

34^e SESSION

Rapport
CG34(2018)16final
28 mars 2018

La démocratie locale à Monaco

Commission de suivi

Rapporteurs :¹ Michalis ANGELOPOULOS, Grèce (L, PPE/CCE)
Marianne HOLLINGER, Suisse (L, GILD)

Recommandation 417 (2018)2
Exposé des motifs.....4

Résumé

Le présent document est le premier rapport sur la démocratie locale à Monaco depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par ce pays en 2013.

Le rapport montre qu'il existe dans le pays un niveau satisfaisant d'autonomie locale. Le Congrès salue les bonnes relations entre le pouvoir central et la commune de Monaco, les mécanismes juridiques en place pour la consultation de la commune dans divers domaines et les structures administratives et ressources financières adéquates de la commune. De même, le Congrès note avec satisfaction la teneur des contrôles administratifs, qui portent exclusivement sur la conformité avec la loi.

Le rapport mentionne cependant certains problèmes concernant la responsabilité politique du maire et de ses adjoints, le manque de consultation appropriée de la commune au sujet des dotations forfaitaires annuelles qui lui sont allouées et l'absence de droit de recours juridictionnel pour contester une loi jugée non conforme au Titre IX de la Constitution ou à la Charte.

Il est par conséquent recommandé que les autorités nationales créent des mécanismes pour garantir la responsabilité politique de l'exécutif municipal devant le conseil municipal, qu'elles mettent en place un mécanisme de consultation de la commune sur la dotation forfaitaire annuelle et qu'elles reconnaissent le droit de la commune de contester la constitutionnalité des lois au motif d'une violation du Titre IX de la Constitution ou d'une incompatibilité avec la Charte. Le rapport appelle les autorités monégasques à envisager de ratifier les articles 8.3, 9.2 et 10.2 de la Charte, qui sont respectés dans les faits.

Enfin, la Principauté de Monaco est invitée à envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 417 (2018)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. à l'exposé des motifs ci-joint sur la démocratie locale à Monaco.

2. Le Congrès rappelle que :

a. Monaco a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 octobre 2004. Il a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 10 janvier 2013 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2013 ;

b. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, Monaco a déclaré d'être lié par les articles 2 ; 3, alinéa 2 ; 4, alinéas 1, 2, 4, 5 et 6 ; 5 ; 6, alinéas 1 et 2 ; 7, alinéas 1 et 3 ; 8, alinéas 1 et 2 ; 9, alinéas 5, 6 et 7 ; 10, alinéas 1 et 3 ; 11 de la Charte ;

c. Monaco a adopté une « Déclaration interprétative de la Principauté de Monaco concernant l'article 3 », selon laquelle : « Le Gouvernement Princier rappelle que le territoire de la Principauté, dont la superficie est d'environ 2 km², ne forme qu'une seule commune laquelle constitue une institution autonome consacrée par la Constitution, dotée de la personnalité juridique et régie par le droit public. Aussi, le concept de l'autonomie locale tel que stipulé à l'article 3 de la présente Charte s'applique-t-il, en Principauté, en considération des spécificités institutionnelles et géographiques du pays, ce dans le cadre défini par le Titre IX de la Constitution et par la loi n° 959 du 24 juillet 1974 » ;

d. Monaco n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

e. la Commission de suivi a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale à Monaco à la lumière de la Charte. Elle a chargé M. Michalis Angelopoulos, Grèce (L, PPE/CCE) et Mme Marianne Hollinger, Suisse (L, GILD), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale à Monaco. La délégation a été assistée par Mme Tania Groppi, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès ;

f. la visite de monitoring s'est déroulée du 16 au 17 mai 2017. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe du présent document ;

g. la délégation souhaite remercier la Représentation permanente de Monaco auprès du Conseil de l'Europe ainsi que les interlocuteurs qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur assistance, leur disponibilité et les informations qu'ils lui ont fournies.

3. Le Congrès, compte tenu des spécificités de Monaco, note avec satisfaction que :

a. le niveau de l'autonomie locale est globalement satisfaisant à Monaco ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 28 mars 2018, 2^e séance (voir le document [CG34\(2018\)16](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Michalis ANGELOPOULOS, Grèce (L, PPE/CCE) et Marianne HOLLINGER, Suisse (L, GILD).

b. les relations entre l'Etat et la Commune de Monaco, facilitées par la dimension réduite du pays, sont bonnes ;

c. la loi prévoit de mécanismes de consultation de la Commune dans plusieurs domaines ;

d. la Commune dispose des structures et des moyens administratifs adéquats ;

e. les contrôles administratifs sont visés à assurer le respect de la légalité ;

f. la dotation financière de la Commune de Monaco est confortable.

4. Le Congrès note que les points suivants appellent une attention particulière :

a. la responsabilité politique du maire et ses adjoints qui, bien qu'élus par le Conseil communal, ne peut pas être mise en cause (article 3.2) ;

b. la Commune n'est pas consultée d'une façon appropriée, sur la détermination de la dotation forfaitaire annuelle (article 9.6) ;

c. la Commune ne dispose pas d'un droit de recours juridictionnel pour contester une loi qui s'avèrerait non conforme avec le Titre IX de la Constitution ou avec la Charte (article 11) ;

d. Monaco n'a pas ratifié plusieurs dispositions de la Charte, même si certaines d'entre elles sont pleinement respectées, notamment les articles 8.3, 9.2 et 10.2.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités monégasques à :

a. introduire des mécanismes pour assurer la responsabilité politique de l'exécutif communal devant le Conseil communal ;

b. mettre en place un mécanisme de consultation de la Commune pour la détermination de la dotation forfaitaire annuelle ;

c. reconnaître à la Commune le droit de contester la constitutionnalité des lois pour violation du Titre IX de la Constitution et le droit de contester leur conventionalité par rapport à la Charte ;

d. considérer la possibilité de ratifier les articles 8.3, 9.2 et 10.2 qui sont de facto respectés ;

e. considérer la possibilité de signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

EXPOSÉ DES MOTIFS**Sommaire**

1.	INTRODUCTION: OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	5
2.	CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE, RÉFORMES.....	6
	2.1. Contexte historique	6
	2.2. Contexte politique et réformes	7
	2.3. Précédents rapports et recommandations	9
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	9
	3.1. Niveau de réception de la Charte.....	10
	3.2. Constitution et cadre législatif ordinaire	11
	3.3. Système d'administration locale.....	12
	3.3.1. Organisation de la Commune.....	13
	3.3.2. Compétences de la Commune.....	14
	3.3.3. Relations avec l'Etat.....	15
	3.3.4 Les ressources financières de la Commune	16
	3.4. Statut de la capitale.....	21
4.	ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE.....	21
	4.1. Article 2 : Fondement de l'autonomie locale	21
	4.2. Article 3 : Concept de l'autonomie locale	22
	4.3. Article 4 : Portée de l'autonomie locale.....	23
	4.4. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales.....	24
	4.5. Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs.....	24
	4.6. Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	25
	4.7. Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales	26
	4.8. Article 9 : Ressources financières.....	27
	4.9. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales	29
	4.10. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale.....	29
	4.11. Sur la signature du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).	30
5.	CONCLUSIONS	31
	ANNEXE – PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI À MONACO	34

1. INTRODUCTION: OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. La Principauté de Monaco (ci-après « Monaco ») a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 octobre 2004. Il a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 10 janvier 2013 et elle est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} mai 2013.

3. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, Monaco a déclaré être lié par les articles 2 ; 3, alinéa 2 ; 4, alinéas 1, 2, 4, 5 et 6 ; 5 ; 6, alinéas 1 et 2 ; 7, alinéas 1 et 3 ; 8, alinéas 1 et 2 ; 9, alinéas 5, 6 et 7 ; 10, alinéas 1 et 3 ; 11 de la Charte. Par conséquent, il n'est pas lié par les articles 3.1 ; 4.3 ; 7.2 ; 8.3 ; 9, alinéas 1-4 et 8 ; 10.2 de la Charte.

4. Au moment de la ratification, Monaco a adopté une « Déclaration interprétative de la Principauté de Monaco concernant l'article 3 », selon laquelle : « Le Gouvernement Princier rappelle que le territoire de la Principauté, dont la superficie est d'environ 2 km², ne forme qu'une seule commune laquelle constitue une institution autonome consacrée par la Constitution, dotée de la personnalité juridique et régie par le droit public. Aussi, le concept de l'autonomie locale tel que stipulé à l'article 3 de la présente Charte s'applique-t-il, en Principauté, en considération des spécificités institutionnelles et géographiques du pays, ce dans le cadre défini par le Titre IX de la Constitution et par la loi n° 959 du 24 juillet 1974 ».

5. Monaco n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

6. La situation de l'autonomie locale à Monaco n'a pas encore fait objet d'une visite de monitoring par le Congrès.

7. La Commission de monitoring a chargé M. Michalis Angelopoulos, Grèce (L, PPE/CCE) et Mme Marianne Hollinger, Suisse (L, GILD), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale à Monaco.

8. Une visite de monitoring s'est déroulée du 16 au 17 mai 2017. La délégation a été assistée par Mme Tania GROPPi, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et du Secrétariat du Congrès.

9. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions politiques et judiciaires, ainsi que le Maire de Monaco et ses adjoints. Le programme détaillé de la visite figure en annexe du présent document.

10. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la Monaco auprès du Conseil de l'Europe ainsi que les partenaires qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur assistance, leur disponibilité et les informations qu'ils lui ont apportées.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE, RÉFORMES

2.1. Contexte historique

11. La Principauté de Monaco présente une situation spécifique indéniable : la superficie de son territoire est de 2 km², ce qui en fait le 2^{ème} Etat le plus petit au monde, après la Cité du Vatican. Une seule ville constitue ce territoire, qui est entouré par la France. La population de Monaco est constituée de 37.308 résidents, dont 8.378 monégasques. Parmi les non-monégasques, 139 nationalités sont représentées. 9,286 résidents sont de nationalité française, 8.172 italienne³. 46.000 étrangers se rendent à Monaco pour travailler tous les matins. Les monégasques sont donc largement minoritaires dans leur pays⁴.

12. Les liens entre la Famille souveraine et les monégasques sont très étroits. Le régime monarchique de Monaco s'est toujours fondé sur l'union entre le Prince et la communauté nationale ; il n'y a pas eu dans l'histoire de Monaco des soulèvements de la population contre son souverain, ni 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 monégasque⁵.

13. La fréquentation du Rocher de Monaco remonte à l'ère préhistorique⁶, mais l'année 1297 représente une date phare dans l'histoire de la Principauté, car il s'agit de la date de la prise de la forteresse par la famille génoise des Grimaldi, qui constitue la dynastie régnant encore aujourd'hui. En particulier, en 1612 le pouvoir seigneurial se transforme en pouvoir monarchique : Honoré II prend alors le titre de « Prince de Monaco ».

14. En passant par différentes vicissitudes, qui impliquent toujours une relation très étroite avec les Etats voisins, et spécialement avec la France, la Principauté atteint ses frontières actuelles en 1856, sous Charles II. La deuxième moitié du XIX^{ème} siècle représente une phase de modernisation et de développement économique et urbanistique : la Société des Bains de Mer est fondée, qui recrutera jusqu'à 2.500 salariés pour ses activités de loisirs et jeux de hasard, et qui fournira 95% des recettes de l'Etat, d'où la suppression des impôts directs.

15. Au tout début du XX^{ème} siècle des tensions apparaissent entre le Prince et ses sujets, qui demandaient de plus en plus d'être représentés. Jusqu'alors, le Prince gouvernait selon les règles d'une monarchie absolue ou paternaliste, en exerçant soit le pouvoir exécutif, soit le pouvoir législatif par voie d'ordonnances.

16. Il n'y avait pas davantage de démocratie au niveau municipal, bien qu'au cours du XIII^{ème} siècle les chefs de famille se réunissaient en « parlement » pour délibérer sur les affaires d'intérêt commun en concertation avec les représentants du seigneur : depuis une ordonnance du 1^{er} décembre 1856 les affaires municipales relavaient d'une Commission communale, qui avait un rôle consultatif, était dirigée par le Maire et ses adjoints, et était formée de 21 conseillers, tous nommés par le Prince.

17. Ce n'est qu'en 1910 que l'élection à suffrage universel masculin des membres de la Commission communale, réclamée par la population, est introduite, mais le Prince conservait tout de même la prérogative de nomination du Maire et du premier adjoint. De cette façon, la démocratie fit son entrée dans la principauté au niveau municipal.

18. Le 5 janvier 1911, Monaco devient une monarchie constitutionnelle, lorsque le Prince Albert I octroie l'Acte constitutionnel qui, bien que ne prévoyant pas de mode de révision, sera modifiée par des ordonnances. Le Prince conserve le pouvoir exécutif dont il confie la mise en œuvre à un Ministre d'Etat secondé par trois conseillers et un Conseil d'Etat, tous nommés par le Souverain. Une compétence législative, en revanche, est attribuée à un Conseil national de 21 membres élus pour 4 ans au suffrage universel. En outre, un Tribunal suprême est institué, chargé notamment d'exercer le contrôle de constitutionnalité des droits et libertés énoncés dans la Constitution.

3 Voir les données de Statistics Monaco, qui font référence au recensement de 2016 : <http://www.imsee.mc/Population-et-emploi>

4 Voir Commission de Venise, « Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco adopté par la Commission de Venise lors de sa 95^e session plénière, 14-15 juin 2013 », disponible sur le site de la Commission », Avis n° 695/2012, paragraphes 32-97.

5 G. GRINDA, *La Principauté de Monaco*, deuxième édition, préface de Pr. Weil, Ed. Pedone, Paris, 2009, p. 10.

6 Voir pour cette partie J.-B. D'ONORIO, *Monaco. Monarchie et démocratie*, Press Universitaire d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2016, pp. 23 ss.

