



Strasbourg, le 31 mai 2013

**Avis No. 695 / 2012**

**CDL(2013)022\***

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**PROJET D'AVIS**

**SUR L'EQUILIBRE DES POUVOIRS**

**DANS LA CONSTITUTION ET LA LEGISLATION**

**DE LA PRINCIPAUTE DE MONACO**

par

**M. Jean-Claude SCHOLSEM (Membre suppléant, Belgique)**  
**M. Jorgen Steen SORENSEN (Membre, Danemark)**  
**M. Laszlo TROCSANYI (Membre suppléant, Hongrie)**  
**M. Ben VERMEULEN (Membre, Pays-Bas)**

**TABLE DES MATIERES**

I.	Introduction.....	3
II.	Objet de l'avis.....	3
III.	Les normes européennes de la démocratie et de la prééminence du droit.....	4
A.	Principes internationaux sur la démocratie .....	4
	Séparation et équilibre des pouvoirs.....	5
	Pouvoir législatif et autonomie.....	6
	Responsabilité.....	7
B.	Monarchie et démocratie .....	7
IV.	Les spécificités de la Principauté de Monaco. ....	8
V.	L'équilibre des pouvoirs dans la constitution et la législation de Monaco .....	9
A.	Généralités .....	9
B.	Le pouvoir exécutif.....	10
C.	Le pouvoir législatif .....	11
D.	Le pouvoir judiciaire.....	17
VI.	Conclusions .....	20

## I. Introduction

1. Par courrier du 19 décembre 2012, le Président de la Commission de suivi de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé un avis sur la Constitution de Monaco (CDL-REF(2013)021) « *pour examiner plus particulièrement la compatibilité des dispositions constitutionnelles concernant le Conseil National avec les normes démocratiques, en tenant compte des spécificités de Monaco* ».

2. M. Jean-Claude Scholsem, M. Jorgen Steen Sorensen, M. Laszlo Trocsanyi et M. Ben Vermeulen ont été nommés rapporteurs.

3. Les 11 et 12 avril, une délégation de la Commission de Venise composée de M. Sorensen, M. Trocsanyi ainsi que de M. Gianni Buquicchio, Président de la Commission, Mme Simona Granata-Menghini, Secrétaire générale adjointe de la Commission et Mme Charlotte de Broutelles, administratrice, se sont rendus à Monaco où ils ont eu des entretiens avec :

- S.E. M. Michel Roger, Ministre d'Etat,
- M. José Badia, Conseiller de Gouvernement pour les Relations Extérieures
- M. Robert Colle, Secrétaire Général du Ministère d'Etat
- M. Laurent Anselmi, Délégué aux Affaires Juridiques du Gouvernement
- Mme Mireille Pettiti, Directeur Général du département des Relations Extérieures
- S. E. M. Philippe Narmino, Directeur des Services judiciaires,
- M. Jean-Pierre Dreno, procureur général,
- MME Brigitte Grinda-Gambarini, Premier président de la Cour d' Appel
- M. Didier Linotte, Président de la Cour suprême
- M. Laurent Nouvion, Président du Conseil National
- M. Christophe Steiner, Vice- Président du Conseil National
- M. Jean-Charles Allavena, Président de la Commission des relations extérieures
- M. Michel-Yves Mourou, Président du Conseil de la Couronne
- M. M. Georges Marsan, Maire de Monaco ainsi que deux de ses adjointes, Mme Camille Svava et Mme Crovetto-Harroch

4. Cet avis tient compte des informations communiquées lors de ces entretiens. La Commission de Venise est reconnaissante envers les autorités monégasques pour leur accueil et le dialogue ouvert qui s'est instauré lors de la visite.

5. *Le présent avis a été discuté à la réunion de la Sous-commission des Institutions Démocratiques le .... Et a, par la suite, été adopté par la Commission lors de la ... session plénière (Venise, ...).*

## II. Objet de l'avis

6. Le présent avis se concentre sur l'équilibre des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire établi par la Constitution et la législation de Monaco, à la lumière des normes européennes et internationales de la démocratie et de la prééminence du droit ainsi que du patrimoine constitutionnel commun des monarchies européennes. Comme tout avis de la Commission de Venise, l'analyse juridique tiendra dûment compte des spécificités du pays concerné.

### III. Les normes européennes de la démocratie et de la prééminence du droit

#### A. Principes internationaux sur la démocratie

7. Le droit international n'impose pas une forme de gouvernement spécifique. Toutefois, la démocratie est une caractéristique fondamentale de l'ordre public européen et, dans le contexte de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), c'est la seule forme de gouvernement acceptable.<sup>1</sup> La démocratie est une condition d'adhésion au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne<sup>2</sup>; elle est considérée comme le « seul système de gouvernement de nos nations » dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe adoptée en 1990 par l'OSCE.

8. S'il n'existe pas de définition communément admise de la démocratie et s'il existe une grande variété de systèmes politiques et de pratiques parmi les Etats qui sont considérés comme des démocraties, il existe en Europe un consensus sur les éléments essentiels de la définition de la démocratie.

9. L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui peut être considérée comme l'expression du droit international coutumier, dispose que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ».

10. Dans le Préambule de la CEDH (1950), les membres du Conseil de l'Europe réaffirment « leur profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique ». Plusieurs dispositions limitatives de la CEDH supposent l'existence d'un régime démocratique, en exigeant que les restrictions aux droits fondamentaux soient « nécessaires dans une société démocratique » (cf. articles 8-11 CEDH ; article 2 du Protocole n° 4 à la CEDH)<sup>3</sup>. En outre, aux termes de l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH (1952), « (l)es Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Cette disposition « présuppose l'existence d'un corps législatif représentatif, élu à des intervalles raisonnables, en tant que base d'une société démocratique<sup>4</sup> ». Comme l'a affirmé la Commission de Venise, ce corps législatif représentatif devrait être « non seulement un parlement pluraliste, représentant ou reflétant les opinions des électeurs, mais un parlement effectif se prononçant sur des questions politiques sans aucune ingérence politique interne de la part d'autres organes politiques<sup>5</sup> ».

11. Dans le même ordre d'idées, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques déclare que « (t)out citoyen a le droit et la possibilité [...] (a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants

---

<sup>1</sup> Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), 16 mars 2006, *Zdanoka c. Lettonie*, par. 98. « La démocratie représente un élément fondamental de « l'ordre public européen » [...] la Cour a ainsi rappelé à plusieurs reprises que la Convention était effectivement destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique. En d'autres termes, la démocratie est l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle ».

<sup>2</sup> Voir deuxième paragraphe du Préambule et article 6, paragraphe 1 du Traité établissant l'Union européenne.

<sup>3</sup> *Avis de la Commission de Venise relatif aux amendements que la Maison Princière du Liechtenstein propose d'apporter à la Constitution et aux amendements constitutionnels proposés par l'Initiative des citoyens pour la paix constitutionnelle*, 13-14 décembre 2002, CDL-AD (2002) 32, par. 8.

<sup>4</sup> Commission européenne des droits de l'homme, rapport du 5 novembre 1969, *L'affaire grecque*, par. 319 ; Van Dijk/Van Hoof et coll., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerp/New York 2006, p. 912.

<sup>5</sup> *Avis de la Commission de Venise sur le Liechtenstein* (note 3 ci-dessus), par. 8.

librement choisis ; (b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs [...] »..

12. Dans la Charte de Paris de l'OSCE, les éléments fondamentaux d'une démocratie sont la représentation, le pluralisme, la séparation des pouvoirs garantie par la Constitution et l'Etat de droit. Enfin, en 2004, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution basée sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonçant sept « éléments essentiels » de la démocratie<sup>6</sup>. Ces éléments sont les suivants :

- la séparation et l'équilibre des pouvoirs
- l'indépendance du pouvoir judiciaire
- un système pluraliste de partis et d'organisations politiques
- le respect de l'état de droit
- l'obligation de rendre compte et la transparence
- des médias libres, indépendants et pluralistes
- le respect des droits de l'homme et des droits politiques.

