



Strasbourg, le 17 juin 2013

CDL-REF(2013)031

Avis n° 695 / 2012

fr. seul.

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

**OBSERVATIONS DES AUTORITES MONEGASQUES  
EN DATE DU 12/06/2013**

**SUR LE PROJET D'AVIS**

**SUR L'EQUILIBRE DES POUVOIRS  
DANS LA CONSTITUTION ET LA LEGISLATION**

**DE LA PRINCIPAUTE DE MONACO  
(CDL(2013)022)**

## TABLE DES MATIERES

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT PRINCIER.....	2
OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES.....	9
OBSERVATIONS DU CONSEIL NATIONAL.....	11

---

### OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT PRINCIER

1. A titre liminaire, le Gouvernement Princier entend réitérer sa vive critique relative aux conditions de saisine de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) par la Commission de suivi de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe. En effet, il a été procédé à cette saisine sans l'accord des autorités gouvernementales de la Principauté, à leur insu et sans la moindre concertation préalable avec elles, contrairement à la pratique générale suivie pour les autres Etats membres du Conseil de l'Europe dont la Commission a eu à connaître.

2. Dans l'esprit de coopération institutionnelle qui participe de la vocation même de la Commission de Venise, le Gouvernement Princier, à l'instar des autorités publiques monégasques dans leur ensemble, a néanmoins collaboré pleinement avec les rapporteurs de la Commission, fort de ce que les institutions de la Principauté, consolidées par la révision constitutionnelle de 2002, sont celles d'une société démocratique au sens où l'entend la Convention européenne des droits de l'homme<sup>1</sup>.

Il rappelle que c'est sur ce fondement que l'Etat de Monaco a été accueilli parmi les membres du Conseil de l'Europe, sans exigence de nouvelles mutations institutionnelles auxquelles n'aspirent, du reste, ni les corps constitués, ni la population monégasques.

3. Le Gouvernement Princier a pris connaissance du projet d'avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco, établi par Messieurs Jean-Claude SCHOLSEM, Jorgen Steen SORENSEN, Laszlo TROCSANYI et Ben VERMEULEN.

Le Gouvernement salue l'analyse à laquelle se sont livrés les rapporteurs qui se sont attachés à appréhender les institutions monégasques dans le cadre des spécificités uniques de notre Cité-Etat, ce en s'intéressant, au-delà de la lettre de la Constitution et des autres textes normatifs, à la réalité des pratiques et de la vie publique.

En sus de l'affirmation selon laquelle « *le régime constitutionnel de Monaco respecte largement l'État de droit* »<sup>2</sup>, peut à ce titre, être soulignée, *inter alia*, la reconnaissance :

- d'un « *réseau subtil de mécanismes modérant l'exercice du pouvoir* »<sup>3</sup> ;
- des dispositions rendant le régime du Conseil National « *aussi ou plus favorable que celui de certaines assemblées parlementaires* »<sup>4</sup> ;

---

<sup>1</sup> Les rapporteurs ont du reste eux-mêmes fait état du « *dialogue ouvert* » qui s'est instauré avec leurs interlocuteurs monégasques lors de leur visite au mois d'avril 2013 (Projet de rapport, n° 4, p. 3).

<sup>2</sup> Projet de rapport n° 99, p. 20.

<sup>3</sup> Projet de rapport, n° 46, p.11.

<sup>4</sup> Projet de rapport, n° 54, p.12.

- du caractère effectif du pouvoir d'initiative des lois du Conseil National<sup>5</sup>, ou de son contrôle de l'action gouvernementale dans le cadre de la procédure budgétaire<sup>6</sup> ;
- du bien-fondé de l'absence de mécanismes de type référendaire<sup>7</sup> ;
- de l'indépendance effective de la justice<sup>8</sup>.

4. Cela étant, le Gouvernement Princier entend émettre diverses observations relativement à des mentions du projet d'avis qui lui paraissent devoir faire l'objet de commentaires, de compléments ou de clarifications, sans préjudice de ceux qui seront apportés par les représentants de la fonction législative et de la fonction judiciaire.

5. Sur un plan général, le Gouvernement relève les appréciations peu élogieuses de la Constitution monégasque qui « *serait de facture très ancienne voire archaïque* »<sup>9</sup>. De fait, la Principauté, dont le « *développement démocratique* » aurait suivi une « *voie plus lente que dans les autres monarchies d'Europe* », serait dotée d'institutions pré-parlementaires, « *le principe de responsabilité ministérielle* » n'étant « *pas encore arrivé à maturité* », ce qui, aux yeux des rapporteurs, « *peut difficilement être considéré comme satisfaisant* ». Ceux-ci estiment d'ailleurs que le « *fait que le Gouvernement n'est pas responsable devant le Conseil National soulève une question évidente de démocratie* »<sup>10</sup>.

