

Monaco



1 – Constitution et système institutionnel

Le régime politique et institutionnel de la Principauté est régi par la Constitution du 17 décembre 1962 (modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002 notamment pour permettre l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe). Loi fondamentale de l'État, celle-ci définit la nature du Gouvernement, l'organisation des pouvoirs publics et leurs rapports. La révision totale ou partielle de la Constitution est subordonnée au commun accord du Prince et du Conseil national.

La Principauté est une monarchie héréditaire et constitutionnelle qui affirme la primauté du droit sur toutes les institutions et qui assure la séparation des pouvoirs.

Le pouvoir exécutif relève de la haute autorité du Prince, celui-ci représente la Principauté dans ses rapports avec les puissances étrangères. Le Souverain exerce également le droit de grâce et d'amnistie, le droit de naturalisation et de réintégration dans la nationalité monégasque. Le Prince Souverain est assisté, dans l'exercice de certaines prérogatives constitutionnelles, par le Conseil de la Couronne qui peut être consulté par le Prince sur les questions touchant aux intérêts de l'État. Le Conseil d'Etat est chargé de donner un avis sur les projets de loi et d'ordonnance qui sont soumis à son examen par le Prince. Il peut être également consulté sur tous autres projets. Le Gouvernement est exercé par un Ministre d'État qui représente le Prince, il est nommé

par lui pour une durée de 3 ans. Le Ministre d'Etat est assisté d'un Conseil de Gouvernement qui compte actuellement cinq Conseillers de Gouvernement en charge chacun d'un département : Département de l'Intérieur ; des Finance et de l'Economie ; des Affaires Sociales et de la Santé ; de l'Equipement, de l'Environnement de l'Urbanisme ; des Relations Extérieures et de la Coopération. Des directions et services sont placés sous l'autorité directe du Ministre d'Etat. Ce dernier ainsi que les Conseillers de Gouvernement sont responsables devant le prince. Bien que l'initiative législative appartienne au Prince, c'est le Conseil de Gouvernement qui a pour mission de présenter au Prince, sous la signature du Ministre d'Etat, les projets de loi.

Les pouvoirs législatif et budgétaire sont exercés conjointement par le Prince et par le Conseil National. Le Conseil National et le Gouvernement se partagent l'initiative des lois, puis si la chambre vote les textes de lois, le Souverain et Son Gouvernement exercent quant à eux le pouvoir réglementaire. Les vingt-quatre membres du Conseil sont élus pour cinq ans, au suffrage universel direct et au scrutin plurinominal par les citoyens de nationalité monégasque de l'un ou de l'autre sexe âgés de dix-huit ans au moins.

Collectivité publique de caractère administratif, la Commune de Monaco est gérée par une assemblée élue soumise à la tutelle de l'Etat. La Principauté ne formant qu'une seule commune, le ressort géographique de cette dernière s'étend au territoire monégasque tout entier. Le Conseil Communal comprend quinze membres, élus pour quatre ans au suffrage universel direct et au scrutin plurinominal, par tous les citoyens majeurs des deux sexes, de nationalité monégasque.

2 – Système juridique

Le droit monégasque est, dans son ensemble, largement inspiré du droit français.

De 1793 à 1816, les codes français promulgués sous le Premier Empire furent appliqués à Monaco. Des codes spécifiquement

monégasques furent ultérieurement promulgués, code de commerce, code pénal, code civil, puis code de procédure civile code de procédure pénale.

Le 26 mai 1954, le Prince Souverain ordonna la création d'une Commission de mise à jour des codes chargée précisément de proposer les révisions nécessaires de la législation monégasque. Ses travaux ont abouti à la promulgation, en 1963, d'un nouveau code de procédure pénale, puis, en 1967, d'un code pénal. A ce jour, en dépit de l'inspiration française, de nombreuses particularités du droit monégasque sont tout à fait notables, dans des domaines très divers : le droit de la famille, de la nationalité, des sociétés, les procédures collectives de règlement du passif, le droit pénal, la procédure pénale, le droit administratif.