13. Le concept de démocratie concerne à la fois la question de la « responsabilité verticale », c'est-à-dire les relations réciproques entre l'Etat et le peuple, et la question de la « responsabilité horizontale », c'est-à-dire les relations réciproques entre les différentes institutions de l'Etat et la manière dont elles se contrôlent les unes les autres par un système de freins et contrepoids. Ces deux aspects sont intimement liés. La responsabilité verticale – vis-à-vis du peuple – exige que le pouvoir législatif revienne à des institutions représentatives et élues démocratiquement afin que les citoyens puissent, par leurs suffrages, déterminer la composition de ces organes législatifs.

#### *Séparation et équilibre des pouvoirs*

14 . Les principes de la « séparation des pouvoirs » et de « l'équilibre des pouvoirs » exigent que les trois fonctions d'un Etat démocratique ne soient pas concentrées entre les mains d'un seul pouvoir, mais soient réparties entre différentes institutions.

15. Le concept de séparation des pouvoirs est relativement clair en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire qui doit être indépendant des deux autres pouvoirs.

16. La question de la séparation et de l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif est plus complexe. Le degré de séparation entre ces deux pouvoirs dépend du système politique prévu par la constitution. De manière générale, il y a trois modèles. Dans un système présidentiel, la séparation est nette ; les présidents élus au suffrage direct ne dépendent pas de la confiance d'un parlement. Dans un système semi-présidentiel, le gouvernement est responsable à la fois devant un président élu au suffrage direct et devant le parlement. Dans un système parlementaire, la séparation est généralement moins marquée car l'exécutif (gouvernement) est formé à partir d'une majorité parlementaire et dépend donc de l'approbation parlementaire<sup>7</sup>.

17. Le consensus international sur les éléments essentiels de la démocratie ne permet pas de tirer des conclusions quant à un modèle acceptable de relation entre pouvoir législatif et pouvoir exécutif. La résolution « Promotion du droit à la démocratie » de la Commission des droits de l'homme de l'ONU affirme « le droit des citoyens de choisir leur système de

---

<sup>6</sup> Résolution A/RES/59/201, adoptée le 20 décembre 2004.

<sup>7</sup> Voir M.S. Shugart (2008), 'Comparative Executive-Legislative Relations' dans R.A.W. Rhodes, S.A. Binder et B.A. Rockman (sous la dir. de), *The Oxford Handbook of Political Institutions*.

gouvernement par des moyens constitutionnels ou d'autres moyens démocratiques »<sup>8</sup>. Cela étant, lorsqu'un Etat opte pour le modèle parlementaire, il est impératif que l'organe élu – le parlement – ait des compétences suffisantes pour exercer le pouvoir législatif et pour demander des comptes au gouvernement.

18. La nécessité que les parlements jouent un rôle significatif découle logiquement du droit de voter et de se présenter aux élections, consacré par l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH ainsi que par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Dans son Observation générale relative à l'article 25 du PIDCP, le Comité des droits de l'homme de l'ONU fait le commentaire suivant : « lorsque les citoyens participent à la direction des affaires publiques par l'intermédiaire de représentants librement choisis, il ressort implicitement de l'article 25 que ces représentants exercent un pouvoir réel de gouvernement et qu'ils sont responsables à l'égard de citoyens, par le biais du processus électoral, de la façon dont ils exercent ce pouvoir<sup>9</sup> ». Dans plusieurs Observations finales sur des rapports étatiques, le Comité a indiqué que l'une des principales obligations découlant de l'article 25 du Pacte est qu'il ne devrait pas y avoir une concentration des pouvoirs dans l'exécutif : le risque d'une surconcentration des pouvoirs entre les mains du gouvernement est l'une des principales préoccupations de la gouvernance démocratique<sup>10</sup>.

#### *Pouvoir législatif et autonomie*

19. L'un des aspects essentiels d'une démocratie est l'existence d'un corps législatif fonctionnant correctement et élu directement. La démocratie et l'état de droit exigent qu'en principe, tous les textes de loi importants soient adoptés par ce corps législatif. Aux termes de l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH, pour qu'un organe puisse être considéré comme un « corps législatif », il doit posséder un pouvoir normatif primaire<sup>11</sup>.

20. Pour représenter le peuple de manière adéquate, les parlements doivent être libres d'organiser leur travail. Autrement dit, ils doivent pouvoir adopter leur propre règlement et le modifier, de façon indépendante. Ils doivent également être libres de programmer leurs sessions, de définir leur propre rythme de travail et de déterminer le temps nécessaire à la rédaction, à l'examen ou à la modification des projets de lois.

21. Cela étant, le parlement doit surtout avoir compétence et autorité indépendantes pour exercer le droit de légiférer. Il doit avoir le droit d'examiner, de modifier et d'adopter ou d'annuler des propositions de lois, ainsi que le droit d'initiative pour proposer de nouveaux textes législatifs<sup>12</sup>. Cela ne signifie pas que l'exécutif n'a pas le droit d'adopter des actes juridiquement contraignants, mais il doit y être autorisé par la constitution ou par délégation, par le parlement. Le transfert du pouvoir législatif à l'exécutif doit être de portée limitée et assorti de conditions strictes<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Doc. ONU E/CN.4/Res/1999/57.

<sup>9</sup> CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 1996.

<sup>10</sup> Comité des droits de l'homme, *Observations finales, Slovaquie* (1997), par. 3, et *Observations finales, Irak* (1997), par. 7.

<sup>11</sup> Van Dijk/Van Hoof 2006 (note 9 ci-dessus), p. 929.

<sup>12</sup> *Avis de la Commission de Venise sur le Liechtenstein*, par. 10.

<sup>13</sup> *Avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la Constitution du Kirgizstan*, 13-14 décembre 2002

22. Enfin, les partis politiques sont une composante nécessaire de la démocratie. Comme l'a affirmé la Cour européenne des droits de l'homme : « les partis politiques [représentent] une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. [...] Par leurs projets de modèle global de société qu'ils proposent aux électeurs et par leur capacité de réaliser ces projets une fois arrivés au pouvoir, les partis politiques se distinguent des autres organisations intervenant dans le domaine politique<sup>14</sup> ».

### *Responsabilité*

23. La question de la responsabilité implique à la fois l'obligation de rendre des comptes (obligation pour le gouvernement de fournir des informations, explications et justifications et droit correspondant du Parlement de demander ces éléments) et sa mise en œuvre (faire en sorte que les responsables aient à répondre de leurs actes). En plus de la responsabilité du gouvernement vis-à-vis de la population, il existe une autre responsabilité tout aussi primordiale, celle des institutions publiques les unes envers les autres. La réponse exacte à la question de savoir qui est responsable devant qui dépend de chaque système politique, mais il existe un consensus international autour de quelques exigences minimales applicables au pouvoir exécutif. Par exemple, les Etats participant à l'OSCE sont attachés à « une forme de gouvernement de type représentatif et dans laquelle le pouvoir exécutif est responsable devant le parlement élu ou le corps électoral<sup>15</sup> ».

24. En ce qui concerne la responsabilité devant le parlement, il est unanimement admis que le corps législatif a le droit de poser des questions auxquelles l'exécutif est tenu de répondre. Le droit de sanction dépend du système politique en place. Dans les systèmes présidentiels, ce droit est principalement détenu par l'électorat, qui peut l'exercer en ne reconduisant pas le président sortant à l'élection suivante. Dans les systèmes parlementaires, le corps législatif peut voter une motion de censure contraignant le gouvernement à démissionner. Dans tous les cas, l'exécutif est responsable en dernier lieu devant l'électorat, soit de manière directe, soit de manière indirecte par le biais du contrôle parlementaire.