Ces considérations apparaissent éminemment contestables au Gouvernement Princier dès lors qu'elles révèlent que, contrairement aux affirmations de principe exposées *ab initio* dans le rapport, relativement à la diversité des formes de l'Etat de droit, notamment en monarchie, la Commission retiendrait qu'il existe en fait un régime idéal unique dans lequel le gouvernement peut être renversé par la (ou les) assemblée(s) parlementaire(s). Ainsi, et toujours selon les rapporteurs, la vocation de la Principauté serait d'évoluer, de son état actuel d'immaturation institutionnelle vers un régime parlementaire, seul compatible avec le standard démocratique du Conseil de l'Europe.

Le Gouvernement Princier ne saurait en rien adhérer à cette vision.

Il réaffirme solennellement la volonté, partagée par l'ensemble des pouvoirs publics et la population, du maintien *ne varietur* de la répartition des pouvoirs telle qu'elle résulte de la Constitution du 17 décembre 1962, révisée en 2002, sur la base de laquelle Monaco a été admis au Conseil de l'Europe.

6. Le Gouvernement entend par ailleurs réagir aux critiques ayant trait aux insuffisances du système de répartition entre le domaine de la loi, l'acte voté par le Conseil National, et celui du règlement, l'Ordonnance Souveraine en particulier, qui nécessiteraient d'être définis plus clairement.<sup>11</sup>

7. Or, même si, à Monaco, les matières devant obligatoirement faire l'objet d'une loi ne sont pas récapitulées en un seul article de la Constitution, tel l'article 34 de la Constitution française du 4 octobre 1958, elles résultent néanmoins explicitement de dispositions du texte constitutionnel.

---

<sup>5</sup> Projet de rapport, n° 60, p.13.

<sup>6</sup> Projet de rapport, n° 66, p.14.

<sup>7</sup> Projet de rapport, n° 80, p.17.

<sup>8</sup> Projet de rapport, n° 95, p.19.

<sup>9</sup> Projet de rapport, n° 35, p. 9.

<sup>10</sup> Projet de rapport, n° 99 et 100, p.20.

<sup>11</sup> Projet de rapport, n°s 69 et s ; pp. 15-16, n° 102, p. 20.

À ce titre, peuvent être cités : la ratification des traités lorsque ceux-ci affectent l'organisation constitutionnelle, entraînent la modification de dispositions législatives existantes, ou emportent adhésion de la Principauté à une organisation internationale dont le fonctionnement implique la participation de membres du Conseil National ainsi que ceux dont l'exécution a pour effet de créer une charge budgétaire relative à des dépenses dont la nature ou la destination n'est pas prévue par la loi de budget (art. 14), les modes d'acquisition et de perte de la nationalité (art. 18), la définition des incriminations et des peines (art. 19 et 20), les règles relatives aux visites domiciliaires (art. 21), régissant l'expropriation (art. 24), la liberté du travail et le droit de grève (art. 25), les prestations sociales envers les Monégasques (art. 26), l'exercice du droit de réunion des Monégasques (art. 29), le domaine de l'État (art. 33 et 35), de même que l'organisation judiciaire et le statut des juges (art. 88), les obligations, droits et garanties des fonctionnaires ainsi que les règles relatives à leur responsabilité civile et pénale (art. 51), les causes de privation du droit de vote et d'inéligibilité, ainsi que le contrôle de la régularité des élections par les tribunaux (art. 53, 54, 55), sans oublier bien entendu les finances publiques et l'impôt (art. 39, 40, 41).

8. La tradition constitutionnelle monégasque y inclut en outre les règles fondamentales du droit civil (personnes, biens, successions, obligations, responsabilité), les limitations de toute nature apportées au droit de propriété (servitudes publiques, urbanisme, préemption...). Pour le reste, les dispositions de l'article 14 de la Constitution qui subordonnent la ratification de certains traités ou accords internationaux à l'adoption d'une loi ne sont pas d'interprétation large dès lors que le principe demeure l'exclusivité du pouvoir princier pour tout ce qui concerne la politique étrangère de la Principauté<sup>12</sup>.

9. S'agissant plus particulièrement de la domanialité publique, il convient de souligner que les principes la gouvernant sont fixés par le Titre IV de la Constitution, lequel édicte notamment les règles d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public (art. 33) tandis que le Code civil et deux lois de 1930 en définissent la consistance<sup>13</sup>. Le particularisme territorial monégasque rend fréquentes les lois de désaffectation, souvent indispensables pour la réalisation d'opérations immobilières ou d'aménagement public. Conformément à la Constitution, la désaffectation d'un bien du domaine public ne peut en effet être prononcée que par une loi, laquelle fait entrer le bien désaffecté, selon le cas, dans le domaine privé de l'État ou de la commune.