19. La Constitution de 1911 accorde une place significative, par rapport aux constitutions de l'époque, aux institutions communales, auxquelles est dédié le titre VI, qui contient des dispositions détaillées. Ce choix originel s'explique par le rôle précurseur que la Commune a joué dans l'histoire de Monaco et par le fort attachement des monégasques à cette institution. Néanmoins, en la constitutionnalisant, on la canalise et même on la fractionne, car en 1911 la Principauté est divisée en trois Communes distinctes : Monaco-Ville, La Condamine et Monte-Carlo, rassemblent 20.000 habitants (article 37). Les trois communes sont réunifiées par une ordonnance souveraine en 1917, sur l'instance de la population. D'ici en avant, le territoire de la Commune coïncidera avec celui de l'Etat, et la distinction des deux niveaux institutionnels se fera sur l'unique base de la répartition des compétences.

2.2. Contexte politique et réformes

20. L'actuelle Constitution de Monaco a été promulguée le 17 décembre 1962 par le Prince Rainier III. Selon le modèle des constitutions octroyées, la nouvelle Constitution émane du Prince qui, par sa propre volonté, autolimité juridiquement ses pouvoirs souverains. La notion de peuple, de volonté ou de souveraineté populaire 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). Le Prince reste à la source du pouvoir et de la Constitution elle-même. Sa révision est possible, selon l'article 94, qui représente une véritable innovation : « La révision totale ou partielle de la présente Constitution est subordonnée au commun accord du Prince et du Conseil National ». La Constitution a été objet d'une révision en 2002⁷, qui a remanié 15 articles sur 97 (voir *infra*).

21. Le régime politique est une monarchie limitée par une Constitution émanant du Prince⁸ : selon l'article 12, « Le Prince exerce son autorité souveraine en conformité avec les dispositions de la Constitution et des lois ». La Constitution, pour sa part, fait référence à une « monarchie héréditaire et constitutionnelle » (article 2.1). Pas une fois, la Constitution n'utilise le terme de parlement ou de parlementarisme. Ceci reflète la réalité juridique : le régime constitutionnel de la Principauté n'est pas parlementaire. En même temps, la Principauté s'affirme comme « un Etat de droit attaché au respect des libertés et droits fondamentaux » (article 2.2).

22. 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. « Le pouvoir exécutif relève de la haute autorité du Prince » (article 3.1). « La personne du Prince est inviolable » (article 3.2), 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 de l'acte du monarque, juridiquement et politiquement. 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.

23. En effet, « [l]e gouvernement est exercé, sous la haute autorité du Prince, par un Ministre d'Etat, assisté d'un Conseil de Gouvernement » (article 43). Le Ministre d'Etat, tout comme les Conseillers du Gouvernement sont nommés et révoqués par le Prince et ne sont donc responsables qu'à son égard (article 50) et nullement vis-à-vis du Conseil National. Le Ministre d'Etat préside le Conseil de gouvernement. Celui-ci est composé de membres nommés par le Prince et chacun chargé d'un département ministériel : Département de l'Intérieur ; Département des Finances et de l'Économie ; Département des Affaires sociales et de la Santé ; Département de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme ; Département des Relations extérieures et de la Coopération.

24. Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Prince et le Conseil National, dont les 24 membres sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste (article 53).

25. La loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales a précisé que « Les élections du Conseil National se font au scrutin de liste, plurinominal, à un tour, avec possibilité de panachage et sans vote préférentiel » (article 20). « Les deux tiers des sièges au Conseil National sont attribués au scrutin majoritaire. Le tiers restant est attribué au scrutin proportionnel. Sont tout d'abord élus les seize candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix [...]. Les huit sièges

⁷ Voir loi n°1249 du 2 avril 2002.

⁸ D. CHAGNOLLAUD, « Quel est le régime de Monaco ? », *Commentaire* 2014/3 (Numéro 147), pp. 622-626.

restants sont attribués aux listes en présence, ayant obtenu au moins cinq pour cent des suffrages valablement exprimés, selon les modalités de la représentation proportionnelle » (article 20.1).

26. Selon l'article 66.1, « La loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National », bien que l'initiative des lois n'appartienne qu'au Prince (article 66.2). Le Conseil national a la faculté de faire des propositions de loi, qui doivent être examinées et présentées comme projets de loi par le Conseil de Gouvernement à la signature du Prince (article 67). Par contre, la délibération et le vote des lois appartiennent au Conseil National (article 66.3). La sanction des lois appartient au Prince, qui leur confère force obligatoire par la promulgation (article 66.4).

27. La Constitution du 17 décembre 1962 comporte un titre X, intitulé « la Justice », qui détermine les principes sur lesquels se fonde l'organisation judiciaire⁹. Les dispositions du titre X de la Constitution consacrent notamment le principe de la justice déléguée en vertu duquel le pouvoir judiciaire appartient au Prince qui en délègue le plein exercice aux cours et tribunaux. Ceux-ci rendent la justice en Son nom (article 88). Le Gouvernement ne comporte aucun Conseiller pour la Justice : l'administration judiciaire est assurée par un département indépendant, la Direction des Services Judiciaires, qui est régie par la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaire.

28. De même, le principe de l'indépendance des juges est garanti par la Constitution (article 88). En application de ce principe, les juges du siège bénéficient de l'inamovibilité en vertu de laquelle ils ne peuvent être révoqués, suspendus ni déplacés dans des conditions identiques à celles appliquées aux fonctionnaires.

29. Toujours aux fins de garantir l'indépendance de la justice, la Constitution énonce que l'organisation, la compétence et le fonctionnement des tribunaux, ainsi que le statut des juges sont fixés par la loi (article 88). Celle-ci fixe le statut des magistrats, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des tribunaux et consacre les principes propres à donner aux justiciables les meilleures garanties d'impartialité et de compétence : collégialité des tribunaux, séparation de la poursuite et de l'instruction en matière répressive, double degré de juridiction, possibilité d'un recours en révision.

30. La loi n° 1364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature a institué le Haut Conseil de la magistrature, qui est appelé à exercer le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats et qui peut être consulté par le Prince sur toute question portant sur l'organisation et le fonctionnement de la justice.

31. La Constitution confirme, dans son article 90-A le rôle de juridiction constitutionnelle du Tribunal suprême : il 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 ». C'est l'une des juridictions les plus anciennes du monde à offrir un accès direct aux personnes physiques contre les lois censées dont il est allégué qu'elles violent les droits fondamentaux garantis par la Constitution. Cela représente une importante garantie de protection effective des droits de l'homme à Monaco¹⁰.

32. Le Tribunal suprême est également compétent (article 90-B) 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 ».

33. En outre, il faut considérer que beaucoup de recours pour excès de pouvoir soulèvent l'exception d'inconstitutionnalité de la loi qui fonde la décision administrative dont ils contestent la légalité. L'activité du Tribunal Suprême « en matière constitutionnelle » est donc un peu plus importante que ne le laisserait supposer le faible nombre de recours directs en inconstitutionnalité d'une loi.

9 Voir <http://www.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Les-Institutions/La-Justice/Les-Fondements-de-la-Justice-et-le-Droit-monegasque>

10 Voir P. GAÏA, « Tribunal suprême de la Principauté de Monaco. Décision du 16 janvier 2006 n° 2005-07, 2005-08, 2005-09 et 2005-10. Affaires Maryse Romiti veuve Bellone et autres c/S.E. Monsieur le ministre d'État », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/2 (n° 74), pp. 391-418.

34. Encore faut-il rappeler que, pour être recevable, l'exception d'inconstitutionnalité ne peut, elle aussi, porter que sur la violation des droits et libertés consacrés par le Titre III de la Constitution de 1962¹¹.

35. Comme en 1911, le constituant de 1962 a estimé opportun de mentionner dans la Constitution le statut de la Commune de Monaco, qui est visé par le titre IX de la Constitution (voir *infra*).

36. La Constitution fait l'objet d'une importante réforme en 2002 : l'initiative est venue du Prince Rainier III, qui a agi en partie de sa propre initiative et en partie à la demande du Conseil de l'Europe.

37. Cette révision s'inscrit en effet dans la perspective d'un renouvellement des relations internationales de Monaco : en 2002 le nouveau traité franco-monégasque, qui substitue celui de 1918 en accentuant l'indépendance de Monaco, a été signé ; ce traité sera suivi en 2005 par une nouvelle convention de coopération entre les deux pays.

38. En outre, bien que Monaco soit membre de l'Organisation mondiale de la santé dès 1948, de l'UNESCO dès 1949, de la francophonie dès 1950, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe dès 1972, il ne devient membre des Nations-Unies qu'en 1993 et il ne dépose la candidature officielle pour être membre du Conseil de l'Europe qu'en 1998, ouvrant une longue procédure qui n'aboutira qu'en 2004.

39. Les relations de Monaco avec l'Union européenne renvoient dans une large mesure aux relations privilégiées de Monaco avec la France : Monaco est inclus dans le territoire douanier et monétaire de l'UE en vertu de son accord avec la France. Pour la même raison, la monnaie de Monaco est l'euro et il est intégré dans l'espace Schengen. En décembre 2014, le Conseil a donné mandat à la Commission d'entamer les négociations avec Andorre, Monaco et Saint-Marin¹². Le 18 mars 2015, se sont formellement ouvertes les négociations entre l'UE, d'une part, et Andorre, Monaco et Saint-Marin, d'autre part, en vue de conclure un ou plusieurs accords d'association afin de permettre la participation de ces pays au marché intérieur de l'UE ainsi qu'une coopération avec l'UE dans d'autres domaines d'action¹³.

40. Outre les principes de la succession au trône, les articles modifiés concernent les prérogatives principales dans les relations internationales : dans ce domaine, l'intervention du Conseil national, dont les membres passent de 18 à 24, a été étendue d'une manière forte significative. En général, c'est principalement le titre VII sur le Conseil national qui a été modifié, dans le sens d'une revalorisation du Conseil soit dans la fonction législative (article 67) soit dans la procédure budgétaire (article 70).

41. Le titre IX, relatif à la Commune, n'a subi que deux amendements, dans l'article 79, concernant l'âge pour l'électorat actif (qui est passé de 21 à 18 ans) et l'article 87, sur le budget communal, qui a été rendu moins dépendant du Conseil National par l'institution d'une dotation budgétaire.

2.3. Précédents rapports et recommandations

42. Il s'agit de la première visite de monitoring à Monaco depuis la signature et ratification de la Charte, en 2013.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

43. La Principauté de Monaco a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n°122, ci-après : « la Charte ») le 10 janvier 2013 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2013.

44. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, Monaco a déclaré d'être lié par les articles 2 ; 3, paragraphe 2 ; 4, paragraphes 1, 2, 4, 5 et 6 ; 5 ; 6, paragraphes 1 et 2 ; 7, paragraphes 1 et 3 ; 8, paragraphes 1 et 2 ; 9, paragraphes 5, 6 et 7 ; 10, paragraphes 1 et 3 ; 11 de la Charte. Par conséquent, il n'est pas lié par les articles 3.1 ; 4.3 ; 7.2 ; 8.3 ; 9, paragraphes 1-4 et 8 ; 10.2 de la Charte.

11 Conférence des Cours Constitutionnelles Européennes, XVI^e Congrès – Vienne 2014 « La coopération entre les Cours constitutionnelles en Europe – Situation et perspectives », *Contribution du Tribunal Suprême de La Principauté de Monaco*, in <http://doczz.fr/doc/3071650/rapport-national---national-report---landesbericht---naci>

12 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/er/146316.pdf

13 <http://www.gouv.mc/Action-Gouvernementale/Monaco-a-l-International/Monaco-et-l-Union-Europeenne>

45. Au moment de la ratification, Monaco a adopté une « Déclaration interprétative de la Principauté de Monaco concernant l'article 3 », selon laquelle : « Le Gouvernement Princier rappelle que le territoire de la Principauté, dont la superficie est d'environ 2 km², ne forme qu'une seule commune laquelle constitue une institution autonome consacrée par la Constitution, dotée de la personnalité juridique et régie par le droit public. Aussi, le concept de l'autonomie locale tel que stipulé à l'article 3 de la présente Charte s'applique-t-il, en Principauté, en considération des spécificités institutionnelles et géographiques du pays, ce dans le cadre défini par le Titre IX de la Constitution et par la loi n° 959 du 24 juillet 1974 ».

46. Monaco n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

3.1. Niveau de réception de la Charte

47. La position des traités internationaux parmi les sources du droit n'est pas claire. Il faut rappeler que l'article 1 de la Constitution établit : « La Principauté de Monaco est un État souverain et indépendant dans le cadre des principes généraux du droit international et des conventions particulières avec la France. Le territoire de la Principauté est inaliénable ».

48. Selon l'article 14 de la Constitution (modifié en 2002) : « Après consultation du Conseil de la Couronne, le Prince signe et ratifie les traités et accords internationaux. Il les communique au Conseil National, par l'intermédiaire du Ministre d'État, avant leur ratification.

49. Toutefois, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi :

- les traités et accords internationaux affectant l'organisation constitutionnelle ;
- les traités et accords internationaux dont la ratification entraîne la modification de dispositions législatives existantes ;
- les traités et accords internationaux qui emportent adhésion de la Principauté à une organisation internationale dont le fonctionnement implique la participation de membres du Conseil National ;
- les traités et accords internationaux 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.

50. La politique extérieure de la Principauté fait l'objet d'un rapport annuel préparé par le Gouvernement et communiqué au Conseil National ».

51. L'article 68 prévoit : « Le Prince rend les Ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et pour l'application des traités ou accords internationaux ».

52. 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 (article 90-B) et les Ordonnances Souveraines sont soumises à ce contrôle, font exception les ordonnances qui sont nécessaires pour l'application des traités et des accords internationaux et qui revêtent de ce fait le caractère d'acte de gouvernement¹⁴.

53. Quelques aides peuvent arriver de la déclaration faite au moment de la ratification, le 30 novembre 2005, de la CEDH. Monaco avait alors déclaré que « la Principauté de Monaco reconnaît le principe de la hiérarchie des normes, garantie essentielle de l'Etat de droit. Dans l'ordre juridique monégasque, la Constitution, librement octroyée à Ses sujets par le Prince Souverain qui en est la source, constitue la norme suprême dont Il est le gardien et l'arbitre, tout comme les autres normes à valeur constitutionnelle constituées par les conventions particulières avec la France, les principes généraux du droit international relatifs à la souveraineté et à l'indépendance des Etats, ainsi que les Statuts de la Famille Souveraine. *Les traités et accords internationaux régulièrement signés et ratifiés par le Prince ont une autorité supérieure à celle des lois. Par conséquent, la Convention européenne des droits de l'homme a une force infra-constitutionnelle mais supra-législative* »¹⁵.