25. Le droit du parlement d'adopter le budget de l'Etat est un préalable à l'exercice d'un contrôle effectif<sup>16</sup> et caractérise depuis toujours les parlements indépendants (« pas d'imposition sans représentation »). Il est donc essentiel dans une démocratie parlementaire que le parlement puisse examiner et adopter le budget de l'Etat.

## **B. Monarchie et démocratie**

26. De même qu'il n'existe pas un seul système de séparation et d'équilibre des pouvoirs législatif et exécutif (cf. par. 14) « (i)l n'y a pas un seul modèle de monarchie en Europe. Les dispositions constitutionnelles des pays qui ont gardé la monarchie divergent entre elles, notamment par rapport aux prérogatives et/ou pouvoirs que les monarques peuvent (encore) exercer, sous la responsabilité politique de leur gouvernement. Les choix entre les différents modèles de monarchie possibles ne sont pas critiquables, pour autant que ces choix sont compatibles avec les principes de la démocratie et de l'état de droit »<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), 13 février 2003, *Refah Partisi (le parti de la prospérité) c. Turquie*, par. 87.

<sup>15</sup> Document de la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 1990.

<sup>16</sup> Association des Secrétaires Généraux des Parlements, « L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires » (1999).

<sup>17</sup> Avis intérimaire de la Commission de Venise sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg, 11-12 décembre 2009, CDL-AD (2009)057, par. 69 et 70

27. L'exigence que la monarchie fonctionne dans le respect des principes de la démocratie et de l'état de droit établit des restrictions fondamentales à la position du monarque en tant que chef d'Etat qui n'est élu ni directement, ni indirectement. Dans la plupart des monarchies d'Europe, cela a pour effet que la fonction du monarque est (a) soit principalement de nature symbolique et cérémoniale, consistant à représenter l'unité de la nation, (b) soit exécutée dans le cadre d'un système de responsabilité ministérielle, où le gouvernement est responsable des actes du monarque<sup>18</sup> devant l'organe représentatif élu démocratiquement (le parlement). Le fait que le monarque n'est pas élu démocratiquement et ne fait l'objet d'aucun contrôle parlementaire ou juridictionnel poserait problème en cas de concentration entre ses seules mains d'un important pouvoir législatif et/ou exécutif indépendant. On peut même soutenir que le fait d'être en mesure d'exercer d'importants pouvoirs législatifs et exécutifs et de s'opposer à des propositions de loi sans être contrôlé par une assemblée démocratiquement élue est contraire au but de l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH<sup>19</sup> et à l'article 25 du PIDCP.

#### **IV. Les spécificités de la Principauté de Monaco.**

28. La Principauté de Monaco présente une situation spécifique indéniable, tout d'abord sur le plan intérieur : la superficie de son territoire est de 2 km<sup>2</sup>, ce qui en fait le 2<sup>o</sup> Etat le plus petit du monde. Une seule ville constitue ce territoire, qui est entouré par le territoire français. La population de Monaco est constituée de 8 400 monégasques et de 35 000 résidents (dont beaucoup d'inactifs) représentant 120 nationalités ; 46 000 étrangers se rendent à Monaco pour travailler tous les matins. Les Monégasques sont donc largement minoritaires dans leur pays.

29. Les liens entre la Famille souveraine et les monégasques sont très étroits. Le régime monarchique de Monaco s'est fondé sur l'union entre le Prince et la communauté nationale ; il n'y a pas eu dans l'histoire de Monaco de soulèvement de la population contre son souverain, d'antagonisme entre le peuple et le Souverain ; « la nation ne s'est pas faite contre les Princes mais avec eux » et le Prince « incarne » la Nation monégasque.<sup>20</sup>

30. S'agissant des relations extérieures, Monaco entretient des relations « aménagées » avec la France<sup>21</sup> et exerce sa souveraineté « dans le cadre des principes généraux du droit international et des conventions particulières avec la France » (article 1 de la Constitution de Monaco).

31. Ces liens très anciens ont été formalisés dans des traités successifs. Aujourd'hui Monaco est liée à la France par le « Traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la Principauté de Monaco et la République française » du 24 octobre 2002. Ce traité a été complété par la Convention du 8 novembre 2005 destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco qui est officiellement entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Cette Convention prévoit notamment que les emplois publics en Principauté reviennent aux ressortissants

---

<sup>18</sup> Avis de la Commission de Venise sur le Lichtenstein, paras 11-17.

<sup>19</sup> Pastor Ridruejo et Ress, *Rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la Principauté de Monaco*, (note 2 ci-dessus), par. 167, repris dans l'*Avis de la Commission de Venise sur le Liechtenstein* (note 8 ci-dessus), par. 24. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, 2 septembre 2004, *Boskoski c. « ex-République yougoslave de Macédoine »* : « s'il était établi que les fonctions du chef de l'Etat concerné comprennent l'initiative législative et le pouvoir d'adopter des lois ou incluent de vastes prérogatives en matière de contrôle de l'adoption des lois ou le pouvoir de censurer les principaux organes législatifs, on pourrait alors soutenir que le chef de l'Etat est un « corps législatif » au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 ».

<sup>20</sup> GRINDA, *La Principauté de Monaco*, deuxième édition, préface de Pr. Weil, Ed. Pedone, Paris, 2009, p. 10.

<sup>21</sup> Pour plus de détail sur cette question voir notamment AS/Bur/Monaco (1999) 1 rev.2 Rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la Principauté de Monaco avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe pages 4 à 10.

monégasques mais que par dérogation à ce principe, ils peuvent être occupés par des ressortissants français ou d'Etats tiers.

## **V. L'équilibre des pouvoirs dans la constitution et la législation de Monaco**

### **A. Généralités**

32. Le 5 janvier 1911, Monaco devient une monarchie constitutionnelle, lorsque le Prince Albert 1<sup>er</sup> octroie l'Acte constitutionnel qui, bien que ne prévoyant pas de mode de révision, sera modifiée par des ordonnances.

33. Le 17 décembre 1962, le prince Rainier III dote la Principauté de Monaco d'une nouvelle Constitution, qui est l'exemple même de « Charte octroyée », même si sa rédaction a été en fait beaucoup plus démocratique et consensuelle. Ceci résulte à l'évidence de son Préambule :

*« Considérant que les institutions de la Principauté doivent être perfectionnées, aussi bien pour répondre aux nécessités d'une bonne administration du Pays que pour satisfaire les besoins nouveaux suscités par l'évolution sociale de sa population.*

*Nous avons résolu de doter l'Etat d'une nouvelle Constitution, laquelle, de par Notre volonté souveraine, sera désormais considérée comme la loi fondamentale de l'Etat et ne pourra être modifiée que dans les termes que Nous avons arrêtés. »*

34. La Constitution émane donc du Prince qui, par sa propre volonté, autolimité juridiquement ses pouvoirs souverains. « Le Prince exerce son autorité souveraine en conformité avec les dispositions de la Constitution et des lois » (art. 12). Il s'agit naturellement d'une monarchie limitée ou, comme l'énonce l'article 2, alinéa 1 d'une « monarchie héréditaire et constitutionnelle ».

35. La notion de peuple, de volonté ou de souveraineté populaires ne se manifeste, au niveau des principes, à aucun endroit. C'est donc une Constitution de facture très ancienne, voire archaïque (quoiqu'une partie de son contenu soit très moderne)<sup>22</sup>. Le Prince reste à la source du pouvoir et de la Constitution elle-même. La Constitution de 1962 se présente comme procédant d'un acte constituant originaire<sup>23</sup>, et abroge la Constitution de 1911. Il y a donc rupture entre les deux textes, le texte de 1962 prévoyant l'innovation essentielle d'une modalité de révision par voie législative.

36. « Le principe de gouvernement est la monarchie héréditaire et constitutionnelle » (art. 2, al. 1). Il s'agit d'une monarchie limitée par une Constitution émanant du Prince. Pas une fois, la Constitution n'utilisera le terme de parlement ou de parlementarisme. Ceci reflète la réalité juridique : le régime constitutionnel de la Principauté n'est pas parlementaire.

