Koçi, Kostenko, van der Linden, Lloyd, Loutfi, Magnusson, Margelov, Martinez Casañ, Medeiros Ferreira, Mercan, Mićunović, Mignon, Mihkelson (remplaçant: Herkel), Muratović, Naudi Mora, Neguta, Nêmcová, Németh, Oliynyk, Ouzký, Pangalos (remplaçant: Sfyrrou), Petrova-Mitevská, Pétursdóttir, Pourgourides, Prentice (remplaçant:

Kilclooney), Prica, Prîscăaru, de Puig, Pullicino Orlando, Rameri (remplaçant: de Zulueta), Roth, Severin, Severinsen, Tabajdi, Tekelioğlu, Torosyan, Tritz, Vakilov (remplaçant: Mollazade), Volpinari, Voulgarakis, Westerberg, Wielowiejski, Wohlwend, Wurm, Yarygina, Zacchera, Zhvania, Ziuganov (remplaçant: Slutsky).

Ex-officio: Davis, Eorsi, Einarsson, Russell-Johnston.

A.B. Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont en italique.

Voir 10^e séance, 27 avril 2004 (adoption du projet d'avis amendé); et Avis n. 250.

Amendement n° 1¹
Doc. 10128 – 14 avril 2004

**Demande d'adhésion
de la principauté de Monaco
au Conseil de l'Europe**

présenté par les parlementaires ATKINSON, DAVIS,
VAN DEN BRANDE, LOUTFI, SEVERINSEN,
BINDIG, OLIYNYK, ELO, AZZOLINI, SEYIDOV,
MURATOVIĆ, MERCAN, SLUTSKY
et MANZELLA

Dans le projet d'avis, au paragraphe 9, après la première phrase, insérer la phrase suivante:

«Elle estime que, dans l'interprétation des engagements que Monaco honorera, le Conseil de l'Europe devrait tenir compte de ce contexte, qui a conduit les autorités à accorder des régimes préférentiels bénéficiant principalement aux ressortissants monégasques en matière de travail et d'emploi, de logement et d'aide sociale.»

Amendement n° 2¹
Doc. 10128 – 14 avril 2004

**Demande d'adhésion
de la principauté de Monaco
au Conseil de l'Europe**

présenté par les parlementaires ATKINSON, DAVIS,
VAN DEN BRANDE, LOUTFI, SEVERINSEN,
BINDIG, OLIYNYK, ELO, AZZOLINI, SEYIDOV,
MURATOVIĆ, MERCAN, SLUTSKY
et MANZELLA

Dans le projet d'avis, aux paragraphes 12.i.a et 12.i.b, supprimer la référence au Protocole n° 12.

1. Voir 10^e séance, 27 avril 2004 (adoption de l'amendement).

1. Voir 10^e séance, 27 avril 2004 (adoption de l'amendement).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 3¹
Doc. 10128 – 14 avril 2004

**Demande d'adhésion
de la principauté de Monaco
au Conseil de l'Europe**

présenté par les parlementaires ATKINSON, DAVIS,
VAN DEN BRANDE, LOUFI, SEVERINSEN,
BINDIG, OLIYNYK, ELO, AZZOLINI, SEYIDOV,
MURATOVIĆ, MERCAN, SLUTSKY
et MANZELLA

Dans le projet d'avis, après le paragraphe 12.i.b,
insérer l'alinéa suivant:

«signer le Protocole n° 12 à la CEDH dans un délai
d'un an suivant son entrée en vigueur, et le ratifier dans
un délai de cinq ans suivant sa signature;»

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 4¹
Doc. 10128 – 14 avril 2004

**Demande d'adhésion
de la principauté de Monaco
au Conseil de l'Europe**

présenté par les parlementaires ATKINSON, DAVIS,
VAN DEN BRANDE, LOUFI, SEVERINSEN,
BINDIG, OLIYNYK, ELO, AZZOLINI, SEYIDOV,
MURATOVIĆ, MERCAN, SLUTSKY
et MANZELLA

Dans le projet d'avis, au paragraphe 12.i.h, rempla-
cer le mot «trois» par le mot «cinq».

1. Voir 10^e séance, 27 avril 2004 (adoption de l'amendement)

1. Voir 10^e séance, 27 avril 2004 (adoption de l'amendement)

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 5¹
Doc. 10128 – 14 avril 2004

**Demande d'adhésion
de la principauté de Monaco
au Conseil de l'Europe**

présenté par M. MANZELLA,
au nom de la commission des questions juridiques
et des droits de l'homme

Dans le projet d'avis, remplacer le paragraphe 15.i
par l'alinéa suivant:

«d'inviter Monaco à devenir membre du Conseil
de l'Europe dès que l'Assemblée et le Comité des
Ministres auront constaté au sein du Comité mixte que
les consultations entre Monaco et la France, pour la
révision de la convention de 1930, auront abouti à un
résultat acceptable selon les principes du Conseil de
l'Europe, ouvrant aux citoyens de Monaco le droit
d'accès à tous les postes du Gouvernement et de la
fonction publique monégasques;»

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE

Amendement n° 6¹
Doc. 10128 – 14 avril 2004

**Demande d'adhésion
de la principauté de Monaco
au Conseil de l'Europe**

présenté par les parlementaires BINDIG, JURGENS,
LINTNER, LETZGUS, DEITTERT et HÖRSTER

Dans le projet d'avis, à la fin du paragraphe 15.i,
ajouter les mots suivants:

« , étant entendu que seule cette constatation
commune au sein du Comité mixte mettra un terme à la
consultation statutaire de l'Assemblée requise par la
Résolution statutaire (51) 30 ».

1. Voir 10^e séance, 27 avril 2004 (rejet de l'amendement).

1. Voir 10^e séance, 27 avril 2004 (rejet de l'amendement).