14 Commission de Venise, Avis n. 695/2012, cit., par. 75-76.

15 Sur laquelle voir A. LEVADE, « Conventioanlité n'est pas constitutionnalité : le Tribunal Suprême de Monaco s'en tient à une conception stricte du contrôle de constitutionnalité : Trib. Sup. de la Principauté de Monaco, n° 2010-01, 4 oct. 2010, Ordre des Avocats Défenseurs et Avocats près la Cour d'appel c/ S.E.M. le Ministre d'État », *Constitutions*, 2011 p. 63.

54. Enfin, dans sa jurisprudence, le Tribunal suprême a déclaré qu'il « n'est compétent pour statuer sur les recours en annulation en matière constitutionnelle, que s'ils ont pour objet une atteinte aux libertés et droits consacrés par le titre III de la Constitution; que dès lors le requérant ne peut utilement se prévaloir, pour demander l'annulation de la loi attaquée, de ce qu'elle méconnaîtrait les articles 6, 7 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et le secret professionnel de l'avocat, qui n'est pas au nombre des libertés et droits consacrés par le titre III de la Constitution »¹⁶.

55. La même position a été réaffirmée par le président du Tribunal lors d'une conférence internationale en 2014 : « Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le Tribunal Suprême n'est jamais habilité à déclarer inconstitutionnelle une loi au motif qu'elle serait contraire à la CEDH, que ce soit par voie d'action ou par voie d'exception. En revanche, statuant en « matière administrative », il doit écarter l'application d'une telle loi au profit de celle de la CEDH, sans qu'il y ait à distinguer selon que la loi est ou non postérieure à la ratification de la CEDH par la Principauté. Cette obligation n'est donc pas applicable aux recours en matière constitutionnelle mais seulement lorsque, dans un contentieux administratif, l'irrégularité de la loi au seul regard de la CEDH est soulevée par voie d'exception »¹⁷.

56. Le vice-président du Tribunal suprême lors de la rencontre avec les rapporteurs a lui aussi souligné que la Charte ne peut être utilisée dans le contrôle de la constitutionnalité des lois, car :

- Comme la CEDH, la Charte n'a pas la même force juridique que la Constitution ;
- En tant que juge constitutionnel, le Tribunal suprême ne peut sanctionner que les atteintes aux droits et libertés consacrés par le Titre III de la Constitution ; il n'est donc pas compétent pour juger la conformité au Titre IX, relatif à la Commune, des lois qui en affectent l'organisation ou le fonctionnement.

57. Toutefois, en tant que juge administratif, le Tribunal suprême est compétent pour apprécier la légalité des décisions administratives réglementaires ou individuelles. Le « bloc de légalité » auquel il se réfère dans cette tâche englobe aussi les traités internationaux. C'est à ce titre qu'il a annulé à plusieurs reprises des actes administratifs pour violation de la CEDH. Cependant, la jurisprudence du Tribunal suprême opère une distinction entre les normes internationales qui sont d'applicabilité directe et celles qui ne sont pas d'applicabilité directe et qui ne créent des droits ou des obligations qu'à l'Etat. Il ne se reconnaît pas le pouvoir d'annuler un acte administratif pour violation d'une norme internationale qui n'a pas d'application directe dans la Principauté.

58. En conséquence, même si la question ne lui a pas encore été soumise, en cas de recours fondé sur une violation de la Charte, le Tribunal suprême devrait examiner si l'article de la Charte dont la violation est alléguée est ou non d'applicabilité directe.

3.2. Constitution et cadre législatif ordinaire

59. En dépit de la dimension territoriale réduite du pays, la tradition communale est très ancienne à Monaco et l'histoire de la Commune se confond avec l'histoire-même de la Principauté¹⁸. La démocratie représentative a fait son apparition dans la Principauté avec l'élection à suffrage universel, en 1910, du Conseil communal.

60. Pour cette raison, un espace remarquable avait déjà été assuré à la Commune dans la Constitution de 1911 (il s'agissait du Titre VI, « Les Communes », car, comme il a mentionné, il y avait trois Communes à ce moment). Cette tradition se perpétue avec la Constitution de 1962 : à la Commune est dédié le Chapitre IX, dont le premier article précise que « Le territoire de la Principauté forme une seule commune » (article 78).

61. Les articles suivants sont dédiés au Conseil communal. L'article 79 (modifié par la loi n°1.249 du 2 avril 2002) prévoit que : « La Commune est administrée par une municipalité composée d'un Maire et d'adjoints, désignés par le Conseil communal parmi ses membres. Sont électeurs dans les conditions fixées par la loi, les citoyens de nationalité monégasque de l'un ou de l'autre sexe âgés de dix-huit ans révolus, à l'exception de ceux qui sont privés du droit de vote pour l'une des causes

¹⁶ Trib. Sup. de la Principauté de Monaco, n° 2010-01, 4 oct. 2010, *Ordre des Avocats Défenseurs et Avocats près la Cour d'appel c/ S.E.M. le Ministre d'État*, cons. 13.

¹⁷ Conférence des Cours Constitutionnelles Européennes, XVI^e Congrès – Vienne 2014 « La coopération entre les Cours constitutionnelles en Europe – Situation et perspectives », *Contribution du Tribunal Suprême de La Principauté de Monaco*, cit.

¹⁸ Voir P. COSTANZO, *La Costituzione del Principato di Monaco*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 173 ss.

prévues par la loi. Sont éligibles les électeurs de nationalité monégasque de l'un ou de l'autre sexe âgés de vingt-et-un ans révolus, possédant la nationalité monégasque depuis cinq ans au moins et qui ne sont pas privés de l'éligibilité pour une des causes prévues par la loi ».

62. Selon l'article 80, « Le Conseil communal comprend quinze membres, élus pour quatre ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste. Il n'existe aucune incompatibilité entre le mandat de Conseiller communal et celui de Conseiller National ». Les articles 81 et 82 disciplinent les sessions ordinaires et extraordinaires du Conseil communal. « Le Conseil communal est présidé par le Maire ou, à défaut, par l'adjoint ou le conseiller qui le remplace, suivant l'ordre du tableau » (article 85).

63. La dissolution du Conseil communal est prévue par l'article 83 : « Le Conseil communal peut être dissous par arrêté ministériel motivé, après avis du Conseil d'État ». Dans ce cas, ou, en cas « de démission de tous les membres du Conseil communal, une délégation spéciale est chargée, par arrêté ministériel, d'en remplir les fonctions jusqu'à l'élection d'un nouveau Conseil. Il est procédé à cette élection dans les trois mois » (article 84).

64. Les compétences du Conseil communal ne sont pas prévues par la Constitution, qui se limite à statuer, dans l'article 86, que « Le Conseil communal délibère en séance publique sur les affaires de la Commune. Ses délibérations sont exécutoires quinze jours après communication au Ministre d'État, sauf opposition motivée en forme d'arrêté ministériel ».

65. Enfin, l'article 87 (modifié en 2002), fait référence au budget et aux ressources financières : « Le budget communal est alimenté par le produit des propriétés communales, les ressources ordinaires de la Commune et la dotation budgétaire inscrite dans la loi de budget primitif de l'année »¹⁹.

66. Concernant la législation ordinaire, le texte de loi le plus important en lien avec l'administration locale est la loi n° 959 du 24 juillet 1974, sur l'organisation communale, modifiée par la loi n° 1316 du 29 juin 2006 dans le sens d'élargir l'autonomie locale, sous l'influence du Conseil de l'Europe. Elle contient d'importantes dispositions qui complètent la Constitution, notamment à l'égard des compétences de la Commune et des relations entre l'Etat et la Commune, y compris les ressources financières.

67. Il faut dès maintenant mentionner l'article 1^{er} de la loi n°959/1974, introduisant le principe de libre administration, qui n'est pas mentionné dans le texte de la Constitution. Selon cet article, « Le territoire de la Principauté forme une seule commune dotée de la personnalité juridique. Elle s'administre librement, par un Conseil élu, dans les conditions fixées par la Constitution et par la loi ».

68. L'élection du Conseil communal est régie dans la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales (modifiée par plusieurs lois). Les finances communales sont régies par la loi n° 959/1974, articles 54-67 et par la loi n° 841 du 1 mars 1968 relative aux lois de budget (modifiée par la loi n° 1316 du 29 juin 2006). Tout le cadre législatif ordinaire sur la Commune a été remodelé en relation avec l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe et avant la signature de la Charte.

3.3. Système d'administration locale

69. Monaco ne comprend qu'une seule commune, sur une surface de 2km², dont le territoire coïncide parfaitement avec celui de l'Etat. Comme il a été précédemment mentionné, si on considère sa surface et sa population, Monaco pourrait être une "Ville Etat", c'est-à-dire une entité fusionnant les fonctions étatiques et communales (comme certains *Länder* allemands, cantons suisses et sujets de la Fédération de Russie)²⁰.

70. Elle connaît cependant la distinction entre Etat et Commune, qui avait été déjà prévue dans la Constitution de 1911 et qui a été reproduite dans celle de 1962.

¹⁹ L'article 87, dans le texte de la Constitution de 1962, avant la révision de 2002, prévoyait que « Le budget communal est alimenté par le produit des propriétés communales et les ressources ordinaires de la Commune. En cas d'excédent des dépenses, le Conseil National est appelé, chaque année au vu du budget présenté par le Conseil communal, à délibérer sur les crédits à mettre à disposition de la Commune ».

²⁰ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, *Rapport sur la situation de la démocratie locale dans la principauté de Monaco établi dans le cadre de la demande d'adhésion au Conseil de l'Europe* CG/BUR (5) 98 révisé.

3.3.1. Organisation de la Commune

71. La Commune de Monaco est administrée par un Conseil communal de 15 membres, élus pour quatre ans au suffrage universel direct ; cet organe désigne parmi ses membres un Maire et des adjoints. Il n'existe aucune incompatibilité entre le mandat de Conseiller Communal et celui de Conseiller National, mais les rapporteurs ont appris lors de la visite que le double mandat n'est pas pratiqué, car il existe plutôt une tendance à maintenir séparés la Commune du Conseil national, lequel est plus politisé.

72. L'élection du Conseil communal est disciplinée dans la loi n° 839/1968. « Les élections au Conseil communal se font au scrutin plurinominal, majoritaire à deux tours, avec possibilité de panachage et sans vote préférentiel » (article 20.5). « Nul ne peut être élu Conseiller communal au premier tour de scrutin s'il ne réunit : * 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; * 2° un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Au second tour la majorité relative suffit, quel que soit le nombre de votants. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est élu » (article 21).

73. Les interlocuteurs ont souligné, pendant les rencontres avec les rapporteurs, que la compétition électorale se déroule parmi des listes qui ne correspondent pas à des partis politiques, mais plutôt à des plateformes politiques et qu'un rôle important dans le choix des électeurs est joué par la « tête de liste »²¹, c'est-à-dire celui ou celle qui seront élus maire en cas d'affirmation de la liste. Lors des deux dernières élections municipales, en 2011 et en 2015, tous les candidats élus appartenaient à la même liste, « Liste pour l'Evolution communale », aucun siège n'ayant été attribué à la liste d'opposition.

74. Le Maire et les adjoints ont pour mission d'assurer l'administration de la Commune (article 32, loi n° 959/1974). Ils sont élus pour la même durée que le Conseil communal parmi ses membres (article 7, loi n° 959/1974). « Le vote au scrutin secret est toujours exigé en matière d'élection du Maire et des adjoints ; si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour ; l'élection a lieu, en ce cas, à la majorité relative ; s'il y a égalité de suffrages, le candidat qui en a recueilli le plus grand nombre au premier tour de scrutin de l'élection communale est déclaré élu » (article 19, loi n° 959/1974). Il n'y a pas de limites au nombre de mandats. En effet, en 70 ans, depuis 1946, il n'y a eu que cinq maires, pour une durée moyenne du mandat de 15 ans²².

75. Une fois élus, le Maire et les adjoints ne peuvent être révoqués que par arrêté ministériel, après avis du Conseil d'Etat (article 36, loi n° 959/1974). Le Conseil communal ne peut pas voter une motion de censure contre le Maire ou les adjoints.

76. Le Maire a une double casquette d'agent et représentant de la Commune, sous le contrôle du Conseil communal, d'une part, et d'agent de l'administration, sous la surveillance du Ministre d'Etat, d'autre part.

77. Comme agent et représentant de la Commune, il est chargé (article 38, loi n° 959/1974) d'exécuter les décisions du Conseil communal ; de représenter la Commune en justice ; de conserver et d'administrer les biens de la Commune ; de préparer et de proposer le budget et ordonnancer les dépenses ; de surveiller la comptabilité communale ; de passer, dans les conditions déterminées par ordonnance souveraine, après adjudication, appel d'offres ou de gré à gré, les marchés de travaux, de fournitures ou de services ; de passer les actes concernant les acquisitions, les ventes et échanges, les partages, les baux, les acceptations de dons et legs à titre provisoire et conservatoire, les transactions, lorsque ces actes ont été autorisés conformément aux lois et règlements ; de procéder au recensement de la population à la date et dans les conditions fixées par les lois et règlements ; d'accorder, conformément aux lois et règlements, les autorisations d'occupation privative sans emprise des voies publiques et les autorisations d'occupation privative des établissements de restauration et commerces, avec emprise des voies publiques, après accord préalable du Ministre d'Etat.

78. Comme agent de l'administration, il est chargé (article 39, loi n° 959/1974) de veiller à l'exécution des lois et règlements ; d'exercer, dans les conditions fixées par les lois et règlements, les pouvoirs de police municipale, notamment ceux concernant la réglementation de la circulation sur les places et

21 Cette expression doit être considérée d'une façon informelle, car les candidats sont listés dans les bulletins en ordre alphabétique : article 39 de la loi n° 839/1968.