37. En même temps, la Principauté s'affirme comme « un Etat de droit attaché au respect des libertés et droits fondamentaux » (art. 2, al. 2).

---

<sup>22</sup> Le parallèle avec la Charte constitutionnelle française du 4 juillet 1814 est évident. Préambule : « Nous avons volontairement, et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la Charte constitutionnelle qui suit : »

<sup>23</sup> Voir Préambule : « nouvelle Constitution »

38. Les droits et libertés sont détaillés au Titre II (art. 17 à 32). Les étrangers jouissent dans la Principauté de ces droits (art. 32), sauf ceux qui sont formellement réservés aux nationaux (art. 25, 26, 27 et 29)<sup>24</sup>. Ces libertés et droits jouissent d'une protection juridictionnelle, même si l'atteinte est portée par la loi. Le Tribunal Suprême est en effet compétent pour les « recours en annulation, en appréciation de validité<sup>25</sup> ou en indemnité ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le Titre III de la Constitution (art.91, A, 2°). A ce titre, ce tribunal, créé par la Constitution de 1911, peut sans doute être considéré comme l'une des plus anciennes juridictions constitutionnelles du monde<sup>26</sup>.

39. Par ailleurs, « [l]a séparation des fonctions administratives, législatives et judiciaires est assurée » (art. 6). Le pouvoir exécutif « relève de la haute autorité du Prince » (art. 3), même s'il doit l'exercer en fonction de la Constitution et des lois et en utilisant les organes prévus par celles-ci. Le pouvoir judiciaire appartient lui aussi au Prince, qui par la Constitution en délègue irrévocablement le plein exercice aux tribunaux (art. 88, al. 1 et art. 5). Enfin, le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Prince et le Conseil National, selon les mécanismes très particuliers prévus par la Constitution.

## **B. Le pouvoir exécutif**

40. La Monarchie constitutionnelle de Monaco n'est pas une forme de gouvernement de type représentatif, dans laquelle le pouvoir exécutif est responsable devant le parlement élu ou le corps électoral.

41. « Le pouvoir exécutif relève de la haute autorité du Prince » (art. 3, al. 1). « La personne du Prince est inviolable » (art. 3, al. 2), c'est à dire, notamment, qu'il ne peut faire l'objet d'aucune action en justice civile ou pénale ou être mis politiquement en cause. Cette inviolabilité existe dans tous les régimes monarchiques, mais, dans les monarchies parlementaires, elle est contrebalancée par le contreseing du ministre qui s'approprie l'acte du monarque juridiquement et politiquement.

42. Rien de tel dans le régime monégasque. En droit, le Prince exerce réellement le pouvoir dans la limite où ni la Constitution ni la loi ne le limitent. En effet, « [l]e gouvernement est exercé, sous la haute autorité du Prince, par un Ministre d'Etat, assisté d'un Conseil de Gouvernement » (art. 43).

43. Le Ministre d'Etat, tout comme les conseillers du gouvernement sont nommés et révoqués par le Prince<sup>27</sup> et ne sont donc responsables qu'à son égard (art. 50) et nullement vis-à-vis du Conseil National.

44. Ce gouvernement jouit malgré tout d'une certaine autonomie. En effet, c'est lui qui délibère en principe des ordonnances souveraines qui sont présentées au Prince sous la signature du Ministre d'Etat (art. 45). On peut donc soutenir qu'il y a une certaine différenciation dans l'exercice de la fonction exécutive entre le Prince et le gouvernement, qui constitue un organe

---

<sup>24</sup> Le principe d'égalité n'est garanti que pour les citoyens monégasques (article 17). La question se pose d'un conflit éventuel entre le libellé de la constitution permettant une discrimination basée sur la nationalité, notamment en matière de droit à l'instruction (primaire) et pour la liberté de réunion et les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et ses Protocoles. La ratification de la CEDH a permis de compléter le catalogue des droits fondamentaux contenu dans la constitution de Monaco, mais ne saurait résoudre une contradiction explicite entre les deux textes. La question ne semble pas avoir été soulevée, probablement compte tenu du fait que dans la pratique les étrangers semblent jouir de la plupart de droits que la constitution réserve formellement aux Monégasques.

<sup>25</sup> Quand le Tribunal Suprême est saisi par voie de question préjudicielle par une autre juridiction.

<sup>26</sup> GRINDA, p. 183.

<sup>27</sup> Le Ministre d'Etat peut être un citoyen étranger.

distinct<sup>28</sup>. L'autonomie du gouvernement est toutefois relative, car tant le Ministre d'Etat que les conseillers peuvent être relevés de leur fonction par le Prince.

45. S'instaure donc une certaine séparation des fonctions (d'une part préparation de la décision et sa soumission au Prince, d'autre part, la décision princière), qui constitue un gage de modération.

46. Contrairement à une monarchie parlementaire, la position du Chef de l'Etat n'est pas avalisée par le contreseing d'un Ministre qui en porte la responsabilité juridique et politique. Le Prince ne peut agir, du moins en principe, que sur proposition du gouvernement. Cependant, l'acte reste celui du Prince, même si sa liberté d'action est limitée par la nécessité d'une proposition gouvernementale. Il s'agit d'une vraie limite, qui est démontrée par le fait que certains actes sont expressément dispensés de cette formalité : par exemple les actes portant nomination du Ministre d'Etat, des conseillers du gouvernement, des magistrats de l'ordre judiciaire ou encore la dissolution du Conseil National (art. 46). Dans ce dernier cas, le Prince doit consulter pour avis le Conseil de la Couronne (art. 74), assemblée consultative dans laquelle l'influence du Conseil National peut se faire sentir<sup>29</sup>. Il y a donc un réseau subtil de mécanismes modérant l'exercice du pouvoir.

47. Toutefois, comme le rappelle l'article 43 de la Constitution, le Prince garde la haute main sur le pouvoir exécutif. Ainsi, les arrêtés ministériels sont délibérés en Conseil de Gouvernement et signés par le Ministre d'Etat (art. 47). La délimitation des matières entre ordonnances souveraines et arrêtés ministériels se fait par ordonnance souveraine, sauf disposition législative contraire (art. 48). De plus, le Prince conserve la haute main sur ces arrêtés ministériels qui doivent lui être communiqués dans les vingt-quatre heures et auxquels il peut s'opposer dans les dix jours<sup>30</sup> (art. 47). Le pouvoir du Prince reste donc juridiquement intact, même au niveau des mesures d'exécution.

48. La souveraineté du Prince est donc unique : il « concède » une Constitution et limite sa « haute autorité » (art. 43) par toutes sortes de mécanismes modérateurs. Ces mécanismes modérateurs ne sont pas ceux du parlementarisme : les ministres n'endossent pas, par leur contreseing, les actes du monarque et n'en sont pas responsables devant une assemblée élue. Le gouvernement n'est pas non plus consulté en cas de dissolution du Conseil National. Les actes restent juridiquement ceux du Prince, même si, en règle générale, leur préparation revient au gouvernement. La finalité ultime peut être identique ou à tout le moins très proche, mais les engrenages juridiques sont différents.

### **C. Le pouvoir législatif**

49. En matière législative, il y a par contre une « double souveraineté », partagée entre le Prince et le Conseil National : « La loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National » (art. 66, al. 1).

50. Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Prince et le Conseil National, qui comprend vingt-quatre membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste (Art. 53. modifié par la loi n°1.249 du 2 avril 2002).

---

<sup>28</sup> GRINDA, p. 94.

<sup>29</sup> Le Conseil de la Couronne est composé de sept membres : son président et trois de ses membres sont désignés par le Prince. Les trois autres membres sont aussi nommés par le Prince, mais sur présentation du Conseil National en dehors de son sein.

<sup>30</sup> Sauf si le Prince fait savoir au Ministre d'Etat qu'il n'entend pas faire usage de ce droit d'opposition pour certains arrêtés ou catégories d'arrêtés (art. 47, al. 2).