10. Les matières qui ne figurent pas sur la liste ci-dessus peuvent quant à elles faire l'objet de dispositions réglementaires ou législatives, traitées selon les procédures prévues par la Constitution<sup>14</sup>, étant de surcroît précisé que le Tribunal Suprême a reconnu la constitutionnalité de la pratique, commune à de nombreux pays, consistant, pour le législateur, à habiliter le pouvoir réglementaire à intervenir dans des domaines où la compétence lui a été exclusivement attribuée par la Constitution<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Cf. débats du Conseil national, séance publique du 25 juin 2001, annexe au *Journal de Monaco* n° 7.505 du 27 juillet 2001, p. 1097 et 1484 ; M. TORRELLI, *La révision de la Constitution et les relations internationales : Revue de droit monégasque* n° 5, 2003, p. 103 et s.

<sup>13</sup> Loi n° 124 du 15 janvier 1930 sur la délimitation du domaine et loi n° 125 du 15 janvier 1930 constituant le domaine public et privé de l'État et de la commune.

<sup>14</sup> Accessoirement, on ne voit pas sur quel fondement peut être justifiée l'affirmation selon laquelle un domaine non expressément dévolu à la loi par la Constitution pourrait échapper définitivement au domaine réglementaire dès lors qu'une loi serait intervenue en la matière (Cf. projet de rapport, n° 70, p.15).

<sup>15</sup> Tribunal suprême, 20 juin 1979, *Association syndicale autonome des fonctionnaires*, note P. WEIL. Une autre extension du pouvoir réglementaire résulte de l'article 73 de la Constitution selon lequel les services votés peuvent être approuvés par ordonnance souveraine au cas où la loi de finances n'est pas adoptée avant le 31 décembre.

11. Le système ne semble donc en rien manquer de clarté ou de lisibilité et ainsi a-t-il été décrit en doctrine<sup>16</sup>.

12. Il y a en outre lieu de rappeler que les membres du Conseil National ne sont pas des professionnels de la politique et que l'adoption d'un texte législatif nécessite une négociation entre l'Assemblée et le Gouvernement lequel ne dispose, contrairement à ce qui est de mise dans nombre d'Etats en régime parlementaire, d'aucun moyen dit de parlementarisme rationalisé, pour contraindre les élus à voter une loi. Dans un tel cadre, une extension ou un durcissement du domaine de la loi pénaliserait obligatoirement la production normative tant en termes de quantité que de qualité, ainsi que de délai d'élaboration et d'adoption.

13. Le projet de rapport s'attache également à remettre en cause la possibilité d'édicter, par des ordonnances souveraines ayant le caractère d'acte de gouvernement, des mesures d'application de conventions ou de traités internationaux pouvant, le cas échéant, avoir une nature pénale. A cet égard, le Gouvernement entend préciser qu'il n'est recouru à de telles ordonnances souveraines qu'avec une extrême parcimonie, le plus souvent lorsqu'il s'agit d'intervenir rapidement, dans des délais incompatibles avec la durée normale des procédures législatives, dans des matières où l'urgence le justifie, comme, par exemple, la lutte contre la criminalité transnationale organisée<sup>17</sup>.

14. Le Gouvernement Princier fait également part de son incompréhension quant aux mentions du rapport lequel indique à la fois :

➤ que l'octroi de la Constitution emporte une autolimitation des pouvoirs princiers contenue dans l'article 12 de la Constitution qui énonce : « *Le Prince exerce son autorité souveraine en conformité avec les dispositions de la Constitution et des lois* »<sup>18</sup> ;

➤ que « *le Prince exerce réellement le pouvoir dans la limite ou ni la Constitution, ni la loi ne le limitent* »<sup>19</sup>, cette seconde assertion étant particulièrement lourde de sens dans la mesure où elle laisse entendre que sous couvert de « *haute autorité* », le Prince de Monaco est en fait un monarque absolu nonobstant les termes de l'article 12 précité de la Constitution.

Le Gouvernement Princier demande donc solennellement à la Commission de bien vouloir confirmer que telle n'est pas son interprétation.

15. Pour ce qui est plus particulièrement des pouvoirs du Conseil National, les rapporteurs tendent à considérer que le Gouvernement Princier serait, dans le cadre de la procédure législative, dans une position plus favorable que celle de l'assemblée dès lors :

➤ qu'il pourrait contrôler la constitutionnalité des propositions de loi en ne les transformant pas en projets de loi, la réciproque n'étant pas vraie d'où une « *asymétrie* »<sup>20</sup>;

---

<sup>16</sup> Cf. « *Les spécificités du droit monégasque* » in Code Monégasque 2013, LexisNexis 2013, n<sup>os</sup> 25-27.

<sup>17</sup> Cf. sur ce thème, l'Ordonnance Souveraine n<sup>o</sup> 605 du 1<sup>er</sup> août 2006 portant application de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, et ses protocoles additionnels. Tel fut également le cas, notamment, en matière de lutte contre le terrorisme (Ordonnance Souveraine n<sup>o</sup> 15.655 du 7 février 2003, Ordonnances Souveraines n<sup>os</sup> 15.320 et 15.321 du 8 avril 2002), en matière de procédures de gel des fonds mettant en œuvre des sanctions économiques (Ordonnance Souveraine n<sup>o</sup> 1.675 du 10 juin 2008) ou encore en ce qui concerne le recyclage des pièces et des billets en euros (Ordonnance Souveraine n<sup>o</sup> 3.523 du 11 novembre 2011).