Au cours de l'audience pénale, les débats sont publics. L'oralité est d'ordre public et sa méconnaissance a pour sanction la nullité. Cette règle s'applique essentiellement à l'égard des témoins qui doivent être entendus oralement sauf circonstances exceptionnelles.

Pour le reste, l'organisation et la procédure judiciaires monégasques sont fondées sur les principes suivants :

- la collégialité des juridictions
- le double degré de juridiction
- la possibilité d'un recours en cassation
- la séparation des fonctions de poursuite et de jugement en matière répressive

3 – Organisation judiciaire

Le pouvoir judiciaire, indépendant du Gouvernement, est exercé par les cours et tribunaux. En droit, le pouvoir judiciaire appartient au Prince. L'actuelle Constitution précise qu'il en délègue le plein exercice aux cours et tribunaux, lesquels rendent la justice en son nom.

Le Directeur des Services Judiciaires

Il n'y a pas de ministre de la justice dans le Gouvernement : l'administration de la justice relève de la Direction des Services Judiciaires, qui a été organisée en 1918 séparément de l'autorité gouvernementale, afin d'assurer son autonomie et qui est régie par la Loi n. 1.398 du 24/06/2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires. C'est le Directeur des services judiciaires qui détient des pouvoirs similaires à ceux exercés, dans d'autres pays, par les ministres de la justice mais il ne siège pas au conseil de gouvernement et les ordonnances souveraines concernant les services judiciaires ne sont pas délibérées en conseil de gouvernement mais prises par le Prince sur le rapport du Directeur des services judiciaires. Ce dernier a, pour l'exercice de ses compétences administratives, le pouvoir de prendre des arrêtés, à caractère réglementaire ou individuel, dans les conditions prévues par la loi (par ex : conditions de l'examen professionnel donnant accès à la profession d'avocat, recrutement de greffiers stagiaires...). Il est également amené à prendre des décisions qui ne prennent pas la forme d'arrêtés, par exemple au titre de la gestion des carrières des fonctionnaires relevant de son autorité. Leur légalité peut être contestée devant le tribunal suprême. Il peut, par arrêté, accorder le bénéfice de la libération conditionnelle des condamnés, dans les conditions prévues par l'Ordonnance Souveraine n° 4.035 du 17 mai 1968.

Enfin, conformément aux dispositions de l'article 139, 2ème alinéa, du code de procédure civile, le Directeur des services judiciaires assure la représentation de l'Etat devant les juridictions lorsque la puissance publique est mise en cause à raison du fonctionnement de la justice. L'Ordonnance du 9 mars 1918 (article 20) prévoit qu'il dirige l'action publique – à savoir les poursuites pénales à l'égard d'auteurs présumés d'infractions de toute nature – sans l'exercer directement ni pouvoir l'arrêter ou en suspendre le cours

L'organisation judiciaire monégasque se structure autour des

juridictions suivantes :

>> Les juridictions de 1ère instance :

Le juge de paix est compétent en matière civile pour les litiges inférieurs à 4 600 €. Il siège en tribunal de simple Police en matière de contraventions

Le tribunal de première instance est compétent pour les litiges civils, commerciaux et certains domaines du contentieux administratif impliquant l'Etat ou les personnes de droit public, dont le montant est supérieur à 4 600 €. Il siège en matière correctionnelle.

Sont rattachés au tribunal de première instance, le juge d'instruction (chargé de l'instruction des crimes et délits ; ses ordonnances sont soumises au contrôle de la Chambre du Conseil de la Cour d'Appel), le juge tutélaire (compétent notamment en matière civile pour statuer des litiges familiaux), le juge chargé des accidents du travail, le juge conciliateur en matière de divorce, le juge commissaire (il n'y a pas d'échevinage en matière commerciale), le juge d'application des peines....

Les juridictions paritaires :

- * Le tribunal du travail, (compétent pour des litiges résultant d'un contrat de travail),
- * La commission arbitrale des loyers (en matière commerciale ou d'habitation),
- * La cour supérieure d'arbitrage.

Le tribunal criminel, composé de trois juges professionnels et de trois jurés tirés au sort est compétent pour juger des crimes.

>> Les Juridictions d'appel

La Cour d'appel a une compétence générale en appel.