51. Dans un régime parlementaire, le gouvernement doit avoir la confiance du parlement ou, à tout le moins, ne pas faire l'objet de sa méfiance. Les projets de loi que le gouvernement présente sont normalement votés grâce à la discipline de parti, sous peine de déclencher une crise politique. Les propositions de lois et amendements n'ont en règle générale guère de chances de succès, sauf s'ils sont approuvés ou, du moins, ne sont pas combattus par le gouvernement. Le rôle de celui-ci est donc politiquement essentiel. La sanction formelle qui parachève juridiquement la loi et est donnée par le Chef de l'Etat est d'habitude une simple formalité<sup>31</sup>. Comme le révèle l'étude de la Commission de Venise en ce qui concerne le Liechtenstein, ceci est particulièrement vrai dans les monarchies parlementaires<sup>32</sup>.

52. La situation est toute différente à Monaco. La composition du gouvernement ne dépend pas de la configuration du Conseil National. Le gouvernement ne sait pas à l'avance (du moins en théorie) quel va être l'accueil réservé à ses projets de loi. Toutefois, une chose est certaine : la loi ne peut être votée sans l'accord du Conseil National. Son pouvoir de veto est donc « suprême ». Mais, comme le Prince jouit lui aussi d'un pouvoir « suprême » en matière législative, le système ne peut fonctionner que par le biais de tractations et négociations prolongées, qui sont un frein à l'adoption rapide des lois. En outre, l'absence de responsabilité ministérielle et de confiance parlementaire signifie que, en principe, le Conseil National ne peut pas tenir le Gouvernement pour responsable de ses décisions. Il s'ensuit que les partis politiques au Conseil National ne remplissent pas le critère de capacité à mettre en œuvre, lorsqu'ils arrivent au pouvoir, les propositions qu'ils ont faites durant la campagne électorale. Par conséquent, l'électorat n'a pas de moyen réel de rendre le gouvernement responsable à travers les élections.

53. Une certaine autonomie du Conseil National est assurée par les mécanismes classiques : contrôle des élections par les tribunaux (art. 55), adoption du règlement, sous réserve de son contrôle par le Tribunal Suprême (art. 61), immunité et inviolabilité des parlementaires (art.56). Cependant, le Conseil National n'a pas la personnalité morale et ne dispose pas de l'autonomie budgétaire: il doit demander l'autorisation du gouvernement pour l'utilisation des fonds mis à sa disposition et la manière dont il les dépense.<sup>33</sup> Néanmoins, le Conseil National dispose de la possibilité de négocier le budget de l'Etat, donc également son propre budget.

54. Le Conseil National se réunit de plein droit chaque année en deux sessions ordinaires (art. 58). Il se réunit en session extraordinaire, soit sur convocation du Prince, soit, à la demande des deux tiers au moins des membres, sur convocation de son Président (art. 59). Le Conseil National est maître de son ordre du jour (à l'exception des sessions extraordinaires convoquées par le Prince) ; obligation est toutefois faite au Conseil National de consacrer, à la demande du gouvernement, une séance sur deux au moins à la discussion des projets de loi déposés par le Prince (art. 62). On peut considérer que cette disposition renforce en fait la position du Conseil National, puisqu'implicitement elle lui confère le droit de consacrer au maximum la moitié de ses séances à ses propres propositions. Ce régime est aussi ou plus favorable que celui de certaines assemblées parlementaires.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Dans des cas rares, par exemple sur des questions éthiques, le gouvernement s'abstient de donner des lignes directrices et s'en remet à la conscience des parlementaires. C'est dans ces hypothèses que la sanction par le gouvernement et le Chef de l'Etat peut poser problème.

<sup>32</sup> Avis relatif aux amendements que la Maison princière du Liechtenstein propose d'apporter à la Constitution du Liechtenstein, *CDL-AD (2002) 32*, §§ 21 à 24.

<sup>33</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport sur « La situation de la démocratie en Europe et l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée », 2 juin 2010, Doc. 12275, par. 107.

<sup>34</sup> Article 48, paragraphe 2 de la Constitution française telle qu'amendée par la loi du 23 juillet 2008 : « Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour ».

55. L'initiative des lois appartient au Prince (art. 66, al. 2)<sup>35</sup>. Ceci ne signifie pas que le Conseil National ne soit pas un « corps législatif » au sens de l'article 3 du premier protocole additionnel à la CEDH<sup>36</sup>. Ceci est d'autant plus vrai que depuis la réforme constitutionnelle de 2002, suscitée par le souhait de Monaco d'adhérer au Conseil de l'Europe, le Conseil National dispose d'un droit d'initiative indirect<sup>37</sup>, mais qui est sous la surveillance constante de l'exécutif.

56. Le Conseil National peut désormais formuler des propositions de loi. Dans les six mois de leur réception, le Ministre d'Etat doit faire connaître sa position. Soit il transforme cette proposition de loi, éventuellement amendée, en un projet<sup>38</sup>. Ce projet doit être déposé dans un délai d'un an<sup>39</sup>. Soit, il décide d'interrompre la procédure législative. « Cette décision est explicitée par une déclaration inscrite de droit à l'ordre du jour d'une séance publique de la session ordinaire prévue dans ce délai. Cette déclaration peut être suivie d'un débat » (art. 67, al. 2, b)). Il est ressorti des discussions avec les différentes autorités à Monaco que dans les faits cette déclaration non seulement « peut être » suivie d'un débat, mais « est » suivie d'un débat.

57. Le Ministre d'Etat et les conseillers – qui ne peuvent pas être contraints par le Conseil National à démissionner - doivent *s'expliquer* et répondre aux questions qui leur sont posées. Le dialogue qui s'instaure alors est susceptible de révéler des orientations nouvelles du Conseil National et d'infléchir la position du gouvernement. Lors des entretiens avec la délégation, des députés ont indiqué que le système des questions au gouvernement se révélait être un moyen de dialogue très efficace et qu'ils projetaient d'en améliorer encore le fonctionnement.

58. Dans l'hypothèse où, à l'expiration du délai de six mois, le Gouvernement n'a pas fait connaître la suite réservée à la proposition de loi, celle-ci est transformée de plein droit en projet de loi ; il en est de même si le Gouvernement a « transformé » la proposition de loi en un projet mais ne l'a pas déposé sur le bureau du Conseil National dans le délai d'un an.

59. Le gouvernement monégasque a remis à la délégation de la Commission de Venise lors de sa visite à Monaco, les statistiques suivantes:

- Nombre de lois votées au cours de la législature 2008-2013 : 52
- Propositions de loi transformées en projets de loi (2002-2012) : 22
- Propositions de loi interrompues par le Gouvernement mais ayant donné lieu à une suite législative (2002-2012) : 7
- Propositions de loi interrompues par le Gouvernement sans suite législative (2002-2012) : 1
- Propositions de loi en cours d'examen par le Gouvernement : 2

60. Un pourcentage élevé de propositions de lois formulées par le Conseil National ont donc été transformées en projets de loi ou ont eu une suite. Ceci montre que ce qui, dans un régime parlementaire, s'obtient « naturellement » par la cohésion gouvernementale et la discipline partisane, est ici réalisé par des dispositions juridiques formelles.

---

<sup>35</sup> Comparez avec l'article 16 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814.

<sup>36</sup> Cour EDH, arrêt du 18 février 1999, Matthews c. Royaume-Uni, § 51.

<sup>37</sup> Comparez avec l'article 19 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 : « Les chambres ont la faculté de supplier le Roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne »

<sup>38</sup> En cas d'inaction du gouvernement, la proposition est de plein droit transformée en projet à l'expiration du délai de six mois (art. 67, al. 3).

<sup>39</sup> En cas d'inaction du gouvernement, le projet est automatiquement déposé à l'expiration du délai d'un an.