<sup>18</sup> Projet de rapport, n<sup>o</sup> 34, p. 9.

<sup>19</sup> Projet de rapport, n<sup>o</sup> 42, p. 10.

<sup>20</sup> Projet de rapport n<sup>o</sup> 61, p. 14.

➤ qu'il « garde la maîtrise » en matière d'amendements grâce au « chantage constitutionnel » ouvert par la faculté de menacer le Conseil National de retirer un projet de loi si elle maintient un ou plusieurs amendements non désirés par l'Exécutif<sup>21</sup>.

Il n'en est rien, les deux partenaires du processus législatif se trouvant dans une position de totale égalité.

Ainsi, rien n'interdit au Conseil National de ne pas inscrire un projet de loi à l'ordre du jour d'une séance publique - voire de l'inscrire pour le rejeter – s'il estime que tout ou partie de ses dispositions méconnaissent la Constitution. De même, les élus peuvent exercer un « chantage constitutionnel » sur le Gouvernement en exigeant l'acceptation de ses amendements, sauf à rejeter le vote de l'ensemble du texte<sup>22</sup>.

16. Cela étant, les rapporteurs paraissent avoir bien saisi l'essence du système telle qu'elle s'évince de l'article 66 de la Constitution selon lequel « *La loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National* »<sup>23</sup>. Et à ce stade, il n'est pas inutile, à l'effet d'éclairer la Commission, de citer un extrait de l'allocution prononcée par le Prince Souverain devant le Conseil National le 23 juin 2006 :

*« Pour ce qui est de notre vie politique intérieure, elle doit demeurer caractérisée par la collaboration harmonieuse entre les pouvoirs.*

*Telle est la signification à retenir de l'une des dispositions les plus importantes de notre Constitution selon laquelle la loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National.*

*C'est pourquoi j'ai, dans l'esprit de la réforme constitutionnelle de 2002, demandé au Gouvernement d'étudier les propositions de loi de même que les amendements affectant les projets de loi dans un esprit constructif. Les cas d'infaisabilité technique, d'impossibilité juridique, d'origine constitutionnelle notamment, sont en revanche de nature à légitimer des appréciations divergentes du Gouvernement. Il en est de même en cas de dénaturaion des textes par rapport à leur contenu initial.*

*En contrepartie, j'apprécie les efforts de négociation, de compréhension et de dialogue faits par les différentes commissions ayant en charge l'étude des textes, leurs présidents et rapporteurs, pour parvenir à l'accord requis par la Constitution. Ainsi, quand chacun – Gouvernement et Conseil National - fait un pas vers l'autre, aucune des deux institutions n'est perdante et c'est, en définitive, notre législation, et donc notre pays, qui en retirent le plus grand profit.*

*L'exemple de la récente loi sur la motivation des actes administratifs est l'illustration patente des bienfaits de ces fructueux échanges. A leur terme, un texte capital pour la modernisation de l'Etat a, en l'occurrence, pu être voté à l'unanimité des conseillers nationaux. Il me tient particulièrement à cœur de féliciter tous ceux qui ont concouru à l'obtention de ce résultat.*

*Je n'ignore pas pour autant que ces allers-retours prennent du temps et que d'aucuns peuvent en concevoir quelque frustration. Ce temps d'étude concertée, témoignant*

---

<sup>21</sup> Projet de rapport n° 62, p. 14.

<sup>22</sup> Il a même pu advenir que le Gouvernement soit menacé par la majorité de l'Assemblée d'un rejet de la loi de finances (Budget primitif) s'il ne cédait pas aux desiderata d'amendements d'un texte de loi sensible.

<sup>23</sup> Projet de rapport n° 62, p. 14.

*d'un débat d'idées que je souhaite le plus riche et élevé possible, est toutefois une garantie de la qualité de la loi à laquelle je suis extrêmement attaché ».*

17. Quant au pouvoir judiciaire, le Gouvernement Princier, relève que la teneur de l'article 88 de la Constitution, taxée d'archaïsme par les rapporteurs<sup>24</sup> se situe dans la tradition des constitutions monarchiques en mettant en exergue la cohérence historique du système qui a vu le monarque se déposséder irrémédiablement de ses prérogatives régaliennes de justice en faveur de juridictions indépendantes. Cela étant, dans des matières aussi essentielles que celles traitées au niveau constitutionnel, il semble important au Gouvernement de ne pas systématiquement céder à « *l'air du temps* » et aux modes rédactionnelles pour conserver toute sa lisibilité et son intelligibilité à la norme suprême.

18. Sur trois points particuliers, le Gouvernement relève, en premier lieu, que s'il est vrai que l'administration de la justice est, pour peu de jours encore, régie, pour l'essentiel, par une ordonnance datant de 1918, il va en être autrement très prochainement. En effet, un projet de loi relative à l'administration et à l'organisation de la justice devrait être voté lors d'une séance publique du Conseil National dans le courant de ce mois.