Le tribunal de première instance intervient comme juridiction d'appel dans les cas prévus par la loi : ex. appel des décisions du Juge de Paix, du tribunal du travail et des sentences arbitrales.

>> La Cassation

La cour de révision, juridiction de cassation, juge aussi au fond. Elle vérifie que les juridictions inférieures ont donné une juste appréciation du droit. Elle confirme les décisions soumises à son contrôle ou casse et annule la décision attaquée. Elle peut dans certains cas statuer à nouveau sur le fond.

>> **Le tribunal suprême** est la cour constitutionnelle et administrative suprême. Il est composé de cinq membres titulaires et de deux membres suppléants, nommés par le Prince, pour une durée de quatre ans, sur proposition du Conseil National, du Conseil d'Etat, du Conseil de la Couronne, de la cour d'appel et du tribunal de première instance. Il peut être saisi par toute personne, physique ou morale ayant qualité et justifiant d'un intérêt.

Le Tribunal Suprême statue sur les conflits de compétence juridictionnelle. En matière constitutionnelle, il statue notamment sur les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés constitutionnels, résultant principalement de la loi, le texte législatif exprimant, aux termes de l'article 66 de la Constitution, l'accord des volontés du Prince et du Conseil National. En matière administrative, il statue 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.

4 – Statut des magistrats et des personnels de justice

a) Magistrats

Jusqu'à la réforme de la constitution de 2002, tous les magistrats et hauts fonctionnaires à Monaco étaient des magistrats français détachés. Depuis la réforme de 2002, les monégasques peuvent également avoir accès aux postes de magistrats, ils sont formés en France à l'Ecole Nationale de

la Magistrature à Bordeaux.

13 magistrats français en détachement coopèrent ainsi avec des magistrats monégasques à l'exercice de la justice en principauté. Ils sont en fonction pour 3 ans renouvelables une fois. Une magistrate judiciaire exerce des fonctions judiciaires à Monaco dans le cadre d'une disponibilité.

Le Directeur des services judiciaires soumet au Prince des rapports et des propositions en vue de la nomination (et/ou de la titularisation) par ordonnance souveraine de tous les magistrats, des avocats-défenseurs, des notaires et huissiers de justice, des fonctionnaires affectés à la direction des services judiciaires. Il en est de même pour leur admission à la retraite ou à l'honorariat.

Le Directeur des services judiciaires est également une autorité hiérarchique et disciplinaire à l'égard des fonctionnaires administratifs relevant de son autorité. A ce titre, il assure ses compétences dans des conditions similaires à celles régissant leur exercice par le ministre d'Etat ou les chefs de service de l'administration gouvernementale, prévues par la loi n° 975 (article 74) du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat. En matière disciplinaire, il peut notamment adresser un avertissement ou un blâme à un fonctionnaire ou convoquer, par arrêté, le conseil de discipline en vue du prononcé d'une sanction plus grave par ordonnance souveraine (rétrogradation, mise à la retraite d'office, révocation). A titre de mesure conservatoire, il peut également suspendre provisoirement de ses fonctions un fonctionnaire fautif, avec ou sans retenue de traitement.

S'agissant des magistrats, le Directeur des services judiciaires peut notamment, en vertu de l'Ordonnance du 9 mars 1918 précitée (article 10), les rappeler à la règle ou leur adresser un blâme tant en raison de leurs actes publics que privés.

Le Directeur des services judiciaires est habilité à donner des instructions aux officiers du ministère public, principalement le procureur général et ses substituts, regroupés dans le corps du parquet général.

Le Haut Conseil de la Magistrature institué par la loi n°1364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature est un organe collégial investi d'un rôle prépondérant dans le cadre de l'administration de la Justice.

Il a pour mission de veiller à ce que l'équité, l'égalité de traitement et tous les principes qu'un Etat de droit se doit de respecter dans la gestion des carrières de magistrats indépendants soient observés. Il exerce également le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats.

Le haut conseil de la magistrature peut être consulté par le Prince sur toute question portant sur l'organisation et le fonctionnement de la justice.

Le haut conseil de la magistrature est composé de sept membres.