22 <http://www.mairie.mc/mairie-monaco/histoire-de-la-commune/>

voies affectées à l'usage public ; de gérer le sommier de la nationalité monégasque et d'établir la liste électorale conformément aux lois et règlements ; de délivrer les cartes d'identité et documents administratifs relatifs à la nationalité monégasque.

79. Le Maire prend, par voie d'arrêtés réglementaires ou individuels, les mesures nécessaires dans les matières relevant de sa compétence en application des lois et règlements (article 46, loi n° 959/1974).

3.3.2. Compétences de la Commune

80. Les compétences de la Commune ne sont pas prévues dans la Constitution, qui se limite à se référer au fait que « Le Conseil communal délibère en séance publique sur les affaires de la Commune » (article 86).

81. Elles sont prévues à l'article 25 de la loi n° 959/1974 en tant que compétences du Conseil communal. La loi n° 1316/2006 a élargi et clarifié les compétences, comme les interlocuteurs rencontrés ont remarqué.

82. L'article 25 de la loi n° 959/1974 prévoit : « Le Conseil communal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Ces délibérations portent notamment sur :

- le budget ainsi que les comptes d'administration du Maire et les comptes de gestion du receveur municipal ;
- le tarif des droits à percevoir ou des vacations à allouer en vertu des lois et des règlements ou en rémunération des services rendus ;
- l'acquisition, la construction, l'échange, le partage, l'aliénation des biens immeubles communaux et la constitution de droits réels les grevant ou la passation de baux ;
- l'acceptation définitive, sous réserve des intentions des donateurs, des dons et legs à la commune ;
- la création, la gestion en régie ou la mise en concession et l'organisation des services communaux, leur translation ou leur suppression ;
- l'établissement ou la modification de l'organigramme des services communaux, lequel détermine, par catégories de personnels, l'affectation de ceux-ci dans les services de la commune, compte tenu, le cas échéant, des dispositions prévues au second alinéa de l'article 53 ;
- l'organisation des manifestations municipales et l'animation de la ville ;
- l'action sociale et de loisirs, notamment la petite enfance, le maintien à domicile des personnes âgées et les activités du troisième âge ;
- la répartition des subventions dans le domaine récréatif et culturel ;
- l'action culturelle et artistique des établissements communaux, notamment de l'Ecole supérieure d'Arts plastiques de la Ville de Monaco, l'Académie de musique Fondation Prince Rainier III, la bibliothèque Louis Notari, la sonothèque José Notari, la Vidéotheque municipale, le Fonds régional ;
- la dénomination des voies publiques ;
- les termes et conditions des conventions d'occupation privative des dépendances du domaine public ;
- la création, l'aménagement ou la suppression de promenades, zones vertes ou jardins publics communaux ;
- la création, l'aménagement ou la translation de cimetières ou de leurs dépendances ;
- les transactions ;
- les recours juridictionnels, sous réserve des actes conservatoires ou interruptifs de déchéance ;
- l'affichage sur les voies publiques y compris dans les passages publics souterrains.

83. Le Conseil communal peut, en outre, exprimer des vœux sur toutes les matières d'intérêt communal. Il ne peut publier des proclamations ou adresses, ni émettre des vœux à caractère politique.

84. Dans le même article 25, il est prévu aussi que « La commune de Monaco, sur délibération du Conseil communal, peut se mettre en relation et conclure des accords avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans la limite de ses compétences et dans le respect des engagements internationaux de la Principauté, sous réserve d'en tenir informé le Ministre d'État ».

3.3.3. Relations avec l'Etat

85. La consultation du Conseil communal par l'Etat est prévue dans la loi n° 959/1974. Il s'agit de l'une des innovations introduites par la loi n° 1316/2006.

86. L'article 26 prévoit les cas dans lesquels le Conseil est obligatoirement consulté par le Ministre d'Etat, notamment dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, la procédure de consultation et les conséquences : « Lorsqu'il est saisi de l'un des projets visés au précédent alinéa, le Conseil communal doit émettre son avis dans les dix jours ouvrés. À cet effet et à la demande du Maire, les services administratifs présentent au Conseil communal les aspects du ou des projets et lui apportent toutes précisions utiles. Le Conseil communal est réuni sans délai, s'il y a lieu en session extraordinaire et, le cas échéant, selon la procédure d'urgence prévue à l'article 10. Si le Ministre d'Etat entend passer outre à un avis défavorable dûment motivé, il est tenu de provoquer une seconde délibération du Conseil communal. Le second avis doit être formulé dans les conditions mentionnées au précédent alinéa. Il ne peut être passé outre à un nouvel avis défavorable que par arrêté ministériel motivé ».

87. L'article 26.1 prévoit que « Le Conseil communal est obligatoirement consulté par le Ministre d'Etat sur les modifications de ses attributions et sur les dispositions du statut des fonctionnaires de la commune énumérées notamment à l'article 53. Lorsqu'il est consulté en vertu du précédent alinéa, le Conseil communal doit émettre son avis dans les trente jours ouvrés. Ce délai peut être prorogé, en accord avec le Ministre d'Etat, dans les cas où la loi impose au Conseil communal la consultation d'organes spécifiques. Si le Ministre d'Etat entend passer outre à un avis défavorable dûment motivé, il est tenu de provoquer une seconde délibération du Conseil communal. Le second avis doit être formulé dans les conditions mentionnées au précédent alinéa. Il ne peut être passé outre à un nouvel avis défavorable que par arrêté ministériel motivé ».

88. L'article 53 prévoit une obligation de consulter le Conseil communal sur « le statut des fonctionnaires de la commune, les dispositions applicables notamment à l'engagement, à la discipline, au licenciement ou à la retraite des agents communaux, ainsi que sur le classement hiérarchique des grades ou emplois de ces fonctionnaires ou agents et la détermination des échelles indiciaires des traitements afférents auxdits grades ou emplois, dans les conditions fixées à l'article 26.1 ».

89. Pour ce qui relève des contrôles sur les actes de la Commune, aucune disposition n'est prévue dans la Constitution. La loi n° 959/1974, qui prévoit des dispositions sur ce sujet, a été modifiée de façon significative par la loi n° 1316/2006, de manière à éliminer la tutelle et à limiter le contrôle à la légalité des actes.

90. L'article 28 règle le contrôle sur les actes du Conseil communal : « Les délibérations du Conseil communal sont soumises au contrôle de légalité du Ministre d'Etat et sont exécutoires quinze jours après la date de leur communication au Ministre d'Etat, sauf opposition motivée en forme d'arrêté ministériel ».

91. Selon l'article 29, « Les délibérations du Conseil communal sont nulles de plein droit :

- lorsqu'elles portent sur un objet étranger aux attributions du Conseil ;
- lorsqu'elles sont prises hors des sessions ou en dehors de la mairie, sous réserve, dans ce dernier cas, des dispositions de l'article 9.

La nullité peut être constatée par arrêté ministériel motivé, soit d'office, soit à la demande de tout intéressé ».

92. Selon l'article 30, « Les délibérations du Conseil communal sont annulables lorsque des conseillers intéressés en leur nom ou comme mandataires à l'affaire qui en fait l'objet ont participé à ces délibérations. L'annulation peut être prononcée d'office par arrêté ministériel motivé dans les quinze jours suivant leur communication au Ministre d'Etat ».

93. Les arrêtés à caractère réglementaire adoptés par le Maire « sont publiés et exécutés après l'expiration d'un délai de dix jours à compter de la remise de leur ampliation au Ministre d'Etat, sauf autorisation spéciale délivrée, en cas d'urgence sur la demande du Maire, par le Ministre d'Etat. À l'expiration de ce délai, la publication et l'exécution de ces arrêtés sont de droit, sauf opposition motivée en forme d'arrêté ministériel si le Ministre d'Etat les estime contraires à la légalité » (article 47 de la loi n° 959/1974).

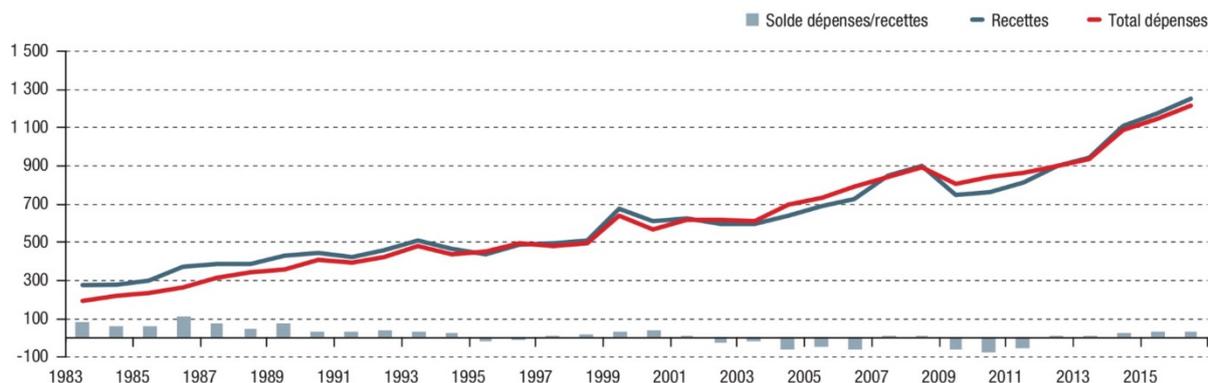
3.3.4 Les ressources financières de la Commune

94. Pour comprendre le sujet des ressources financières de la Commune, il faut considérer la spécificité fiscale de l'Etat monégasque. L'une des caractéristiques de la Principauté réside dans l'absence de tout impôt sur le revenu, qui résulte d'une ordonnance prise en 1869 par le Prince Charles III. Le seul impôt direct perçu en Principauté est l'impôt sur les bénéfices des activités industrielles et commerciales. Il n'existe en Principauté ni impôt sur la fortune, ni taxe foncière, ni taxe d'habitation.

95. Le PIB per capita relève de 69383 € en 2015²³. Le budget de l'Etat est en surplus.

Tableau 1. Evolution du budget de l'Etat

► Evolution du budget de l'État



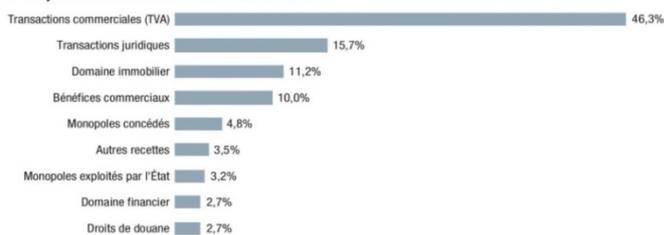
Source : Direction du Budget et du Trésor

Unité : million d'euros

96. Les recettes de l'Etat sont déterminées surtout par les taxes sur les transactions commerciales (taxe sur la valeur ajoutée) et juridiques (taxes sur les droits de mutation, les droits sur les autres actes civils et administratifs, les taxes sur les assurances) et sur le domaine immobilier (l'ensemble des revenus des immeubles à usage locatif et les recettes des parkings publics) ; l'impôt sur les bénéfices ; les redevances concernant les monopoles dont les principaux sont la Société des Bains de Mer et du Cercle des Étrangers à Monaco, Monaco Telecom, la Société Monégasque d'Électricité et du Gaz, la SAM d'Exploitation des Ports de Monaco ; les monopoles exploités (les recettes concernant la Régie des Tabacs, de l'Office des Émissions de Timbres-Poste, des Postes-Télégraphes) ; dans le domaine financier, les revenus des valeurs mobilières, les intérêts bancaires.

Tableau 2. Répartition des recettes de l'Etat en 2016

► Répartition des recettes de l'État en 2016



Source : Direction du Budget et du Trésor

23 <http://www.gouv.mc/Action-Gouvernementale/L-Economie/Analyses-et-Statistiques/Publications/Partie-Economie-du-monaco-en-chiffres>

97. Le budget communal est régi par la loi n° 959/1974, qui doit être lue conjointement avec la loi n° 841 du 1 mars 1968 relative aux lois de budget. Les deux textes ont été modifiés par la loi n° 1316/2006. Il faut considérer aussi l'article 87 de la Constitution, lui aussi révisé en 2002 (voir *supra*).

Tableau 3

	2013		2014		2015	
	Montant	Part des dépenses commune/li gne de référence	Montant	Part des dépenses commune/li gne de référence	Montant	Part des dépenses commune/li gne de référence
<i>En millions EUR</i>						
Dépenses réelles Mairie de Monaco	53		54		59	
Budget de Dépenses de l'état Monégasque	933	5,66%	1 086	5,02%	1 144	5,17%
PIB Monaco Valeur	4 936	1,07%	5 321	1,02%	5 640	1,05%
<i>Source: Mairie de Monaco, Direction du budget et du trésor, IMSEE</i>						

Source : Mairie de Monaco, 2016

98. Les dépenses communales représentent une partie réduite du budget de l'Etat (autour du 5%). Elles sont réparties en deux sections (article 56, loi n° 959/1974). La section I comprend les dépenses ordinaires ; la section II comprend les dépenses d'équipement et d'interventions pour le compte de l'État. Les projets de dépenses de la section II du budget communal font l'objet d'un examen entre le Maire et le Ministre d'État avant le 1er juillet de chaque année afin de déterminer le montant de la dotation d'équipement et d'interventions pour le compte de l'État (article 58, loi n° 959/1974).

99. Les dépenses ordinaires sont : les dépenses de personnel afférentes aux emplois publics communaux ; les dépenses de gestion inhérentes au fonctionnement des services publics communaux, notamment : fournitures de bureau, consommation d'eau, de gaz, d'électricité, frais de téléphone, de chauffage, primes d'assurances, travaux d'entretien des biens meubles et immeubles ; les frais de représentation des membres de la municipalité et du Conseil communal ; les subventions dans le domaine récréatif et culturel ; les dépenses relatives à l'action sociale communale ; les dépenses afférentes à l'organisation des manifestations municipales de toute nature.