61. Le « tri » des propositions de loi effectué par le Gouvernement a été expliqué lors des entretiens avec les autorités monégasques comme répondant non seulement à des critères d'opportunité mais également comme un contrôle de constitutionnalité. On signale à cet égard qu'aucun contrôle de constitutionnalité des projets de lois présentés par le Gouvernement, ni des lois adoptées par le Conseil National n'est prévu par ailleurs, hormis le recours en annulation devant le Tribunal Suprême pour atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Il s'agit d'une asymétrie qui témoigne d'une certaine méfiance à l'encontre du Conseil National et qui ne semble pas se justifier sur le plan constitutionnel.

62. Le Conseil National dispose aussi du droit d'amendement (art. 67, al. 5). Toutefois, ici aussi, le gouvernement garde la maîtrise. En effet, « [l]e vote intervient sur le projet de loi éventuellement amendé, sauf la faculté pour le Gouvernement de retirer le projet de loi avant le vote final » (art. 67, al. 5). Cette disposition ouvre la voie à une situation de donnant-donnant, où l'adoption d'un amendement peut déboucher sur le retrait du projet. Cette forme de « chantage » constitutionnel est évidemment un facteur de négociations et d'échanges prolongés. Mais ce mécanisme illustre aussi combien la phrase « la loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National » reflète parfaitement la réalité actuelle de la Constitution monégasque. La loi à tous ses stades (initiative, amendement) est l'œuvre conjointe du Prince et du Conseil National.

63. Dans ce contexte, la sanction des lois qui appartient au Prince (art. 66, al. 4) perd une très grande partie de son importance et se résume sans doute à une pure formalité. En effet, il a été indiqué à la Commission de Venise qu'aucun cas de refus, ou de retard, de sanction n'avait été enregistré. Dans le climat très consensuel de la politique monégasque, un tel refus de sanction opposerait frontalement le Prince et le Conseil National. Il serait surtout un aveu flagrant d'impéritie : malgré tous les pouvoirs dont il dispose pour entraver la naissance de la loi et en modeler le contenu à son gré, le Prince n'aurait d'autre recours que l'arme spectaculaire du refus de sanction.

64. Le pouvoir de la bourse revient aussi au Conseil National (art. 70). « Le budget est voté chapitre par chapitre. Les virements d'un chapitre à l'autre sont interdits, sauf dans les cas autorisés par la loi » (art. 72). Toutefois, la matière budgétaire n'admet pas le droit d'amendement (art. 67, al. 6), le budget étant considéré comme un tout.

65. La pratique semble toutefois plus souple. Le budget est d'abord voté par chapitre. Selon G. Grinda, le Conseil National a déjà rejeté certains chapitres budgétaires. « *Toutefois, un vote de rejet portant sur un chapitre déterminé n'a, en fait, qu'une portée indicative, ou purement politique, lorsque –hypothèse la plus vraisemblable – la loi de finances est finalement adoptée. Dans ce cas, en effet, le chapitre en cause se trouve alors approuvé en même temps que l'ensemble du budget.* »<sup>40</sup>

66. Selon les informations fournies par les autorités monégasques, de nombreuses questions écrites sont posées au gouvernement par le Conseil National dans le cadre de l'examen du budget (180 sur le budget primitif 2012, 150 sur le budget rectificatif), et toute question reçoit une réponse. Deux séances privées et deux séances publiques (qui sont d'ailleurs retransmises en direct à la Télévision) sont consacrées au débat budgétaire.

67. La situation paraît dès lors, en fait, assez semblable à celle existant en matière législative. Le Conseil National étant le « maître de la bourse », une grande négociation s'engage et le gouvernement peut venir se ranger aux « amendements » de l'assemblée. C'est le fruit d'une « *coutume permettant d'adapter la rigueur des procédures à la diversité des problèmes*

---

<sup>40</sup> GRINDA, p.124.

posés »<sup>41</sup>. Il existe cependant, par rapport aux lois, un élément essentiel jouant en faveur du Conseil National : le gouvernement a absolument besoin d'un budget.

68. Dans un système où le Souverain et le parlement partagent le pouvoir législatif et se contrôlent mutuellement, le partage des compétences réciproques est fondamental. La possibilité pour le souverain de se passer du parlement en recourant à un acte réglementaire altérerait l'équilibre du partage en réduisant le pouvoir de négociation du parlement.

69. Le partage entre le domaine de la loi et celui des actes réglementaires (ordonnances et arrêtés ministériels) n'apparaît pourtant pas à l'évidence. C'est en principe par ordonnance que le champ de compétence des ordonnances et celui des arrêtés ministériels est fixé (art. 48). Mais ce n'est que la Constitution qui peut déterminer le domaine de la loi et celui des actes réglementaires.

70. La loi est évidemment nécessaire là où la Constitution l'exige. Il semble être également admis que la loi doit intervenir pour régler des matières qui, dans le passé, ont fait l'objet d'actes de nature législative<sup>42</sup>.

71. Sont par contre réservées au pouvoir réglementaire, les questions que la Constitution place dans ses compétences (par exemple, l'organisation du Conseil d'Etat, art. 52), les modalités d'exécution des lois et d'application des traités (art. 68), et toutes les dispositions qui, conformément à la mission générale du gouvernement, concernent le fonctionnement des pouvoirs publics et le maintien de l'ordre.<sup>43</sup>

72. La Constitution ne précise pas comment résoudre les cas de doute et les cas nouveaux.<sup>44</sup> Deux réponses sont concevables. Ou bien, on part de l'idée d'une constitution octroyée et on en déduit que toutes les compétences qui n'ont pas été accordées par le Souverain lui restent en propre. Ce raisonnement était très courant à l'époque des constitutions octroyées<sup>45</sup>. Ou, au contraire, on part de l'idée que le domaine de la loi n'est pas précisé<sup>46</sup>, alors que les cas d'intervention du Prince ou du gouvernement sont clairement précisés. Dans ce cas, le problème nouveau ou la difficulté d'interprétation se résout en faveur de la loi.

73. Cette seconde solution est de loin préférable dans la perspective d'un Etat de droit. Lors d'une révision de la Constitution, cette question devrait être abordée et tranchée de cette façon.

74. Ce point est aussi important en ce qui concerne les traités qui ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi. Actuellement, l'article 14, alinéa 2, 2° se réfère aux traités qui entraînent « la modification de dispositions législatives existantes ». Si le domaine de la loi était déterminé dans la Constitution, cette disposition devrait être modifiée et viser les traités touchant une matière qui rentre dans la compétence du législateur (ou, alternativement, une matière qui ne ressort pas du domaine réglementaire).

---

<sup>41</sup> GRINDA, p. 124.

<sup>42</sup> GRINDA, p. 96.

<sup>43</sup> GRINDA, p. 96.

<sup>44</sup> Dans la Constitution de 1911, l'article 21-2 apportait une solution : en cas de divergence d'interprétation sur le point de savoir si une matière relève de la loi ou d'une ordonnance, le Prince tranchait la question par ordonnance, sur avis conforme du Conseil d'Etat.

<sup>45</sup> Telle était l'interprétation de la Grondwet hollandaise de 1815, qui a été une des causes de la révolution belge et a entraîné la scission des Pays-Bas de l'époque.

<sup>46</sup> La Constitution énonce comment la loi est faite, mais ne parle pas de son contenu.