19. En second lieu, et contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport, le Prince ne dispose pas d'une « *influence illimitée* » pour les nominations de magistrats dès lors qu'il est tenu par l'avis conforme<sup>25</sup> du Haut conseil de la magistrature au moment le plus important de la carrière d'un magistrat monégasque, savoir celui de son intégration dans le corps judiciaire en qualité de juge ou de substitut<sup>26</sup>.

20. En dernier lieu, s'agissant de l'affirmation<sup>27</sup> par les rapporteurs que « *le Directeur est responsable de la surveillance des magistrats, des avocats défenseurs, des avocats, des fonctionnaires de police et des fonctionnaires administratifs* », il convient de préciser qu'en ce qui concerne des fonctionnaires de police, seuls sont concernés en matière judiciaire les officiers sous la direction du Procureur général et sous la responsabilité de la Cour d'appel, sans préjudice de la persistance du rattachement hiérarchique de ces fonctionnaires.

21. Enfin, le Gouvernement souhaite exprimer sa vive incompréhension à la lecture de la dernière phrase du § 101 du rapport selon lequel « *la Commission de Venise recommande également que Monaco honore son engagement de ratifier le Premier protocole à la Convention européenne [des droits de l'homme] ainsi que les autres obligations, spécifiées dans l'avis de l'Assemblée parlementaire de 2004, et qui ne l'ont pas encore été* ». En effet, ces textes ne sont pas de nature constitutionnelle et leur signature et/ou leur ratification serait sans incidence sur la vie institutionnelle et la répartition entre les pouvoirs constitués.

Aussi, le Gouvernement Princier considère-t-il que cette recommandation des rapporteurs excède le mandat donné, dans les conditions ci-avant relevées<sup>28</sup>, par la Commission de suivi, et demande sa suppression pure et simple du rapport, étant précisé qu'il ne s'exprimera pas devant la Commission à ce sujet.

---

<sup>24</sup> Projet de rapport, n° 82, p.17.

<sup>25</sup> Le système de l'avis conforme, contrairement à celui de l'avis simple, implique que l'autorité compétente pour prendre une décision sur laquelle un organisme a été consulté ne peut se prononcer dans un sens contraire à celui de l'avis dudit organisme.

<sup>26</sup> Loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature, art. 37.

<sup>27</sup> Projet de rapport, n°84, p. 17.

<sup>28</sup> Cf. supra n° 1.

22. En conclusion, le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime confirme l'absence de tout projet d'une nouvelle révision constitutionnelle, les rapporteurs ayant parfaitement saisi l'impératif de stabilité institutionnelle y afférent<sup>29</sup>.

Il se félicite de la relation et des échanges intervenus avec la Commission de Venise et la remercie de sa disponibilité et de son écoute.

---

<sup>29</sup> Projet de rapport, n° 101, p. 20.

## OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES

1. La Direction des services judiciaires, à titre d'entité indépendante du Gouvernement Princier, estime devoir présenter ses observations de manière autonome.

2. La Direction des services judiciaires a étudié avec une attention particulière le projet d'avis relatif à l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco établi par Messieurs Jean-Claude SCHOLSEM, Jorgen Steen SORENSEN, Laszlo TROCSANYI et Ben VERMEULEN et souhaite faire part de son sentiment à l'égard de certaines dispositions concernant le champ de ses attributions.

3. Le projet d'avis explique que les actes portant nomination des magistrats de l'ordre judiciaire sont dispensés d'une proposition gouvernementale<sup>30</sup>. Bien que l'affirmation ne s'avère pas erronée, il convient de rappeler que « *la Direction des services judiciaires (...) a été organisée séparément de l'autorité gouvernementale, afin d'assurer son autonomie* »<sup>31</sup>. La proposition de nomination des magistrats, compte tenu de l'autonomie du domaine judiciaire, émane de la Direction des services judiciaires. Elle se substitue, dans ce domaine, aux propositions d'origine gouvernementale, et est précédée dans tous les cas de l'avis du Haut Conseil de la Magistrature.

4. La Direction des services judiciaires entend corriger la double affirmation selon laquelle les magistrats français devraient passer un test à Monaco pour prouver leurs qualifications et qu'ils ne seraient pas placés sous l'autorité du Haut conseil de la magistrature<sup>32</sup>. En effet, le concours d'entrée dans la magistrature monégasque ne concerne pas les magistrats français – qui y ont déjà satisfait dans leur pays – mais les seuls magistrats monégasques. Aucun « test » d'aucune sorte n'est imposé aux magistrats français détachés à Monaco. D'autre part, les magistrats français relèvent d'un double statut. Ils sont tout autant placés sous l'autorité du Haut conseil de la magistrature monégasque en vertu de la loi n°1364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature, que sous l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature français au titre de leur détachement. Le statut français de la magistrature régit en effet les positions des magistrats en détachement hors de leur corps d'origine.