Tableau 4

	2013		2014		2015	
	Montant	Part de chaque section	Montant	Part de chaque section	Montant	Part de chaque section
SECTION I - DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	48 760 388	92%	50 702 888	93%	53 275 734	90%
SECTION II - DEPENSES D'EQUIPEMENT. INTERV. POUR LE CPTÉ DE L'ETAT	4 003 523	8%	3 793 934	7%	5 828 635	10%
TOTAL	52 763 911	100%	54 496 822		59 104 369	

Source : Mairie de Monaco, 2016

100. Les recettes sont déterminées par l'article 57 de la loi n° 959/1974, selon lequel « Le budget communal comporte en recettes :

- le produit des propriétés communales : revenus des biens du domaine public et du domaine privé ; prix de l'aliénation de ceux relevant du domaine privé ;
- les ressources ordinaires de la Commune (les droits d'affichage, les droits de place dans les halles et marchés et les fêtes foraines, ceux de pesage, de mesurage, ou d'introduction des viandes, les redevances d'occupation privative des voies publiques, les droits de permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur les voies publiques et, généralement, tous les droits que la loi autorise la Commune à percevoir ou qui constituent la rémunération d'un service rendu; les droits de délivrance de tous les actes établis conformément aux lois et règlements ; les droits de concession dans les cimetières, ceux d'inhumation, exhumation, réinhumation, translation de corps ; les redevances des concessions de services publics communaux ; d'une manière générale, les recettes occasionnelles à différents titres. L'éventuelle diminution ou suppression des recettes propres et l'éventuelle augmentation des dépenses de la Commune du fait d'une décision de l'État conduisent à une compensation financière par ce dernier ;

- la dotation budgétaire mise à la disposition de la Commune en vertu de l'article 87 de la Constitution et selon les règles fixées par l'article 7 de la loi n° 841 du 1er mars 1968.²⁴ La dotation budgétaire communale est intégralement versée avant le 20 janvier de l'année considérée, à moins qu'il n'ait été procédé à la mise en œuvre des services votés, prévus par l'article 73 de la Constitution, auquel cas la dotation est versée à la Commune vingt jours après la publication de l'ordonnance souveraine correspondante. Dans ce cas, le montant de la dotation inscrite et versée est égal à celui de la dotation de l'exercice précédent ;
- les prélèvements effectués sur les disponibilités du fonds financier communal²⁵ ».

101. Donc, le transfert du pouvoir central consiste en deux dotations, l'une forfaitaire pour près de 90% en 2015, et l'autre (dont l'exécution budgétaire est effectuée sous le contrôle de l'Etat) pour 10% environ.

102. Le ratio ressources propres/total des ressources a évolué entre 2013 et 2015, du fait d'une augmentation importante de la seconde dotation, dont le montant négocié avec l'Etat a été revu fortement à la hausse afin de financer des opérations exceptionnelles.

Tableau 5. Ratio entre les « ressources propres » et les transferts du pouvoir central

	2013		2014		2015	
	Montant	Ratio Ressources propres/Transferts du pouvoir central	Montant	Ratio ressources propres/Transferts du pouvoir central	Montant	Ratio ressources propres/Transferts du pouvoir central
<i>En milliers EUR</i>						
Ressources propres - Mairie de Monaco (1)	13 863	26,04%	14 698	26,16%	15 105	25,04%
Transferts du pouvoir central (2)	39 376	73,96%	41 490	73,84%	45 229	74,96%
TOTAL DES RECETTES REELLES	53 239	100,00%	56 188	100,00%	60 334	100,00%
<i>Source: Mairie de Monaco</i>						

(1) Somme de SECTION I - PRODUITS DE LA COMMUNE et de SECTION IV - RECETTES EXCEPTIONNELLES

(2) Somme de SECTION II - DOTATION FORFAITAIRE DE FONCTIONNEMENT et de SECTION III - DOTATION EQUIPEMENT ET INTERVENTION POUR LE COMPTE DE L'ETAT

Source : Mairie de Monaco, 2016

103. La Commune ne perçoit aucune taxe locale significative. Seules des taxes sur les poids et balances et des droits de timbres sur les actes d'état civil, rapportent des recettes négligeables de quelques milliers d'euro. La part des taxes locales est donc inférieure à 1% dans le mixe de financement de la Commune, en déclin. En revanche, la Commune bénéficie de redevances de différentes natures, notamment sur l'occupation de l'espace public, le stationnement (mais pas les amendes). Le tableau ci-dessous reprend les principales redevances et produits divers sur lesquels le

24 L'article 7 de la loi n° 841/1968 prévoit que « Le projet de budget énonce le montant des crédits à mettre à disposition de la commune conformément à l'article 87 de la Constitution.

Ce montant est arrêté au titre de la dotation budgétaire communale à inscrire dans la loi de budget primitif de l'année. La dotation budgétaire se compose, d'une part, d'une dotation forfaitaire de fonctionnement et, d'autre part, d'une dotation d'équipement et d'interventions pour le compte de l'État.

Le budget communal comprend l'ensemble des recettes et des dépenses de la commune.

La dotation forfaitaire de fonctionnement est déterminée en appliquant à la dotation de l'année en cours le coefficient dévolution prévisionnelle des dépenses des sections 3 et 4 du budget primitif de l'État pour l'année suivante. Si, à l'issue de l'année suivante, l'évolution constatée des dépenses exécutées dans le cadre du budget réalisé diffère du pourcentage primitivement estimé, la dotation forfaitaire est réajustée d'autant.

Dans le cadre du calcul de la dotation forfaitaire, il est tenu compte de tout transfert de mission de l'État ou de la Commune qui conduit à une augmentation ou à une minoration de la dotation. Les charges correspondant à l'exercice des missions transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert.

Dans le cas où la structure du budget communal est déséquilibrée par la survenance d'un événement extérieur exceptionnel, le Maire peut demander au Ministre d'État le réexamen du montant de la dotation budgétaire.

La dotation d'équipement et d'interventions pour le compte de l'État est arrêtée par le gouvernement en concertation avec la Commune. Elle est fixée en tenant compte des contraintes du budget national, de la politique d'investissement de l'État et des nécessités de la Commune. Les crédits mis à disposition de la Commune font l'objet d'un chapitre unique, sur lequel et au profit duquel aucun virement ne peut être opéré. Toutefois, en cas de sinistre d'une particulière gravité, une subvention exceptionnelle peut être versée par l'État à la Commune afin de faire face aux dépenses impératives et urgentes ».

25 Selon l'article 59 de la loi n°959/1974, « Il est créé un fonds financier communal dont les règles de fonctionnement et les modalités de gestion sont déterminées par ordonnance souveraine.

La dotation forfaitaire de fonctionnement reste acquise à la Commune. L'éventuel excédent de recettes constaté à la clôture des comptes après l'exécution de la section I est reversé au fonds financier communal.

La fraction de la dotation d'équipement et d'interventions pour le compte de l'État qui ne serait pas utilisée par la Commune après l'exécution de la section II est reversée à l'État à la clôture des comptes de l'exercice.

Les prélèvements effectués sur le fonds financier communal sont décidés par délibération du Conseil communal.

Ils ne peuvent être utilisés pour réaliser une dépense présentant un caractère récurrent ni avoir pour effet de rendre le montant du fonds négatif. La Commune ne peut contracter des emprunts ».

Conseil est appelé à se prononcer, à l'exception du remboursement des cotisations, la TVA, les titres restaurant et les partenariats²⁶.

Tableau 6. Ressources propres de la Commune

	2013	2014	2015
011112 - OCCUPATIONS VOIE PUBLIQUE ☒	2 190 607	2 167 696	2 170 110
013334 - PRESTATIONS A DOMICILE	2 066 972	2 140 454	2 305 114
013335 - PRESTATIONS PETITE ENFANCE ☒	1 472 777	1 615 050	1 843 100
011115 - DROITS DE STATIONNEMENT ☒	1 339 318	1 256 341	1 289 067
013333 - DROITS D'ENTREES ET ACTIVITES	1 307 469	1 205 655	1 306 699
011116 - DROITS D'AFFICHAGE ☒	1 061 680	1 135 024	1 349 265
011111 - REVENUS DES IMMEUBLES BATIS ☒	881 768	946 271	1 034 209
014441 - REMBOURSEMENTS COTISATIONS ☒	771 905	688 759	584 352
011113 - OCCUPATIONS DU DOMAINE PUBLIC ☒	447 639	459 949	524 347
011114 - CONCESSIONS ☒	475 264	410 764	468 115
012221 - INTERETS BANCAIRES ☒	271 750	308 209	331 891
014443 - TVA ☒	293 545	283 547	274 656
015551 - RECETTES DIVERSES ☒	283 367	172 313	209 699
014446 - TITRES RESTAURANT	151 725	158 777	177 317
013337 - DROITS D'INSCRIPTIONS ☒	130 964	124 417	124 529
013336 - LOCATIONS SALLE MUNICIPALES ☒	77 185	94 491	94 065
013339 - SPECTACLES MUNICIPAUX ☒	82 801	93 675	71 403
013331 - DROITS DE TIMBRES ☒	43 005	43 050	43 675
011117 - REDEVANCES DIVERSES ☒	45 037	57 102	18 601
013332 - LOCATION MATERIEL	15 731	28 847	30 610
013338 - PARTENARIAT SERVICES	12 000	18 000	12 000
014445 - PHOTOCOPIES - IMPRESSIONS ☒	276	390	201
014442 - RECUP. COMMUNICATIONS TELEPH. ☒	-	-	192
014444 - PROD. CULTURELLES MONEGASQUES ☒	-	-	-
SECTION I - PRODUITS DE LA COMMUNE	13 422 783	13 408 782	14 263 215

Source : Mairie de Monaco, 2016

104. La dotation d'équipement et d'intervention pour le compte de l'Etat finance à 100% la Section II du budget, dépenses exécutées pour le compte du Gouvernement. L'opportunité et la légalité des dépenses est donc sous le contrôle direct des services de l'Etat, le Conseil communal ne faisant qu'entériner lors du vote du budget primitif, le montant communiqué par le Ministre d'Etat. Cette section varie d'une année à l'autre, en 2015 elle représentait un peu moins de 10% du total du réel des dépenses. Les crédits non dépensés sur cette section sont restitués à l'Etat en fin d'exercice budgétaire.

105. La Section I du budget, soit 90% des dépenses, est exécutée de manière autonome, le Conseil communal ayant toute latitude dans ses arbitrages budgétaires, les seules contraintes étant de présenter un budget en équilibre, et l'interdiction de contracter des emprunts. Le Conseil entérine donc la dotation forfaitaire de fonctionnement, et décide des hypothèses des autres sources de financement afin de parvenir à cet équilibre. La dotation forfaitaire de fonctionnement reste définitivement acquise à la Commune, qui verse le solde Eventuel à un fonds financier communal.

²⁶ Cette partie et les données y présentées ont été reprises du Secrétariat général, Mairie de Monaco, « Memorandum. Statistiques et structure du budget de la Commune de Monaco », remis au rapporteurs.

Tableau 7. Ressources financières en relation aux dépenses communales

Source : Mairie de Monaco, 2016

106. La mairie de Monaco a souligné, dans un document remis aux rapporteurs lors de la visite²⁷, que les modalités de calculs suivies par le Gouvernement pour la dotation forfaitaire de fonctionnement dérivent d'une interprétation de la loi, celle-ci exposant le principe mais pas le *modus operandi*. Cela a été précisé il y a quelques années par le membre en charge de la Commission supérieure des comptes pour la mairie lors de son audit annuel. Son évolution est mécanique, et consiste en une indexation sur les dépenses de la Section III et IV (Fonctionnement et personnel) du budget de l'Etat.

107. Le calcul est complexe, mais en résumé il revient à :

- Appliquer à la dotation N-1 un taux de croissance entre un projet de budget primitif N de l'Etat, sections 3 et 4, qui ne sera jamais rendu public ;
- Ajouter la régularisation (à la hausse ou à la baisse) = différence entre ce qui avait été accordé en N-2 et le réalisé ;
- Ajouter la variation du périmètre des missions de la Commune, suivant les critères définis par la loi.

108. Trois cas de modification de la dotation forfaitaire de fonctionnement hors indexation sont prévus, par deux lois distinctes : 1. Transferts de mission²⁸ ; 2. Déséquilibre budgétaire²⁹ ; 3. Diminution ou suppression des recettes propres, et augmentation des dépenses de la Commune du fait d'une décision de l'Etat³⁰.

109. Pour l'autre dotation, il s'agit d'une négociation lors de laquelle les besoins de la Commune sont évalués de manière partielle, uniquement sur base d'opérations de grands travaux au profit de la Commune, de missions d'Etat (recensement, élections, fête nationale) et d'hypothèses d'indexation pour les subventions, proposés par la mairie.

110. En conclusion, la Mairie a souligné que « L'équilibre entre les tâches et les fonctions obligatoires de la Commune et ses ressources financières reste toutefois précaire, dans la mesure où il a été défini lors du calcul de la toute première dotation en 2007, et qu'aucun mécanisme réel de réévaluation de cet équilibre n'est prévu sur le long terme. L'hypothèse retenue en 2007 était de statuer sur une somme globale permettant à la Commune de faire face aux dépenses relevant de ses missions d'alors, puis de les revaloriser au même rythme que celles de l'Etat en matière de fonctionnement et de personnel. La loi prévoit également les mécanismes d'ajustement nécessaires afin de tenir compte des modifications de missions et de transferts de compétences. Toutefois, l'imprécision de la loi sur le mode de calcul, le manque de transparence de l'Etat dans la communication des hypothèses de calcul et son rythme annuel communiqué 3 mois seulement avant

27 Secrétariat général, Mairie de Monaco, « Memorandum. Statistiques et structure du budget de la Commune de Monaco », 2017, p. 4.

28 Extrait de la loi n° 841 du 01/03/1968 relative aux lois de budget, article 7 : « Dans le cadre du calcul de la dotation forfaitaire, il est tenu compte de tout transfert de mission de l'Etat ou de la Commune qui conduit à une augmentation ou à une minoration de la dotation. Les charges correspondant à l'exercice des missions transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert ».