75. Il faut aussi signaler que, si les actes de l'exécutif peuvent en principe faire l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal Suprême (art. 90-B) et les ordonnances souveraines sont soumises à ce contrôle<sup>47</sup>, font exception les ordonnances qui sont nécessaires pour l'application des traités et accords internationaux et qui revêtent de ce fait le caractère d'acte de gouvernement<sup>48</sup>. Il s'agit là d'une exception importante. Il a été précisé par le gouvernement monégasque<sup>49</sup> qu'une ordonnance souveraine d'application est édictée qu'il s'agisse de traités ou accords qui sont ratifiés uniquement par le Prince Souverain ou qui nécessitent une loi, lorsque certaines dispositions requièrent des mesures d'application. La circonstance que la ratification soit subordonnée ou non à l'intervention d'une loi est sans effet juridique quant à la nécessité de prendre une ordonnance souveraine. La loi est un acte antérieur à la ratification alors que l'édition de l'ordonnance souveraine d'application est un acte postérieur. Il s'ensuit que dans les cas où une loi n'est pas nécessaire, de nouvelles incriminations et peines pénales peuvent être créées par le biais d'une seule ordonnance souveraine portant application d'un traité international prévoyant de telles incriminations et peines pénales<sup>50</sup>, alors que l'article 20 de la Constitution prévoit que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

76. La soustraction des ordonnances d'application des traités et accords internationaux au contrôle du Tribunal Suprême ne semble pas justifiée. Par ailleurs, dans l'optique de l'Etat de droit, la notion d' « acte de gouvernement » mériterait d'être définie de la manière la plus stricte.

77. La révision de la Constitution repose elle aussi sur la volonté conjointe du Prince et du Conseil National (art. 94). La Constitution ne peut faire l'objet d'aucune mesure de suspension (art. 93).

78. « En cas d'initiative du Conseil National, la délibération doit être prise à la majorité des deux tiers de l'effectif normal des membres de l'assemblée » (art. 96). Ce texte, interprété littéralement, signifie que l'initiative princière ne requiert qu'une majorité ordinaire et que donc le Prince pourrait modifier la Constitution sous forme de loi. Telle semble avoir été la procédure suivie par la loi n° 1249 du 2 avril 2002<sup>51</sup>. Ce déséquilibre paraît regrettable et il conviendrait d'y remédier.

79. S'agissant de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National<sup>52</sup> et du règlement intérieur du Conseil National<sup>53</sup>, la Commission de Venise constate que ces textes n'ont toujours pas été mis en harmonie avec les modifications constitutionnelles du 2 avril 2002 et souligne qu'il conviendrait de les adopter d'urgence.

---

<sup>47</sup> GRINDA, p. 186.

<sup>48</sup> GRINDA, p. 186.

<sup>49</sup> Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), Rapport sur le respect des obligations et engagements de Monaco, Doc. 12012, 14 septembre 2009, par. 35-36.

<sup>50</sup> Voir l'ordonnance souveraine n° 605 du 1er août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles sur le trafic d'êtres humains et contre le trafic illicite de migrants ou l'ordonnance souveraine n° 653 du 25 août 2006 relative à l'impôt sur les bénéficiaires et à la TVA, qui édicte des peines d'amende et de prison pour fraude fiscale.

<sup>51</sup> GRINDA, p. 66.

<sup>52</sup> Loi n. 771 du 25/07/1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National.

<sup>53</sup> Adopté en 1964 et révisé en 1965.

80. Aucun mécanisme référendaire n'a été introduit dans la Constitution. Il s'agit là d'un aspect très positif et il convient de s'en féliciter, car dans le contexte d'une société si intimement liée que la Principauté de Monaco, tout referendum prendrait rapidement une allure plébiscitaire.

#### **D. Le pouvoir judiciaire**

81. Selon l'article 5 de la Constitution le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux en vertu d'une pleine délégation par le Prince : en vertu de l'article 88, le pouvoir judiciaire « appartient au Prince Qui, par la présente Constitution, en délègue le plein exercice aux cours et tribunaux. » Ce principe découle du fait que la souveraineté appartient au Prince (et non au peuple), si bien que le pouvoir judiciaire lui appartient et que la justice est administrée au nom du Prince (et non au nom du peuple).

82. L'article 88 est une disposition originale de la Constitution adoptée en 1962. Il peut être considéré comme cohérent avec la nature de « charte octroyée » de ce texte ; il n'a pas été révisé depuis. Cependant, cinquante ans après, une telle disposition ne semble pas convenir dans une constitution européenne moderne. En effet, d'autres constitutions européennes font référence au Chef de l'Etat dans leur chapitre sur le système judiciaire, mais en des termes très différents. Ainsi, selon l'article 117 de la Constitution espagnole, la justice « émane du peuple et est administrée au nom du Roi ». Cette différence peut paraître de pure forme, mais elle est importante sur le plan des principes. Dans le contexte d'une révision constitutionnelle, il faudrait que l'article 88 soit reformulé.

83. Le Prince exerce le droit de grâce et d'amnistie, comme tout chef d'Etat, après consultation du Conseil de la Couronne (Art.15). Cependant, les cours et tribunaux ne sont responsables ni devant le Prince ni devant le gouvernement. Selon l'article 6 de la Constitution la séparation des fonctions administratives, législatives et judiciaires est « assurée ». L'indépendance des juges<sup>54</sup> est aussi « garantie » (article 88). La loi<sup>55</sup> garantit en particulier leur inamovibilité (ce point est prévu par un accord pour ce qui est des juges français détachés à Monaco).

84. Il n'y a pas de ministre de la Justice à Monaco. L'administration de la Justice relève de la Direction des services judiciaires, qui a été organisée séparément de l'autorité gouvernementale, afin d'assurer son autonomie<sup>56</sup> (mais seulement par ordonnance : il est regrettable qu'elle ne soit fondée ni sur la Constitution ni sur une loi ordinaire). C'est pourquoi, le Directeur des services judiciaires est nommé par le Prince (avec l'accord du gouvernement français), mais il ne fait pas partie du gouvernement monégasque : il n'est responsable que devant le Prince. Les ordonnances souveraines relatives à la Direction des services judiciaires sont dispensées de la délibération en Conseil de Gouvernement et de la présentation par le Ministre d'État (article 46 de la Constitution). Le Directeur est responsable de la surveillance des magistrats, des avocats défenseurs, des avocats, des fonctionnaires de police et des fonctionnaires administratifs.

---

<sup>54</sup> Les procureurs font partie de la magistrature en vertu de la loi 783 du 15 juillet 1965 (CL. 52.25). Le Parquet général de la Principauté de Monaco a la particularité d'être un parquet unique pour toutes les juridictions monégasques devant lesquelles il est représenté, d'où son nom de « parquet général ». Les règles concernant l'indépendance des juges sont également applicables aux procureurs.

<sup>55</sup> Loi 1364 du 16/11/2009 sur le statut des juges. Le système judiciaire est régi par la loi 783 du 15 juillet 1965.

<sup>56</sup> Ordonnance du 9 mars 1918 (CD(52-12); ordonnance du 18 novembre 1917 (CL 41-23); GRINDA, p. 165.

85. Le Directeur des services judiciaires, qui n'est pas membre du gouvernement, n'a pas de relations institutionnelles avec le Conseil national. L'administration de la Justice échappe donc totalement à tout contrôle et même à toute consultation parlementaire. C'est une prérogative exclusive du Prince (éventuellement après consultation du Haut conseil de la magistrature<sup>57</sup>).

86. A Monaco, un grand nombre de juges ne sont en fait pas monégasques, mais français. Alors qu'un grand principe voudrait qu'un pays ne fasse pas appel à des ressortissants étrangers comme juges, c'est là l'un des domaines où les spécificités de Monaco doivent être prises en considération. Aujourd'hui encore, il est quasiment impossible de pourvoir l'ensemble des fonctions de juges en recrutant uniquement des nationaux monégasques, car il n'y a pas assez de candidats qualifiés. On compte actuellement 24 juges permanents à Monaco. Environ la moitié d'entre eux sont monégasques et l'autre moitié, français. Cela constitue un progrès significatif et bienvenu de la représentation de monégasques au sein du système judiciaire<sup>58</sup>, ce qui semble découler davantage d'une « évolution naturelle » que de la Convention conclue en 2005 entre Monaco et la France.

87. Les ressortissants monégasques sont nommés comme juges pour un mandat permanent. Les ressortissants français n'ont qu'un mandat de trois ans, renouvelable une fois (bien qu'il semble y avoir des exceptions à cette règle). Il faut qu'ils passent un test à Monaco pour prouver leurs qualifications. Ils ne sont pas placés sous l'autorité du Haut conseil de la magistrature.