Ainsi, les promotions des magistrats français détachés obéissent aux règles fixées par le statut monégasque de la magistrature, contrairement à ce que laisse penser le projet d'avis<sup>33</sup>, et le Haut Conseil de la Magistrature est appelé à se prononcer sur ces promotions.

Par conséquent, des modifications sur ces points devraient apparaître dans l'avis définitif de la Commission.

5. La Direction des services judiciaires souhaite apporter des précisions quant à l'affirmation selon laquelle « *Le Directeur est responsable de la surveillance des magistrats, des avocats défenseurs, des avocats, des fonctionnaires de police et des fonctionnaires administratifs* »<sup>34</sup>. Si l'article 2 de l'ordonnance organisant la Direction des services judiciaires du 9 mars 1918 dispose bien que le Directeur « *a sous sa haute surveillance les magistrats, les avocats défenseurs et les avocats, les officiers publics et les officiers*

---

<sup>30</sup> Projet d'avis, n°46, p. 11.

<sup>31</sup> Projet d'avis, n°84, p. 17.

<sup>32</sup> Projet d'avis, n°87, p. 18.

<sup>33</sup> Projet d'avis, n°92, p. 19

<sup>34</sup> Projet d'avis, n°84, p. 17

*ministériels* », la surveillance des avocats-défenseurs et des avocats est en réalité exercée au premier chef par le procureur général en vertu de l'article 29 de la loi n°1047 du 28 juillet 1982 sur l'exercice des professions d'avocat défenseur et d'avocat. Par ailleurs, l'article 34 du code de procédure pénale dispose que « *le procureur général a la direction de la police judiciaire et l'exercice de l'action publique* ». Ainsi, il appartient au Procureur général de diriger la police judiciaire et en la matière, le Directeur des services judiciaires ne dispose pas d'attributions particulières.

6. La proposition d'inscrire le Haut Conseil de la Magistrature<sup>35</sup> dans la Constitution ne serait pas sans poser problème. Une telle proposition, qui apparaît *prima facie* aisée à mettre en œuvre sur le plan technique, soulève en réalité des difficultés sérieuses car il conviendrait d'inclure dans cette réforme tout le pan de l'administration de la justice par la Direction des services judiciaires, puisque le Directeur des services judiciaires préside de droit le Haut Conseil de la Magistrature. La mise en œuvre de ce type de recommandation aurait vraisemblablement un effet de « modifications en cascade » et impliquerait une refonte de la Constitution bien plus importante, qu'aucune nécessité juridique ou politique ne justifie à l'heure actuelle.

7. Le projet d'avis déplore par ailleurs que la Direction des services judiciaires n'ait été organisée que par ordonnance, et non par une disposition constitutionnelle ou une loi<sup>36</sup>. L'ordonnance du 9 mars 1918 organisant la Direction des services judiciaires ayant été adoptée à une époque où le Conseil National ne disposait que de pouvoirs restreints, cette Direction ne pouvait alors être organisée par la loi. Cependant, la Direction des services judiciaires souhaite attirer l'attention de la Commission sur le projet de loi relative à l'administration et à l'organisation de la justice, en cours de vote ces jours-ci au Conseil National. Ce texte permettra à la Principauté de mettre en œuvre cette recommandation sans procéder à une réforme constitutionnelle dont l'opportunité serait là aussi discutable.

8. La Direction des services judiciaires se félicite des observations du projet d'avis à l'égard du Tribunal Suprême<sup>37</sup>, qui « *peut sans doute être considéré comme l'une des plus anciennes juridictions constitutionnelles du monde* »<sup>38</sup> et « *représente une importante garantie de protection effective des droits de l'homme à Monaco* »<sup>39</sup>. La Direction souligne toutefois que le Tribunal Suprême offre bel et bien un accès direct aux personnes physiques<sup>40</sup>, mais également aux personnes morales.

9. La Direction des services judiciaires note avec satisfaction que « *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* »<sup>41</sup>. Elle réitère sa profonde implication pour la primauté du droit dans l'administration de la justice et son attachement aux règles édictées par la Convention européenne des droits de l'homme.

10. Des remerciements sincères sont adressés aux représentants de la Commission de Venise pour la qualité d'écoute et les fructueux échanges intervenus lors de la visite des 11 et 12 avril derniers.

---

<sup>35</sup> Projet d'avis, n°95, p. 19

<sup>36</sup> Projet d'avis, n°84, p.17

<sup>37</sup> « Tribunal Suprême » et non « Cour Suprême » comme indiqué par erreur au point 3 du projet d'avis

<sup>38</sup> Projet d'avis, n°38, p. 10

<sup>39</sup> Projet d'avis, n°96, p. 19

<sup>40</sup> Projet d'avis, n°96, p. 19

<sup>41</sup> Projet d'avis, n°95, p. 19

## OBSERVATIONS DU CONSEIL NATIONAL

Le Conseil National a pris connaissance avec intérêt du projet d'avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco. S'il salue l'analyse des rapporteurs, globalement fidèle à la teneur des propos tenus lors de nos réunions, et la qualité du travail effectué, il entend réitérer ses critiques les plus vives sur les conditions dans lesquelles la saisine de la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit a été décidée (conditions dont la Commission n'est évidemment pas responsable, mais qui provoquent inévitablement un début de discussion empreint de tensions et de méfiance, malgré la volonté des deux Parties d'échanger de la manière la plus transparente possible).