29 Extrait de la loi n° 841 du 01/03/1968 relative aux lois de budget, article 7 : « Dans le cas où la structure du budget communal est déséquilibrée par la survenance d'un événement extérieur exceptionnel, le Maire peut demander au Ministre d'Etat le réexamen du montant de la dotation budgétaire ».

30 Extrait de la loi n° 959 du 24/07/1974 sur l'organisation communale : « L'éventuelle diminution ou suppression des recettes propres et l'éventuelle augmentation des dépenses de la Commune du fait d'une décision de l'Etat conduisent à une compensation financière par ce dernier ».

le début d'un nouvel exercice limitent la visibilité du Conseil, et le contraignent dans les dépenses du budget primitif dans ses arbitrages. Les budgets modificatifs, dont le nombre n'est pas limité, permettent toutefois de corriger les hypothèses de départ »³¹.

111. Un autre aspect problématique est celui de la notion de périmètre d'une mission. Selon le rapport de la Commission supérieure des comptes³², un désaccord durable existe entre l'Etat et la Commune. La mission dévolue à la Commune par la loi est « l'action sociale et de loisirs, notamment la petite enfance, le maintien à domicile des personnes âgées et les activités du troisième âge ». Les dépenses induites par l'ouverture d'une crèche doivent-elles donner lieu à une compensation ou bien le changement de périmètre d'une mission n'ouvre pas droit à compensation dans la mesure où la loi a prévu une évaluation financière antérieure au transfert de la mission et que ce transfert a eu lieu ? Dans les faits, quand le périmètre d'une mission communale change, une négociation s'ouvre sur le montant de la dotation.

112. Au-delà de ces problématiques, pendant la visite plusieurs interlocuteurs, y compris le Maire, ont affirmé que, en ce moment, la dotation de la Commune est confortable, et que le solde reste acquis pour la Commune. Les manques de transparence et de prévisibilité requièrent cependant, selon les représentants de la Commune, des règles plus claires et précises sur la dotation financière³³.

3.4. Statut de la capitale

113. En considération des spécificités institutionnelles et géographiques, les rapporteurs considèrent que la recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, n'est pas d'application à Monaco.

4. ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

4.1. Article 2 : Fondement de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

114. Nonobstant la dimension territoriale réduite du pays, la tradition communale est très ancienne à Monaco et l'histoire de la Commune se confond avec l'histoire même de la Principauté. La démocratie représentative a fait son apparition dans la Principauté avec l'élection au suffrage universel, en 1910, du Conseil communal. Pour cette raison, un espace remarquable avait été déjà assuré à la Commune dans la Constitution de 1911. Cette tradition se poursuit avec la Constitution de 1962 : le Chapitre IX est dédié à la Commune, dont le premier article précise que « Le territoire de la Principauté forme une seule commune » (article 78).

115. Cependant, la Constitution ne fait pas référence explicite à l'autonomie locale. C'est l'article 1^{er} de la loi n° 959/1974, sur l'organisation communale, modifiée par la loi n° 1.316 du 29 juin 2006, qui a introduit le principe de libre administration : « Le territoire de la Principauté forme une seule commune dotée de la personnalité juridique. Elle s'administre librement, par un Conseil élu, dans les conditions fixées par la Constitution et par la loi ».

116. Il faut aussi considérer que, au-delà de l'inscription formelle dans les textes, le principe de l'autonomie locale est concrétisé dans d'autres dispositions, comme celles sur les compétences du Conseil communal élu, sur les contrôles, sur les finances locales.

31 Secrétariat général, Mairie de Monaco, « Memorandum. Statistiques et structure du budget de la Commune de Monaco », 2017, p. 6.

32 Commission supérieure des comptes, « Rapport à Son Altesse Sérénissime Albert II, Prince de Monaco, sur les comptes et la gestion de la Commune de Monaco pour les exercices 2013 à 2015 », 22 mars 2017, p.14.

33 Dans le même sens on peut citer Commission supérieure des comptes, « Rapport sur les comptes et la gestion de la Commune de Monaco », cit., p. 15, selon lequel « il est nécessaire que la Mairie reçoive des services de l'Etat, lors de la préparation de ses budgets primitifs, la décomposition entre les différents éléments budgétaires mentionnés par la loi ou obtenus par la négociation (dotation forfaitaire initiale, régularisation, compensation d'une perte des ressources temporaires, voire d'une modification durable du périmètre) ».

117. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que l'article 2 de la Charte est respecté à Monaco.

4.2. Article 3 : Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

118. Monaco n'a pas ratifié l'article 3, paragraphe 1 de la Charte.

119. Au moment de la ratification de la Charte, Monaco a adopté une « Déclaration interprétative de la Principauté de Monaco concernant l'article 3 », selon laquelle : « Le Gouvernement Princier rappelle que le territoire de la Principauté, dont la superficie est d'environ 2 km², ne forme qu'une seule commune laquelle constitue une institution autonome consacrée par la Constitution, dotée de la personnalité juridique et régie par le droit public. Aussi, le concept de l'autonomie locale tel que stipulé à l'article 3 de la présente Charte s'applique-t-il, en Principauté, en considération des spécificités institutionnelles et géographiques du pays, ce dans le cadre défini par le Titre IX de la Constitution et par la loi n° 959 du 24 juillet 1974 ».

120. En effet, la principale question que pose le paragraphe 1 de l'article 3 est si les collectivités locales règlent et gèrent « une part importante des affaires publiques », ce qui ne peut pas être dit pour la Commune de Monaco, dont le budget ne représente que le 5% du budget de l'Etat monégasque.

121. Le paragraphe 2 de l'article 3 se réfère à la présence d'assemblées composées de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant elles.

122. La Commune de Monaco est administrée par un Conseil communal de 15 membres, élus pour quatre ans au suffrage universel direct, qui désigne parmi ses membres un Maire et des adjoints (articles 79 et 80 de la Constitution).

123. L'élection du Conseil communal est règlementée dans la loi n° 839/1968, selon laquelle « Les élections au Conseil communal se font au scrutin plurinominal, majoritaire à deux tours, avec possibilité de panachage et sans vote préférentiel » (article 20.5). « Nul ne peut être élu Conseiller Communal au premier tour de scrutin s'il ne réunit : * 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; * 2° un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. Au second tour la majorité relative suffit, quel que soit le nombre de votants. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé des candidats est élu » (article 21).

124. Il s'agit sans doute des élections qui correspondent à la prévision du paragraphe 2 de l'article 3, comme le montre aussi le taux de participation des électeurs, qui est satisfaisant : le 54,68% en 2011 ; le 60,61% en 2015. Toutefois, il faut souligner que le système électoral choisi peut déterminer l'attribution de tous les sièges à une même liste, ce qui s'est d'ailleurs produit suite aux élections de 2011 et de 2015. Ce fait affaiblit la représentativité du Conseil communal, ainsi que la dialectique politique dans son activité.

125. Le Maire et les adjoints, qui constituent l'exécutif communal, sont élus pour la même durée que le Conseil communal parmi ses membres (article 7, loi n° 959/1974). Une fois élus, le Maire et les adjoints ne peuvent être révoqués que par arrêté ministériel, après avis du Conseil d'Etat (article 36, loi n° 959/1974). Le Conseil communal ne peut pas voter une motion de censure contre le Maire ou les adjoints.

126. L'impossibilité pour le Conseil communal de voter une motion de censure ou de révoquer le Maire (élu par le Conseil) de quelque manière que ce soit, rend difficile de considérer que l'organe exécutif est responsable devant l'assemblée, selon l'exigence du paragraphe 2 de l'article 3.

Les spécificités institutionnelles et géographiques du pays ne semblent pas justifier cette forme de gouvernement, qui ressemble pour cet aspect à une forme de gouvernement appliquée dans la Principauté, sauf qu'au niveau municipal, il manque un élément qualifiant le régime politique étatique, c'est-à-dire le fait que le pouvoir exécutif « relève de l'autorité du Prince » (article 3 de la Constitution). Le Gouvernement Princier a souligné dans ses observations pendant la procédure de consultation que « la motion de censure est une notion inconnue pour l'ensemble du droit et des institutions monégasques et ne saurait en l'occurrence s'appliquer au niveau local ». Les rapporteurs estiment cependant qu'aucune spécificité de Monaco n'empêche, du point de vue des rapporteurs, l'évolution de la forme de l'exécutif de la Commune vers l'introduction de la motion de censure ou d'autres moyens pour faire valoir la responsabilité politique.

127. C'est pourquoi les rapporteurs concluent que les exigences contenues dans l'article 3.2 de la Charte ne sont pas respectées à Monaco.

4.3. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

128. L'exiguïté du territoire et le fait qu'il n'existe qu'une seule commune dont le territoire coïncide avec celui de l'Etat conduisent à une répartition des compétences entre l'Etat et la Commune qui est difficilement comparable avec la répartition existant dans la plupart des pays européens.

129. Pour cette raison, il apparaît cohérent pour les rapporteurs que Monaco n'ait pas ratifié le paragraphe 3 de l'article 4, sur le principe de subsidiarité.

130. Les compétences de la Commune ne sont pas prévues dans la Constitution, qui se limite à faire référence au fait que « Le Conseil communal délibère en séance publique sur les affaires de la Commune » (article 86).

131. Elles sont prévues dans la loi, notamment dans l'article 25 de la loi n° 959/1974 en tant que compétences du Conseil communal. La loi n° 1316/2006 a élargi et clarifié les compétences, ainsi que l'ont fait remarquer les interlocuteurs aux rapporteurs. Il s'agit de nombreuses matières, parmi lesquelles l'action sociale et de loisirs, notamment la petite enfance, le maintien à domicile des personnes âgées et les activités du troisième âge l'organisation des manifestations municipales et l'animation de la ville ; l'action culturelle et artistique des établissements communaux etc. Ces compétences peuvent être considérées pleines et entières.

132. Le Conseil communal peut, en outre, exprimer des vœux sur toutes les matières d'intérêt communal. Il ne peut publier des proclamations ou adresses, ni émettre des vœux à caractère politique (article 25 la loi n° 959/1974).

133. Cependant, il reste des compétences relevant, dans la plupart de pays, des collectivités locales, et qui à Monaco relèvent au contraire de la compétence de l'Etat, comme par exemple le transport en commun. La spécificité de Monaco doit à l'évidence être ici prise en considération, car il s'agit du transport vers la France, d'où l'on comprend aisément que l'Etat ait son mot à dire à cet égard. Dans d'autres domaines traditionnels des collectivités locales, comme l'urbanisme, la compétence est étatique, mais la Commune doit être consultée. Pour l'aide sociale, une partie de la compétence relève de l'Etat et une partie de la Commune (crèches, assistance domiciliaire des personnes âgées).

Les interlocuteurs ont souligné qu'il s'agit d'une organisation très compliquée et pas très claire, mais qui globalement fonctionne, car les relations entre l'Etat et la Commune sont bonnes.

134. Pour ce qui est de la consultation des collectivités locales, la loi n° 959/1974 prévoit l'obligation pour le Ministre d'Etat de consulter le Conseil communal dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (article 26), sur les modifications de ses attributions et sur les dispositions du statut des fonctionnaires de la commune (article 26-1 et article 53).

135. La procédure de consultation est régie par les mêmes articles, y compris les conséquences d'un avis défavorable donné par la Commune. Il faut aussi considérer que tous les interlocuteurs ont convenu que des consultations informelles ont lieu très régulièrement entre le Maire et le Ministre d'Etat et, quand il existe un risque de véritable blocage, aussi avec le Prince.

136. En tenant en compte des spécificités de Monaco, du cadre législatif et de la pratique, les rapporteurs concluent que l'article 4 doit être considéré respecté à Monaco.

4.4. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

137. Monaco ne comprend qu'une seule commune, sur une surface de 2km², dont le territoire coïncide parfaitement avec celui de l'Etat, sur la base de la Constitution (article 78). En raison de cette spécificité, les rapporteurs estiment que l'article 5 est sans objet dans le cas de Monaco.

4.5. Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

138. L'article 6, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes quelles sont les structures administratives internes dont elles entendent se doter. La Commune de Monaco jouit d'un certain degré d'autonomie dans l'élaboration de son organigramme interne, bien qu'il faille garder à l'esprit qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir statutaire et que c'est la loi qui réglemente en détail l'organisation municipale.

139. L'article 17 de la loi n° 959/1974 prévoit la possibilité pour le Conseil communal de former en son sein des commissions permanentes ainsi que des commissions spéciales pour l'étude de questions déterminées.

140. Parmi les attributions du Conseil communal on trouve, dans l'article 25 de la loi n° 959/1974, « 5°) la création, la gestion en régie ou la mise en concession et l'organisation des services communaux, leur translation ou leur suppression ; * 6°) l'établissement ou la modification de l'organigramme des services communaux, lequel détermine, par catégories de personnels, l'affectation de ceux-ci dans les services de la commune, compte tenu, le cas échéant, des dispositions prévues au second alinéa de l'article 53 ».

141. Le Chapitre IV de la loi n° 959/1974 contient des dispositions sur les fonctionnaires et agents communaux.

142. Sur la base de l'article 52, le statut des fonctionnaires et des agents de la Commune sont régis par des dispositions de droit public. Sauf en ce qui concerne les emplois pour lesquels les lois et règlements prévoient que la nomination est faite par ordonnance souveraine, le Maire nomme les fonctionnaires et agents communaux et admet leur cessation de fonctions. En cas de nécessité, le Maire peut pourvoir, pour des durées limitées, aux vacances provisoirement survenues dans ces

emplois, sous réserve de notifier aussitôt au Ministre d'État les désignations ainsi effectuées à titre temporaire. Les fonctionnaires et agents communaux sont placés sous l'autorité du Maire et la direction du Secrétaire général de la mairie.

143. L'article 53 de ladite loi prévoit que « Le Conseil communal est obligatoirement consulté sur le statut des fonctionnaires de la commune, les dispositions applicables notamment à l'engagement, à la discipline, au licenciement ou à la retraite des agents communaux, ainsi que sur le classement hiérarchique des grades ou emplois de ces fonctionnaires ou agents et la détermination des échelles indiciaires des traitements afférents auxdits grades ou emplois, dans les conditions fixées à l'article 26-1. Le Conseil communal présente au Ministre d'État ses propositions sur la fixation du nombre maximal des emplois permanents, par catégorie d'emplois, à attribuer, par ordonnance souveraine, à chacun des services de la commune ».