88. La Constitution est muette sur le fondement de la nomination des juges de juridictions de droit commun (à la différence des juges du Tribunal suprême). Cela semble donc donner en principe une influence illimitée au Prince pour les nominations.

89. Cependant, les juges (monégasques) sont désormais nommés sur avis du Haut conseil de la magistrature, qui a été institué en 2009<sup>59</sup> afin de suivre la carrière des juges et des procureurs et d'exercer des pouvoirs disciplinaires.

90. Le Haut conseil de la magistrature se compose de sept membres :

- Le Directeur des services judiciaires, président
- Le premier président de la Cour de révision, vice-président
- Un membre à part entière du Conseil de la Couronne
- Un membre titulaire désigné, hors de son sein, par le conseil national
- Un membre titulaire désigné, hors de son sein, par le tribunal suprême
- Deux membres élus par les magistrats.

91. Alors qu'en vertu de l'article 27 de la Recommandation CM(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « [a]u moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire », le nombre restreint de juges à Monaco (24, dont la moitié sont des ressortissants français) doit être pris en considération.

---

<sup>57</sup> Le Haut conseil de la magistrature peut être consulté par le Prince sur toute question concernant l'organisation et le fonctionnement de la justice (article 21 de la loi sur le statut des juges).

<sup>58</sup> Le traité entre Monaco et la France du 28 juillet 1930 a réservé la plupart des postes au sein des diverses juridictions et le poste de Directeur des services judiciaires, du Président de la Cour d'appel et du procureur général devant cette cour. Il a été révisé par le traité du 8 novembre 2005.

<sup>59</sup> Par la loi 1364.

92. La nomination et la promotion des juges monégasques relèvent de la compétence du Haut conseil de la magistrature. Les avis du Haut conseil sont obligatoires, mais pas contraignants (à l'exception de la première nomination<sup>60</sup>), mais le Prince et le Gouvernement se sont engagés publiquement à suivre ses avis, ce qui a toujours été le cas jusqu'à présent.

93. Les questions disciplinaires sont examinées par le Haut conseil à l'initiative du Directeur des services judiciaires. Dans ce cas, le Conseil n'est pas présidé par ce dernier, mais par le juge le plus haut placé de la Principauté (le président de la Cour d'appel siège en qualité de membre supplémentaire) ; le Directeur des services judiciaires fait office d'autorité chargée des poursuites.

94. La destitution de juges est décidée par le Haut conseil de la magistrature (sous le contrôle du Tribunal suprême). Il n'y a pas encore d'affaires de cette nature, à ce jour.

95. La composition et la compétence du Haut conseil de la magistrature garantit l'indépendance de la magistrature monégasque à l'égard de l'exécutif. La Commission de Venise n'a pas d'indication selon lesquelles le système judiciaire ne satisferait pas en pratique aux normes européennes, même celles de la Commission de Venise. Cependant, la Commission de Venise a estimé que les grands principes assurant l'indépendance du système judiciaire devraient être réaffirmés dans la Constitution ou dans des textes équivalents<sup>61</sup>. C'est pourquoi, la Commission de Venise recommande d'inscrire le Haut conseil de la magistrature dans la Constitution.

96. La Constitution établit à son article 90-A une juridiction constitutionnelle. Le Tribunal suprême est compétent pour se prononcer souverainement « sur les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité ayant pour objet une atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution ». Ainsi que cela a déjà été énoncé (voir par. 38 ci-dessus), c'est l'une des juridictions de ce type les plus anciennes du monde, qui offre un accès direct aux personnes physiques (y compris par le biais des tribunaux : exception d'inconstitutionnalité) contre les lois censées violer les droits fondamentaux garantis par la Constitution. Cela représente une importante garantie de protection effective des droits de l'homme à Monaco.

97. Le Tribunal suprême est également compétent<sup>62</sup> en matière administrative « sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des diverses autorités administratives et les Ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent ; sur les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort ; sur les recours en interprétation et les recours en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des Ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois » (article 90-B). Cela constitue une garantie essentielle de la prééminence du droit, car les particuliers disposent d'une voie de recours contre les actes inconstitutionnels, illégaux ou arbitraires. Les ordonnances du Prince peuvent aussi être contestées devant le Tribunal suprême, à l'exception toutefois de celles qui sont prises en exécution de traités ou accords internationaux. Cette exception ne semble pas être justifiée.

---

<sup>60</sup> Voir l'article 37 de la loi sur le statut des juges.

<sup>61</sup> Voir par. 22 du Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, 1<sup>ère</sup> partie : l'indépendance des juges (CDL-AD(2010)004).

<sup>62</sup> Le Tribunal suprême est également compétent pour se prononcer sur la conformité des règles de procédure du Conseil national avec les dispositions constitutionnelles et législatives et sur les conflits de compétences.

## VI. Conclusions

98. Monaco n'est pas une monarchie parlementaire ; ce n'est pas un système représentatif dans lequel l'exécutif est responsable devant un parlement élu ou devant les électeurs. C'est plutôt un système quasi-parlementaire ou pré-parlementaire. Certaines particularités historiques et géographiques peuvent certainement expliquer que le développement démocratique de la Principauté a suivi une voie plus lente que dans les autres monarchies d'Europe.

99. Le régime constitutionnel de Monaco respecte largement l'état de droit. Le rôle du Tribunal suprême en tant que juridiction administrative et constitutionnelle souveraine mérite d'être salué à cet égard. Toutefois, les pouvoirs étendus du Prince face aux pouvoirs limités du Conseil national, ajouté au fait que le gouvernement n'est pas responsable devant le Conseil national, soulève une question évidente de démocratie.

100. Cependant, depuis l'adoption de la Constitution en 1962, une pratique constitutionnelle et un cadre législatif ont été développés pour renforcer le rôle et les pouvoirs du Conseil national. Un réseau d'organes consultatifs atténue les pouvoirs du Prince et plusieurs mécanismes incitent au dialogue, à la recherche d'un compromis et à l'obtention d'un consensus : les luttes de pouvoir sont remplacées par un fonctionnement consociatif des institutions. Alors que le système semble avoir prouvé sa viabilité démocratique en pratique, cela relève pour l'essentiel de la sagesse et du bon vouloir du Prince et des autres parties prenantes et cette pratique ne fait pas encore partie du droit (constitutionnel) écrit ou non écrit. Le principe de responsabilité ministérielle n'est pas encore arrivé à maturité. Ceci peut difficilement être considéré satisfaisant.

101. Il y a à Monaco, une grande réticence à réviser la Constitution, car la stabilité institutionnelle est considérée comme un impératif. La dernière réforme constitutionnelle en date, suscitée par la procédure d'adhésion au Conseil de l'Europe en 2002, a instauré des aménagements démocratiques importants nécessaires et bienvenus, bien que cette réforme n'ait malheureusement pas encore été pleinement appliquée, la législation d'application n'ayant pu être adoptée. La Commission de Venise invite instamment Monaco à adopter, comme cela a déjà été recommandé dans la résolution de 2004, une nouvelle loi sur l'organisation et le fonctionnement indépendant du Conseil National qui reflète les changements de la Constitution de 2002. La Commission de Venise recommande également que Monaco honore son engagement de ratifier le premier Protocole à la Convention européenne ainsi que les autres obligations, spécifiées dans l'avis de l'Assemblée Parlementaire de 2004, et qui ne l'ont pas encore été.

102. Même sans envisager une réforme faisant de Monaco un système parlementaire, le cadre institutionnel actuel pourrait être amélioré pour renforcer les garanties constitutionnelles des éléments démocratiques actuels. La Commission de Venise recommande donc de définir plus clairement les domaines relevant de la loi et des ordonnances et de modifier les règles de révision constitutionnelle.

103. Elle reste à la disposition des autorités de Monaco, notamment si celles-ci envisageaient de réaliser une réforme constitutionnelle approfondie et plus radicale à l'avenir.