Le Conseil National souhaite exprimer ci-après un certain nombre de commentaires ou suggestions de modifications de l'avis, mais limités aux points impliquant le Conseil National (les autres entités de l'Etat monégasque ayant fait chacune pour leur compte leurs observations).

1. **Sur les § 51 et 52**, le Conseil National tient à faire remarquer que l'absence de régime parlementaire à Monaco ne signifie pas qu'aucune relation de confiance n'existe entre le Conseil National et le Gouvernement. Cette confiance ne saurait en revanche être considérée comme un *a priori* et résulte du fonctionnement institutionnel et de la logique de l'accord des volontés prônée par notre Constitution.

On relèvera également le caractère péjoratif du terme « *tractations* », qui trouve d'ailleurs un écho avec celui de « *chantage* ». Ces deux termes ne sont en aucune façon appropriés pour décrire le fonctionnement du travail législatif. Tout processus législatif nécessite une discussion et un échange de vues, cela caractérise le débat : c'est une illustration du fonctionnement démocratique des Institutions. On peut donc être surpris par la conception que retient la Commission de Venise du vote de la loi qui, à en suivre la logique, devrait être un vote d'adhésion et en bloc.

De la même manière, au lieu de saluer la confrontation constructive des idées, la Commission relève que cette méthode est un « *frein à l'adoption rapide des lois* ». C'est méconnaître les spécificités de Monaco qui, d'une part, n'est pas confronté à la même problématique d'inflation législative que certains autres Etats et, d'autre part, peut faire preuve d'une très grande réactivité selon les sujets. Monaco peut aussi se féliciter de ne pas être dans un mouvement de boulimie législative, préférant la qualité à la quantité.

En dernier lieu, le Conseil National souhaiterait faire remarquer qu'il n'existe pas, à proprement parler, de « partis politiques » à Monaco, mais des associations de droit commun à but politique. La cause en est l'absence de professionnalisation de la vie politique. De plus, il est erroné de considérer que le Conseil National ne peut pas mettre en œuvre le projet politique défendu durant la période électorale. Non seulement le Conseil National attire l'attention du Gouvernement sur ces problématiques lors des débats budgétaires, mais il dispose d'une initiative législative par le truchement des propositions de loi qui peuvent parfaitement se faire l'écho du projet politique d'une liste élue. Ces remarques sont à mettre en parallèle avec celles visant à reconnaître que le fonctionnement institutionnel se veut plus moderne que les textes ne le laissent à penser.

2. **Sur le § 53**, le Conseil National tient à nuancer et rectifier l'analyse qui est proposée par la Commission de Venise. Tout d'abord, si le Conseil National ne dispose pas de la personnalité morale – à l'instar d'un très grand nombre d'autres Assemblées élues –, cela s'explique car il est une composante de l'Etat.

Dire que le Conseil National ne dispose pas d'une autonomie budgétaire suppose de s'accorder sur ce que celle-ci recouvre, chose sur laquelle la Commission de Venise reste muette. En pratique, le Conseil National est libre d'ordonner ses dépenses. Le Gouvernement n'a pas à les autoriser, que ce soit au préalable ou *a posteriori*: le Gouvernement n'exerce aucun contrôle coercitif sur l'opportunité de la dépense. Par exemple, dans la limite des crédits accordés, le Conseil National est libre de conclure des contrats et ces derniers ne sont pas soumis au contrôle préalable du Gouvernement.

Le Conseil National doit, dans le cadre de la gestion des deniers publics, informer *a posteriori* les organes compétents qui, le cas échéant, procéderont à des remarques sur lesquelles le Conseil s'exprimera. Il ne s'agit ni plus ni moins que de s'assurer de la légalité et en aucun cas de l'opportunité.

En pratique, l'élaboration du Budget du Conseil National est une phase de discussion avant chaque exercice budgétaire.

3. **Sur les § 57, 59 et 60**, le Conseil National ne peut que se féliciter des remarques faites par la Commission, car elles confirment ce qui a été défendu par la nouvelle majorité et approuvé par les électeurs: les Institutions fonctionnent en bonne intelligence et les prérogatives du Conseil National sont respectées.

4. **Sur le § 61**, le Conseil National peine à comprendre en quoi le contrôle de constitutionnalité exercé par le Gouvernement témoignerait d'une certaine méfiance. D'autant plus que, lorsqu'il analyse les projets de loi du Gouvernement, le Conseil National procède à une étude approfondie, y compris sur le terrain constitutionnel. Cela se fait au travers du travail des Commissions. N'est-il pas dans l'intérêt bien compris de tous que les textes de loi soient les meilleurs possibles ?