144. La loi n° 1096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la Commune prévoit une commission de la fonction communale qui, placée sous la présidence du Maire, comprend des conseillers communaux et des représentants des syndicats de fonctionnaires communaux. Elle est saisie par le Maire de toutes les questions de caractère général intéressant l'organisation des services communaux (article 25).

145. Sur la base de la même loi, les fonctionnaires sont nommés par arrêté municipal, sauf le secrétaire général de la mairie, le receveur municipal, le secrétaire de mairie et le chef d'un service communal, qui sont nommés par ordonnance souveraine. Cependant, la nomination du secrétaire général intervient sur la proposition du Maire. Celle des autres fonctionnaires après avis du Maire (article 19).

146. Pour ce qui concerne l'article 6, paragraphe 2, de la Charte relatif au recrutement du personnel, il faut remarquer que les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours, selon la loi n° 1096/1986. L'organisation générale des concours est déterminée par une ordonnance souveraine prise après avis de la commission de la fonction communale (article 20). La composition du jury de concours est fixée par arrêté municipal (article 21).

147. Selon les derniers communiqués aux rapporteurs, la Commune disposait de 673 fonctionnaires en 2016, ce qui représente 14,9% du secteur public monégasque³⁴. En outre, pendant la visite, aucune remarque n'a été soulevée sur d'éventuelles difficultés quant à la possibilité pour la Commune de recruter du personnel de qualité.

Tableau 8. Fonctionnaires de la Commune

Au 31 décembre	2012	2013	2014	2015
Personnel titulaire	134	139	146	144
Personnel non titulaire	507	517	548	530
Total	641	656	694	674

Source : Commission supérieure des comptes, 2017

148. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que l'article 6 doit être considéré respecté à Monaco.

4.6. Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

149. Monaco n'a pas ratifié l'article 7.2, sur la compensation financière pour les élus locaux. En effet, tous les élus conservent leur profession et il n'y a pas d'élus exerçant leur mandat à temps plein. Des

³⁴ Monaco en chiffres 2017 cit.

émoluments sont prévus pour les élus, mais il n'existe pas de cotisation retraite ni de contribution sociale. Selon les rapporteurs ce système n'encourage pas les personnes sans travail à s'engager dans la vie politique locale.

150. Concernant l'article 7, paragraphe 1, de la Charte, qui dispose que le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat, les rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucune objection concernant d'éventuels problèmes de compatibilité des règles et pratiques monégasques avec ce paragraphe. Les conseillers, une fois élus, ne peuvent pas être révoqués. Le Conseil communal peut être dissous par arrêté ministériel motivé, après avis du Conseil d'État (article 83 de la Constitution et article 24 de la loi n°959/1974).

151. Concernant l'article 7, paragraphe 3, de la Charte, qui dispose que les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux, la loi n° 839/1968 prévoit, aux articles 16 et 17, les causes d'inéligibilité et d'incompatibilité des membres du Conseil communal. Sont éligibles au Conseil communal les électeurs âgés de vingt et un ans révolus au jour du scrutin et possédant la nationalité monégasque depuis au moins cinq ans. Sont incompatibles avec le mandat de conseiller communal ceux qui remplissent un emploi ou ont la direction d'un service placé sous la surveillance ou la dépendance de l'autorité communale et les fonctions énumérées aux articles 14 et 15 de la même loi (les conseillers de la Couronne ; les membres du Tribunal Suprême ; les conseillers d'État ; les électeurs qui, par l'effet d'une autre nationalité, exerceraient des fonctions publiques ou électives dans un pays étranger ; les membres de la Maison Souveraine, les conseillers de Gouvernement, les agents diplomatiques, les magistrats de l'ordre judiciaire, les membres de la Commission supérieure des comptes ; les collaborateurs directs du Ministre d'État ou d'un Conseiller de Gouvernement, les Commissaires Généraux, le Secrétaire Général du Ministère d'État, le Contrôleur Général des Dépenses, l'Inspecteur Général de l'Administration, l'Administrateur des Domaines, le Directeur des Travaux Publics, le Directeur du Budget et du Trésor, le Directeur du Travail et des Affaires Sociales, le Secrétaire Général de la Direction des Relations Extérieures. le Trésorier ou le Trésorier Général des Finances, le Directeur de la Sûreté Publique et les Commissaires de Police, le Secrétaire Général de la Direction des Services Judiciaires, le Secrétaire Général du Conseil National, le Secrétaire Général de la mairie, les fonctionnaires des services législatifs de l'État, les agents de la Force Publique, de la Sûreté Publique et de la Police Municipale).

152. D'après l'article 18 de la même loi, « Tout conseiller national ou tout conseiller communal qui, lors de son élection, se trouve dans un cas d'incompatibilité doit, avant l'expiration des trente jours qui suivent l'élection ou, s'il y a contestation, de la décision définitive de justice, soit se démettre des fonctions incompatibles avec son mandat, soit avoir été placé dans la position prévue par son statut s'il remplit un emploi public ; à défaut, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat. Tout conseiller national ou conseiller communal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité ou privé du droit de vote, est tenu, à l'expiration d'un délai de huit jours, soit de se démettre de son mandat électif, soit de renoncer à la fonction cause de l'inéligibilité ou de l'incompatibilité ; à défaut, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat ».

153. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que l'article 7 est respecté à Monaco.

4.7. Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

154. Monaco n'a pas ratifié l'article 8, paragraphe 3, de la Charte, sur le respect de la proportionnalité des contrôles administratifs.

155. Pour ce qui relève de l'article 8, paragraphe 1, selon lequel tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution

ou par la loi, cet article ne pose aucun problème à Monaco et doit être considéré comme pleinement respecté.

156. Bien qu'aucune disposition sur le contrôle administratif des actes de la Commune ne soit pas prévue dans la Constitution, la loi n° 959/1974 a réglementé ce sujet. Aucun interlocuteur n'a remarqué l'existence de contrôles qui ne sont pas prévus par la loi.

157. L'article 8, paragraphe 2, prévoit que tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité. Cette disposition aussi doit être considérée respectée à Monaco, car la loi n° 959/1974 a été modifiée de façon significative par la loi n° 1316/2006, de manière à éliminer la tutelle et à limiter le contrôle à la légalité des actes.

158. L'article 28 règle le contrôle sur les actes du Conseil communal : « Les délibérations du Conseil communal sont soumises au contrôle de légalité du Ministre d'État et sont exécutoires quinze jours après la date de leur communication au Ministre d'État, sauf opposition motivée en forme d'arrêté ministériel ».

159. Les arrêtés de caractère réglementaire adoptés par le Maire « sont publiés et exécutés après l'expiration d'un délai de dix jours à compter de la remise de leur ampliation au Ministre d'État, sauf autorisation spéciale délivrée, en cas d'urgence sur la demande du Maire, par le Ministre d'État. À l'expiration de ce délai, la publication et l'exécution de ces arrêtés sont de droit, sauf opposition motivée en forme d'arrêté ministériel si le Ministre d'État les estime contraires à la légalité » (article 47 de la loi n° 959/1974).

160. En tenant en compte, du cadre législatif et de la pratique, les rapporteurs concluent que l'article 8 est respecté à Monaco et encouragent les autorités monégasques à considérer la possibilité de ratifier le paragraphe 3 de l'article 8, qui est *de facto* pleinement respecté.

4.8. Article 9 : Ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

161. La question du respect de l'article 9 de la Charte, sur les ressources financières, apparaît compliquée à Monaco, en particulier du fait de la non-ratification des paragraphes 1-4 et 8. Sur ces paragraphes, la question est surtout de vérifier s'ils ne sont pas déjà respectés dans la pratique.

162. Le droit des collectivités locales de disposer de ressources propres suffisantes, énoncé dans le paragraphe 1, ne semble pas compatible avec la spécificité fiscale de la Principauté. Une considération analogue doit être faite pour le paragraphe 3, selon lequel une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi, et pour le paragraphe 4, qui prévoit une diversification de ressources pour permettre une évolution des coûts.

163. Le paragraphe 8 non plus ne pourrait être ratifié, car l'article 59 de la loi n°959/1974, s'oppose explicitement à la possibilité de la Commune de contracter des emprunts.

164. En revanche, le paragraphe 2, selon lequel les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi, ne pose pas de problèmes particuliers à Monaco, parce que les ressources financières semblent proportionnées aux compétences. Lors de l'échange de vues avec les rapporteurs, le Ministre de l'Intérieur s'est dit prêt à réexaminer cette question.

165. Un des paragraphes ratifiés, notamment le paragraphe 5 de l'article 9, sur la péréquation financière des collectivités locales financièrement plus faibles est sans objet à Monaco, en raison de l'existence d'une seule commune.

166. Les deux autres paragraphes ratifiés, le 6 et le 7, posent tous les deux quelques problèmes, qui pourraient en partie être surmontés sur la base des spécificités de Monaco.

167. Le paragraphe 6 prévoit que les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. Cette disposition ne peut pas être considérée respectée à Monaco en raison de la procédure suivie pour la détermination de la dotation forfaitaire.

168. L'article 7 de la loi n° 841/1968 prévoit que « La dotation forfaitaire de fonctionnement est déterminée en appliquant à la dotation de l'année en cours le coefficient dévolution prévisionnelle des dépenses des sections 3 et 4 du budget primitif de l'État pour l'année suivante. Si, à l'issue de l'année suivante, l'évolution constatée des dépenses exécutées dans le cadre du budget réalisé diffère du pourcentage primitivement estimé, la dotation forfaitaire est réajustée d'autant.

169. Dans le cadre du calcul de la dotation forfaitaire, il est tenu compte de tout transfert de mission de l'État ou de la commune qui conduit à une augmentation ou à une minoration de la dotation. Les charges correspondant à l'exercice des missions transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert.

170. Dans le cas où la structure du budget communal est déséquilibrée par la survenance d'un événement extérieur exceptionnel, le Maire peut demander au Ministre d'État le réexamen du montant de la dotation budgétaire ».

171. Cette procédure a été critiquée par la Commune et par la Commission supérieure des comptes, car le budget de l'Etat est voté à peu près au même moment que celui de la Commune, de sorte que le coefficient d'évolution provisionnelle des crédits et de fonctionnement de l'Etat peut varier jusqu'au vote. Pour que le budget communal puisse être préparé dans des conditions adéquates, il importe que les divers éléments budgétaires sur lesquels se base le calcul soient transmis à la mairie au moment opportun. Le Ministre de l'Intérieur, au contraire, considère que la disposition ne pose pas de problème particulier et que le système fonctionne en général très bien, que des réajustements sont toujours possibles, en accord avec la Commune.

172. Bien que tenant compte de la complexité et de la grande technicité de la procédure, les rapporteurs considèrent que la Commune doit être consultée de manière appropriée, opportune et transparente, sur les modalités de l'attribution de la dotation forfaitaire, tel que prévu par le paragraphe 6 de l'article 9.

173. Le paragraphe 7 prévoit que dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. A cet égard, il faut rappeler que les dépenses sont réparties en deux sections (article 56, loi n° 959/1974). La section I comprend les dépenses ordinaires ; la section II comprend les dépenses d'équipement et d'interventions pour le compte de l'État. Celles-ci représentent le 10% du budget communal. Les financements de dépenses de la section II du budget communal sont déterminés à la suite d'un examen entre le Maire et le Ministre d'État avant le 1er juillet de chaque année afin de déterminer le montant de la dotation d'équipement et d'interventions pour le compte de l'État (article 58, loi n° 959/1974). Compte tenu de la spécificité de Monaco et du fait qu'il s'agit d'une partie limitée du budget de la Commune, les rapporteurs considèrent que le paragraphe 7 de l'article 9 est respecté à Monaco.

174. En conclusion, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 6, n'est pas pleinement respecté à Monaco. Ils invitent aussi les autorités monégasques à ratifier le paragraphe 2 de l'article 9, puisque la situation est pleinement conforme à cette disposition.

4.9. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

175. Il faut tout d'abord relever que Monaco n'a pas ratifié le paragraphe 2 de l'article 10 de la Charte, sur le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales. Si d'un côté l'adhésion à une association nationale des collectivités locales est sans objet à Monaco, car il n'y a qu'une seule Commune, il n'en demeure pas moins que l'adhésion à une association internationale des collectivités locales reste pertinent.

176. La Commune de Monaco est membre de l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM), qui est l'Assemblée représentant les élus locaux et régionaux issus de l'Union européenne et de ses partenaires méditerranéens. Le Maire de Monaco, pour sa part, est membre de l'Association internationale des maires francophones (AIMF).

177. De l'avis des rapporteurs, le paragraphe 2 de l'article 10 de la Charte pourrait très bien être ratifié par Monaco et ils encouragent les autorités monégasques à le ratifier.

178. En revanche, le paragraphe 1 de l'article 10, selon lequel les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun est sans objet à Monaco, en raison de l'existence d'une seule commune.

179. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 10, selon lequel les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats, les rapporteurs soulignent que l'article 25, dernier alinéa, de la loi n° 959/1974, dans le texte modifié par la loi n° 1316 de 2006, prévoit que « La Commune de Monaco, sur délibération du Conseil communal, peut se mettre en relation et conclure des accords avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans la limite de ses compétences et dans le respect des engagements internationaux de la Principauté, sous réserve d'en tenir informé le Ministre d'État ». L'autorisation gouvernementale qui était prévue par la discipline antérieure, a été éliminée. Dans ce cadre, une intense activité de coopération transfrontalière a été développée par la Commune.

180. En conclusion, les rapporteurs considèrent que l'article 10 de la Charte est respecté à Monaco et encouragent les autorités monégasques à ratifier le paragraphe 2, qui est respecté.

4.10. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

181. Concernant la protection de l'autonomie locale, en tant que personne morale la Commune peut contester tout acte devant les tribunaux.