La consultation du haut conseil de la magistrature est ainsi obligatoire préalablement aux décisions de l'administration judiciaire relatives à la carrière d'un magistrat en ce qui concerne le recrutement, l'avancement, la position, la formation ainsi que l'honorariat.

La vocation du haut conseil est de devenir une instance de réflexion dans laquelle se forgeront les grandes orientations appelées à encadrer le développement de l'institution judiciaire monégasque.

b) Les avocats

Pour être avocat stagiaire, il faut notamment être monégasque et avoir une maîtrise en droit d'une Université française ou équivalente et avoir subi avec succès un examen. L'admission en qualité d'avocat stagiaire est prononcée par arrêté du directeur des services judiciaires.

L'avocat qui a accompli cinq ans de pratique suffisante et satisfaisante peut demander à être admis à exercer la

profession d'avocat-défenseur. Les avocats-défenseurs ont qualité pour représenter les parties et plaider devant toutes les juridictions.

Les avocats-défenseurs, les avocats et avocats-stagiaires forment l'Ordre des avocats-défenseurs et avocats près la Cour d'appel qui est doté de la personnalité civile.

Une partie peut choisir d'être assistée par un avocat étranger.

5 – Justice des mineurs

Le juge tutélaire exerce le rôle du Juge des enfants en France (et celui du Juge des tutelles et du Juge aux affaires familiales pour partie de leurs attributions). Il statue hors la présence du public. La direction des services judiciaires met à sa disposition une assistante sociale pour effectuer, sous son autorité, toute mission de renseignement, de contrôle ou d'exécution estimée nécessaire.

En matière pénale, en application du régime spécial institué en 1963 au bénéfice des mineurs délinquants, le juge tutélaire se substitue, à l'égard de ceux-ci, au juge d'instruction et prend, en ses lieu et place, toutes mesures qu'il estime utiles (enquêtes, placement du mineur dans un centre d'observation surveillée, renonciation à toute constitution de partie civile, prononcé d'une ordonnance de non-lieu, d'une mesure de mise en liberté surveillée).

En cas de renvoi par le juge tutélaire du mineur délinquant devant le tribunal correctionnel, cette juridiction prendra sa décision sur la base du rapport établi par ce magistrat. La privation de liberté n'est possible qu'à partir de 13 ans et dans des locaux appropriés.

En toutes matières, les ordonnances du juge tutélaire doivent être motivées et peuvent être déférées devant la cour d'appel, qui statue en chambre du conseil dans le mois de l'appel.

6 – Application des peines et système pénitentiaire

Le juge de l'application des peines est commis chaque année par le directeur des services judiciaires à l'effet de suivre l'exécution des condamnations pénales, et en particulier en matière de condamnation à des peines de sursis avec mise à l'épreuve, en matière d'exécution fractionnée d'une peine d'emprisonnement, en matière d'aménagement de la peine quand la peine prononcée en matière correctionnelle n'excède pas trois mois.

En matière de libération conditionnelle, il contrôle les mesures d'assistance qui ont pour objet de susciter et de renforcer les efforts du libéré conditionnel en vue de son reclassement social et de sa réadaptation familiale et professionnelle.

Les ordonnances du juge de l'application des peines ne sont pas susceptibles de voies de recours.

Les condamnés ne purgent pas de longues peines en Principauté de Monaco mais sont transférés dans des établissements pénitentiaires français. En vertu d'une convention de voisinage liant la France et la principauté de Monaco, il est institué un transfert systématique en France des prisonniers non monégasques condamnés à une peine d'emprisonnement supérieure à 6 mois. Suite aux recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, la France et la principauté de Monaco sont convenues de la mise en place d'un droit de visite des détenus condamnés en principauté et transférés dans des établissements pénitentiaires en France quand les peines excèdent 6 mois. Ce droit de visite permettra un suivi des détenus dont les remises de peine et les mesures de grâce éventuelles restent de la compétence monégasque.

La prison de Monaco, qui dispose de 80 places, ne contient jamais plus d'une quarantaine de personnes, les détenus ont

donc chacun leur cellule.