5. **Sur le § 62**, le Conseil National tient à souligner qu'il désapprouve l'emploi du terme « *chantage* » et lui préfère celui de discussion ou de débat, la Haute Assemblée réprochant l'utilisation à dessein du mot « *péjoratif* ».

6. **Sur les § 64 à 67**, le Conseil National se félicite que la Commission reconnaisse, là-aussi, que la procédure budgétaire fonctionne de manière optimale et que cela permet à chaque Institution de faire entendre sa position.

7. **Sur les § 68 à 73**, le Conseil National tient à souligner que l'absence de partage strict des compétences, nonobstant l'existence de compétences réservées, est aussi un gage de souplesse, et éventuellement de réactivité dans l'hypothèse où les dispositions devraient être prises en urgence.

Cette souplesse permettrait au Conseil National et au Gouvernement de discuter de l'opportunité du recours à une loi dans un domaine particulier. En l'état de la pratique, ce point n'est, en toute hypothèse, nullement problématique.

Le Conseil National souligne en outre qu'il n'envisage aucune modification constitutionnelle, sur ce point comme sur les autres. Cette position est de surcroît partagée par la population monégasque. Le Conseil National nouvellement élu dans sa composante majoritaire a d'ailleurs défendu un projet politique prônant le *statu quo* institutionnel.

8. **Sur le § 79**, le Conseil National tient à souligner qu'une Commission Spéciale a été créée le 21 février 2013 afin d'étudier spécifiquement le projet de loi n° 871 qui permettra de mettre enfin la loi de fonctionnement et le règlement intérieur de l'Assemblée en conformité avec les dispositions constitutionnelles, et ce le plus rapidement possible. L'urgence est donc partagée et ce texte constitue une priorité de la nouvelle législature. La Commission doit

toutefois se rendre à l'évidence que le texte est complexe et touche au cœur du Conseil National. Il faudrait donc se garder de confondre vitesse et précipitation. En outre, le règlement intérieur devra être soumis au Tribunal Suprême pour vérification de sa compatibilité avec les dispositions constitutionnelles.

9. **Sur les § 84 et 85**, le Conseil National indique à la Commission que le projet de loi, n° 778, sur l'organisation et l'administration judiciaires sera adopté lors de la Séance Publique Législative du 18 juin 2013. Il permettra de conférer une assise législative à la Direction des Services Judiciaires. Le Conseil National souligne d'ailleurs, qu'en posant une base législative à l'administration de la justice, la Principauté va au-delà des exigences posées par l'article 88 de la Constitution. Le Conseil National considère que cette exemplarité devrait être soulignée.

De la même manière, le Conseil National considère qu'il faut insister davantage sur la réelle spécificité que constitue la séparation entre les services exécutifs et les services judiciaires. D'autres Etats ne disposent pas de pareilles garanties et la Principauté est clairement en pointe sur ce sujet.

10. **Sur le § 95**, le Conseil National tient à faire part de son grand étonnement et trouve la réflexion littéralement hors de propos.

En conclusion, s'il ne partage pas stricto sensu les commentaires de la Commission sur le caractère archaïque ou déséquilibré des Institutions, le Conseil comprend l'esprit de certaines remarques suggérant de mieux mettre en harmonie des textes parfois un peu désuets et des pratiques beaucoup plus modernes, ayant contourné par la discussion et la sagesse des acteurs les blocages potentiels issus desdits textes.

En Principauté de Monaco, il y a les textes mais aussi la personnalité des hommes et des femmes qui les appliquent, c'est là aussi l'un de nos particularismes.

Le Conseil National souhaite toutefois rappeler à la Commission que, dans n'importe quel pays, une révision constitutionnelle est une démarche assez lourde, qui n'est pas entreprise sans motif profond ou uniquement pour des raisons de « toilette ». Si, comme le relève la Commission, on peut percevoir ici des réticences à réviser la Constitution, force est de constater qu'il n'y a pas eu de problème ou de blocage à le faire lorsque les circonstances le demandaient, par exemple en 2002, dans le cadre du processus d'adhésion Conseil de l'Europe.

Le Conseil National prend donc acte avec grande satisfaction que si la Commission suggère une mise en œuvre d'un processus d'adaptation, elle ne l'impose en aucun cas, ni en précisant certaines obligations ni en fixant des délais, et qu'elle reconnaît à de multiples reprises dans son avis le bon fonctionnement des Institutions monégasques, en conformité d'usage avec les standards qu'elle préconise.

Le Conseil National rappelle que cette question des Institutions s'est trouvée placée, par la force des choses, au cœur de la récente campagne électorale. Que les Monégasques aient choisi d'élire nettement la liste qui, beaucoup plus que les autres, avait placé la fidélité aux Institutions comme socle de son projet politique doit nécessairement être pris en compte comme le fait que les Monégasques, dans leur très large majorité, sont satisfaits de leur fonctionnement et considèrent qu'elles sont les meilleures pour leur pays.

\* \* \* \* \*