



Version provisoire

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

Dialogue postsuivi avec Monaco

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

Projet de résolution¹

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

- la ratification des protocoles nos 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

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

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

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

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

¹ Adopté à l'unanimité par la commission le 17 mars 2015.

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

7. L'Assemblée se félicite des efforts déployés au cours des récents mois par les autorités monégasques pour honorer leurs derniers engagements et respecter les standards du Conseil de l'Europe, tenant compte des contraintes imposées par le traitement spécifique réservé aux citoyens monégasques. L'impulsion donnée par SAS le Prince Souverain Albert II a été une contribution essentielle pour poursuivre le processus de développement du pays au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée note d'ailleurs que l'adhésion de Monaco à l'Organisation a eu un impact important sur l'évolution des institutions, de leurs pratiques et des législations, et leur mise en conformité avec les standards et normes du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, l'Assemblée prend note de :

7.1. La ratification de 45 traités du Conseil de l'Europe depuis 2004, et la signature de cinq traités supplémentaires ;

7.2. La contribution active de Monaco aux travaux du Conseil de l'Europe, en particulier sa campagne sur les droits des enfants ;

7.3. La ratification de la Convention pénale sur la corruption en 2007, et sa participation au Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) qui procède à un suivi régulier de la situation à Monaco ;

7.4. La création du Haut-Commissariat à la protection des droits et des libertés et à la médiation, suivant les recommandations formulées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ;

7.5. La ratification, à l'occasion du 10^e anniversaire de l'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote) et de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) ;

7.6. Le lancement d'un processus de réforme du financement des campagnes électorales, en particulier le plafonnement des recettes électorales, suivant les recommandations du GRECO.

8. A la lumière des évolutions récentes de la Principauté de Monaco et des informations soumises par les autorités nationales, l'Assemblée établit le constat suivant :

8.1. Pour ce qui concerne la ratification des protocoles nos 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme ;

8.1.1. L'Assemblée note que le Protocole n° 1 à la CEDH ([STE n° 009](#)) a été ratifié par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, à l'exception de Monaco et de la Suisse. Elle note que la ratification de cet instrument, qui couvre le droit à la protection de la propriété, mais aussi le droit à des élections libres et le droit à l'éducation, ne suscite pas d'objection de principe des autorités monégasques, à l'exception de la portée de son article 1 portant sur le droit de propriété. Elle salue la coopération établie avec les services juridiques du Conseil de l'Europe visant à identifier la formulation juridique adéquate permettant d'assurer le plein respect des dispositions du Protocole en garantissant dans le même temps les dispositions constitutionnelles et pratiques administratives établissant la préférence nationale.

8.1.2. L'Assemblée salue les travaux menés par les autorités monégasques, en coopération avec le Conseil de l'Europe, pour explorer la/les possible(s) réserve(s) pouvant être élaborée(s) pour ouvrir la voie à une ratification prochaine du protocole n° 1. L'Assemblée note cependant que, pour l'heure, aucun mécanisme acceptable n'a pu être identifié et que, pour le moment, aucune des réserves explorées par les autorités de Monaco et les experts du Conseil de l'Europe ne préserverait pleinement les spécificités monégasques. L'Assemblée salue par conséquent la volonté exprimée par les autorités de charger un groupe de travail d'examiner de nouveaux éléments techniques, qui pourraient permettre d'envisager une ratification ;

8.1.3. Concernant le Protocole n° 12 ([STE n° 177](#)), l'Assemblée parlementaire note que seuls 18 Etats membres l'ont ratifié à ce jour, et 19 autres l'ont signée. Elle constate que cette question doit, à l'avenir, faire l'objet d'un examen approfondi et continu par les autorités monégasques.

8.2. Pour ce qui concerne la ratification de la Charte sociale européenne révisée :

8.2.1. L'Assemblée rappelle que Monaco a signé la Charte sociale révisée en 2004. Elle rappelle qu'elle avait encouragé l'Organisation à tenir compte des régimes préférentiels dont bénéficient les ressortissant/es monégasques en matière de logement ou d'emploi, en soulignant dans le même temps que la Charte sociale révisée offre la flexibilité nécessaire pour tenir compte des spécificités des parties. Elle note que les normes sociales sont considérées comme étant élevées à Monaco, Elle constate toutefois que l'invocabilité directe de la Charte serait de nature à porter atteinte au « pacte social » établi à Monaco ainsi qu'à l'application de la « préférence nationale » et à certaines allocations sociales qui sont réservées à ses citoyens.

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

8.3. Pour ce qui concerne la ratification de la Convention sur la cybercriminalité, l'Assemblée note avec satisfaction l'adoption, le 5 décembre 2013, de la Loi n° 1402 portant approbation de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité (STE n° 185), qui confirme la volonté exprimée par les autorités – Gouvernement et Conseil National – d'honorer cet engagement. Elle apprécie que le Gouvernement ait présenté, le 27 février 2015, un projet de loi relative à la lutte contre la criminalité technologique au Conseil National, en vue de mettre en conformité la législation monégasque avec les dispositions de la Convention sur la Cybercriminalité. L'Assemblée se réjouit que le vote pour l'adoption de cette loi soit prévu les 16-17 juin 2015, ce qui permettrait aux autorités monégasques de déposer leurs instruments de ratification.

8.4. Pour ce qui concerne l'adoption, dans les meilleurs délais, d'une nouvelle loi sur le fonctionnement et l'organisation du Conseil National permettant de tenir compte des modifications constitutionnelles intervenues en 2002, l'Assemblée rappelle que le gouvernement a déposé en décembre 2009 devant le Conseil National le projet de loi modifiant la Loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National. L'Assemblée a accueilli favorablement la création, en 2013, de la « Commission spéciale en charge de la modification de la loi électorale ainsi que de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National » et salue le travail qu'elle a réalisé depuis lors. L'Assemblée se félicite de l'élaboration du projet de la loi attendue, qui a été transmis au Gouvernement le 14 décembre 2014. L'Assemblée prend note de la disponibilité du Gouvernement à accepter les grandes lignes du projet de loi, et se réjouit que le vote pour l'adoption de cette loi soit prévu les 16-17 juin 2015, ainsi que du règlement intérieur révisé s'y rattachant.

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

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

8.5.2. Elle retient que la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature a permis la création d'un Haut Conseil de la Magistrature présidé par le Directeur des Services

Judiciaires, et des avancées en matière de formation et d'évaluation des magistrats, y compris celle des magistrats français détachés, ainsi que la création d'un syndicat de la magistrature en 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.1. la ratification de la Convention sur la cybercriminalité ;

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

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

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

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

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