La garde à vue est régie par les articles 60-1 et suivant depuis la loi n°1.343 du 26 décembre 2007 dite loi « justice et liberté ».

La peine capitale est expressément abolie dans la Constitution et Monaco a adhéré au deuxième Protocole facultatif relatif à l'abolition de la peine de mort. La peine la plus sévère encourue par l'accusé est la réclusion à perpétuité.

7 – Appréciation sur la réalité de l'Etat de droit

>> Monaco a intégré le Conseil de l'Europe le 5 octobre 2004 et a signé la Convention européenne des droits de l'homme le 30 novembre 2005. Le rapport sur sa demande d'adhésion soulignait que Monaco dispose d'institutions politiques viables qui ont fait leurs preuves et a une longue tradition en matière de respect des droits de l'homme. Quelques modifications minimales ont été demandées pour son adhésion, notamment en ce qui concerne l'égalité d'accès à la nationalité ou les modalités d'élection des membres du Conseil National. Ce rapport avait également soulevé les problèmes de souveraineté qui pouvaient se poser en raison des relations étroites avec la France.

Monaco est partie à nombre de conventions internationales depuis son adhésion au Conseil de l'Europe dont:

- la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 (entrée en vigueur: 17/6/2007)
- la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (entrée en vigueur:1/03/2006);
- la Convention européenne d'extradition de 1957 et ses deux protocoles additionnels de 1975 et 1978 (entrée en vigueur: 1/05/2009);
- la Convention européenne pour la répression du terrorisme de

1977 (entrée en vigueur: 1/01/2008);

– la Convention du Conseil de l'Europe sur la corruption pénale (entrée en vigueur: 1/07/2007); la Principauté de Monaco fait donc partie du GRECO.

Enfin, le 22 octobre 2008, Monaco a signé la Convention du Conseil de l'Europe relative à la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels.

Toutefois, la ratification du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale n'est toujours pas faite. Monaco souligne que cela nécessiterait une réforme en profondeur de plusieurs normes juridiques, au premier rang desquelles la Constitution, le Code Pénal et le Code de Procédure Pénale. Pour autant, la Principauté de Monaco est déterminée à coopérer avec la Cour pénale Internationale, au cas par cas, dans les affaires où sa collaboration serait demandée par la Cour.

>> Dispositif de lutte contre la corruption.

Monaco a adhéré le 13 décembre 2000 à la Convention des Nations-Unies contre la criminalité transnationale dans le cadre de la Conférence de Palerme et a signé des conventions bilatérales avec un certain nombre de pays relatives aux procédures d'identification des déposants. Des sanctions pénales sont prévues contre les auteurs du blanchiment pouvant aller jusqu'à 20 ans d'emprisonnement.

8 – Actualités juridiques

Afin de se mettre en conformité avec les recommandations du GRECO, une loi portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête a été adoptée en octobre 2012.

Cette nouvelle loi précise les notions d'agent public, national ou étranger et d'agent privé. Elle redéfinit la notion de prise illégale d'intérêt et en accroît les sanctions. Les actes de corruption active ou passive sont définies. Elles couvrent tant la corruption d'un agent

national que d'un agent public étranger. Les incriminations de trafic d'influence et d'intimidation d'agent public ont été créées. Les autres dispositions portent sur la procédure pénale : introduction et encadrement du secret de l'instruction, codification des écoutes, des prises d'images et de l'infiltration, introduction du témoignage anonyme, encadrement des saisies judiciaires, création d'un casier judiciaire des personnes morales.

Depuis octobre 2013, la Principauté s'est dotée d'une nouvelle autorité administrative indépendante : le Haut-commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation.

Il s'agit de la troisième autorité administrative indépendante après la Commission de contrôle des activités financières (CCAF) et la commission de contrôle des informations nominatives (CCIN). Le Haut-commissaire est nommé pour quatre ans par ordonnance souveraine après avis du Ministre d'Etat, du Président du Conseil national, du Directeur des services judiciaires et du maire.

Monaco s'est engagée, dès le 13 mars 2009 à conclure des accords respectant, en matière d'échange de renseignements, les standards développés par l'OCDE.