182. Toutefois, une limitation existe à l'égard des lois : en effet, le contrôle de la constitutionnalité de lois à Monaco est concentré entre les mains du Tribunal suprême, qui constitue l'une des plus anciennes juridictions constitutionnelles au monde. Sur la base de l'article 90-A de la Constitution, le

contrôle de la constitutionnalité est limité au respect du Titre III de la Constitution, sur les libertés et droits.

183. Par conséquent, la Commune, en sa capacité de personne morale, pourrait saisir le Tribunal suprême d'une requête en contestation d'une loi, mais seulement si celle-ci porte atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution, par exemple à l'égard de son droit de propriété. Aucun recours juridictionnel contre une loi n'est possible afin d'assurer le libre exercice des compétences communales et le respect des principes d'autonomie locale inscrits dans le Titre IX de la Constitution et dans la Charte.

184. Bien entendu, en tant que juge administratif le Tribunal suprême est compétent pour apprécier tout recours de la commune contre des décisions étatiques réglementaires ou individuelles. La Constitution dans son intégralité et les traités internationaux constituent le bloc de légalité. Toutefois pour ces derniers, il faut distinguer les normes qui sont d'applicabilité directe, en ce qu'elles créent des droits et des obligations dans le chef des personnes physiques ou morales, de celles qui ne créent des droits et obligations qu'à l'égard de l'Etat.

185. Dans le cadre des relations entre l'Etat et la Commune, selon le rapport que le vice-président du Tribunal suprême a présenté aux rapporteurs³⁵, le Tribunal suprême n'a été saisi qu'à quatre reprises d'un recours pour excès de pouvoir de la Commune contre l'Etat.

186. En dépit du nombre limité des recours, il demeure possible à la Commune d'exercer un recours contre des décisions administratives étatiques dans plusieurs matières. Par exemple, à l'égard des actes de dissolution du Conseil communal, ou de mesures de suspension ou révocation du Maire ou de ses adjoints ; des décisions prises par le gouvernement à l'égard des actes du Conseil communal ou du Maire ; des décisions gouvernementales prises sans l'avis du Conseil communal quand la loi le prévoit ; des décisions gouvernementales dans une matière que la loi réserve au Conseil communal ou au Maire.

187. Les rapporteurs notent que la Commune de Monaco ne dispose pas d'un droit de recours juridictionnel – direct ou indirect - contre les lois afin d'assurer le libre exercice des compétences communales et le respect des principes d'autonomie locale inscrits dans la Constitution et dans la Charte. La délégation note que, bien que la mise en œuvre de l'article 11 de la Charte soit juridiquement incomplète, la protection juridictionnelle de l'autonomie locale existe de facto à Monaco: en effet, le recours de la municipalité devant la Cour suprême contre des décisions d'application de lois affectant les intérêts municipaux, fonctionnent bien.

188. Les rapporteurs concluent par conséquent, à une conformité partielle avec l'article 11 de la Charte.

4.11. Sur la signature du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

189. Concernant la possibilité que Monaco signe le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, il semble que la principale préoccupation soit liée au paragraphe 4.1 de l'article 1, qui, selon les interlocuteurs, pourrait impliquer le droit de voter et de se présenter aux élections locales pour les personnes résidant sur le territoire de la collectivité locale concernée. Cette disposition serait susceptible de s'appliquer aux non-citoyens monégasques.

190. Cette préoccupation est parfaitement raisonnable dans un Etat tel que Monaco, dans lequel le pourcentage de résidents non-citoyens est très élevé (77,5%, contre 22,5% de monégasques), qui désire préserver ses traditions et sa culture.

191. Néanmoins, les rapporteurs désirent rappeler le texte du paragraphe 4.1 de l'article 1 : « Chaque Partie reconnaît par la loi à ses *citoyens* le droit de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident ».

35 T.S. 7 déc. 1976 : contestation d'une décision du Ministre d'Etat passant outre l'avis défavorable du Conseil communal sur un projet de construction (rejet : la loi ne prévoit qu'un avis consultatif) ; T.S. 12 mars 2003 : contestation d'une décision gouvernementale relative au classement judiciaire de certains agents communaux (annulation) ; T.S. 11 juin 2003 : contestation d'une décision gouvernementale relative au classement judiciaire de certains agents communaux (annulation) ; T.S. 11 juin 2003 : contestation d'une décision gouvernementale relative au classement judiciaire d'un agent communal (irrecevabilité).

192. Le rapport explicatif du Protocole additionnel³⁶ indique expressément que « l'objet du paragraphe est de souligner que le Protocole additionnel ne s'oppose pas à ce que la Partie accorde des droits électoraux à d'autres personnes, par exemple à des citoyens qui ne résident pas dans la collectivité locale ou à des non-citoyens. Si la Partie choisit d'accorder de tels droits, ce paragraphe lui impose de le faire en inscrivant ces droits dans la loi. *Le paragraphe ne prévoit donc pas un droit électoral individuel pour les non-citoyens de la Partie.* Dans le cadre des normes du Conseil de l'Europe, cette question fait l'objet du Chapitre C de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local ».

193. Il faut ajouter que le paragraphe 4.2 de l'article 1, qui fait référence aux résidents étrangers, laisse une vaste marge d'appréciation aux Etats sur le droit de participation : « La loi reconnaît également ce droit à d'autres personnes *pour autant que la Partie en décide ainsi conformément à ses dispositions constitutionnelles ou à ses obligations juridiques internationales* » (c'est nous qui soulignons).

194. Les rapporteurs soulignent que la participation des résidents étrangers à la vie publique est très développée à Monaco : ils ont appris l'existence de plusieurs institutions, comme le CREM (Club de résidents étrangers monégasques), créé en 2010, et le Conseil économique et social, une Assemblée consultative qui regroupe les acteurs économiques et sociaux, dans lequel les étrangers sont représentés³⁷, outre la présence active de résidents non-citoyens dans plusieurs associations, notamment celles des différents quartiers.

195. En conséquence, de l'avis des rapporteurs, les préoccupations dont il a été fait état aux rapporteurs au cours de leur visite ne semblent pas fondées et, pour cette raison, ils encouragent Monaco à signer le Protocole additionnel.

5. CONCLUSIONS

196. La Principauté de Monaco présente une situation spécifique indéniable. Sa surface est de 2 km², ce qui en fait le 2^{ème} Etat le plus petit au monde, après la Cité du Vatican. La population est constituée de 37.308 résidents, dont 8.378 monégasques, qui sont donc largement minoritaires dans leur pays. Le régime politique, bien que modernisé, est celui d'une Principauté, dont les origines remontent au Moyen Age. Les liens entre la Famille souveraine et les monégasques sont très étroits. Le régime monarchique de Monaco s'est toujours fondé sur l'union entre le Prince et la communauté nationale.

197. Monaco ne comprend qu'une seule commune, dont le territoire coïncide parfaitement avec celui de l'Etat. Comme il a été dit, si on considère sa surface et sa population, Monaco pourrait être une "Ville-Etat", c'est-à-dire une entité fusionnant les fonctions étatiques et communales (comme certains *Länder* allemands, cantons suisses et sujets de la Fédération de Russie). Elle connaît cependant une distinction entre Etat et commune.

198. En dépit de la dimension territoriale réduite du pays, la tradition communale est très ancienne à Monaco et l'histoire de la Commune se confond avec l'histoire-même de la Principauté. Encore plus, la démocratie représentative a fait son apparition dans la Principauté avec l'élection au suffrage universel, en 1910, du Conseil communal. Pour cette raison, un espace remarquable avait été assuré à la Commune déjà dans la Constitution de 1911. Cette tradition continue avec la Constitution de 1962 : à la Commune est dédiée le Chapitre IX, dont le premier article précise que « Le territoire de la Principauté forme une seule Commune » (article 78).

³⁶ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/207.htm>

³⁷ Selon l'ordonnance n° 3136 du 22/12/1945 abrogeant l'ordonnance du 19 juin 1920 qui avait créé une chambre consultative du commerce et créant un Conseil économique et social, article 3, « Le Conseil Économique et Social est composé de trente-six membres répartis en trois collèges et nommés pour trois ans par ordonnance souveraine dans les conditions suivantes :

1) un collège gouvernemental composé de douze membres présentés par le Gouvernement à raison de leur compétence ;
2) un collège salarié composé de douze membres, dont huit sont nommés sur proposition de l'Union des Syndicats de Monaco et quatre sur proposition des syndicats salariés non affiliés à cette organisation ;

3) un collège patronal composé de douze membres, dont huit sont nommés sur proposition de la Fédération Patronale Monégasque et quatre sur proposition des syndicats patronaux non affiliés à cette organisation ou d'organismes professionnels patronaux ;

Les membres du Conseil Economique et Social devront avoir exercé une activité professionnelle dans la Principauté depuis plus de 5 ans ;

Les personnes résidant hors de Monaco ne pourront excéder en nombre un tiers des membres du Conseil Économique et Social ».

199. D'importantes réformes, qui ont amené à une modernisation des institutions, y compris des institutions communales, ont eu lieu au début des années 2000. Par la révision constitutionnelle de 2002, le titre IX de la Constitution, relatif à la Commune, n'a subi que deux amendements, dans l'article 79, sur l'âge pour l'électorat actif (qui est passée de 21 à 18 ans) et l'article 87, sur le budget communal, qui a été rendu moins dépendant du Conseil National par l'institution d'une dotation budgétaire. Des remarquables modifications des lois sur la Commune ont eu lieu en 2006, quand la loi n° 1316 du 29 juin 2006 a modifié la loi n° 959/1974 du 24 juillet 1974, sur l'organisation communale, et la loi n° 841 du 1 de mars 1968 relative aux lois de budget.

200. Monaco a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 octobre 2004. Il a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 10 janvier 2013 et elle est entrée en vigueur à son égard le 1 mai 2013. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, Monaco a déclaré d'être lié par les articles 2 ; 3, alinéa 2 ; 4, alinéas 1, 2, 4, 5 et 6 ; 5 ; 6, alinéas 1 et 2 ; 7, alinéas 1 et 3 ; 8, alinéas 1 et 2 ; 9, alinéas 5, 6 et 7 ; 10, alinéas 1 et 3 ; 11 de la Charte. Monaco a adopté une « Déclaration interprétative de la Principauté de Monaco concernant l'article 3 », selon laquelle : « Le Gouvernement Princier rappelle que le territoire de la Principauté, dont la superficie est d'environ 2 km², ne forme qu'une seule commune laquelle constitue une institution autonome consacrée par la Constitution, dotée de la personnalité juridique et régie par le droit public. Aussi, le concept de l'autonomie locale tel que stipulé à l'article 3 de la présente Charte s'applique-t-il, en Principauté, en considération des spécificités institutionnelles et géographiques du pays, ce dans le cadre défini par le Titre IX de la Constitution et par la loi n° 959 du 24 juillet 1974 ».

201. Les rapporteurs, compte tenu de ces spécificités, considèrent que le niveau de l'autonomie locale est globalement satisfaisant à Monaco. L'exiguïté du territoire et le fait qu'il n'existe qu'une seule commune dont le territoire coïncide avec celui de l'Etat conduisent à une répartition des compétences entre l'Etat et la Commune qui est difficilement comparable avec la répartition existant dans la plupart des pays européens. Les relations entre l'Etat et la Commune de Monaco, facilitées par la dimension réduite du pays, sont bonnes, la loi prévoit des mécanismes de consultation de la Commune dans plusieurs domaines, la dotation financière de la Commune de Monaco est confortable, les structures et moyens administratifs sont convenables et les contrôles sur les actes sont limités à assurer le respect de la légalité.

202. Les rapporteurs notent que, parmi les articles de la Charte non ratifiés, il y en a certains qui ne présentent aucun problème et qui pourraient faire l'objet d'une ratification. Il s'agit du paragraphe 3 de l'article 8, sur le respect de la proportionnalité des contrôles administratifs ; du paragraphe 2 de l'article 9, selon lequel les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi ; du paragraphe 2 de l'article 10, sur le droit des collectivités locales d'adhérer à une association internationale de collectivités locales, car il n'existe aucune limitation juridique à cette possibilité et lors de la visite, les rapporteurs ont appris que la Commune de Monaco était membre de plusieurs associations internationales. Cependant, quelques points requièrent une attention particulière.

203. Pour ce qui relève de l'article 3.2 de la Charte, le Maire et les adjoints, qui constituent l'exécutif communal, sont élus pour la même durée que les membres du Conseil communal (article 7, loi n° 959/1974). Une fois élus, ils ne peuvent être révoqués que par arrêté ministériel, après avis du Conseil d'Etat (article 36, loi n° 959/1974). Le Conseil communal ne peut pas voter une motion de censure contre le maire ou les adjoints. L'impossibilité pour le Conseil communal de voter une motion de censure ou de révoquer le Maire et les adjoints (qui sont élus par le Conseil), rend difficile de considérer que l'organe exécutif soit responsable devant l'assemblée, selon l'article 3.2. Les spécificités institutionnelles et géographiques du pays ne semblent pas justifier cette forme d'exécutif, qui ressemble sur ce point à la forme de gouvernement de la Principauté, sauf qu'au niveau municipal, il manque un élément qualifiant le régime politique étatique, c'est-à-dire le fait que le pouvoir exécutif « relève de l'autorité du Prince » (article 3 de la Constitution). Aucune spécificité de Monaco n'empêche, du point de vue des rapporteurs, l'évolution de la forme de l'exécutif de la Commune vers l'introduction de la motion de censure ou d'autres moyens pour faire valoir la responsabilité politique.

204. Concernant l'article 9, paragraphe 6, qui prévoit que les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées, les rapporteurs considèrent que cette disposition ne peut pas être considérée respectée à Monaco en raison de la procédure suivie pour la détermination de la dotation forfaitaire. Cette procédure a été critiquée par la Commune et par la Commission supérieure des comptes, car le budget de l'Etat est voté à peu près au même moment que celui de la Commune, de sorte que le coefficient

d'évolution provisionnelle des crédits et de fonctionnement de l'Etat peut varier jusqu'au vote. Pour que le budget communal puisse être préparé dans des conditions correctes, il importe que les divers éléments budgétaires sur lesquels se base le calcul soient transmis à la mairie au moment opportun.

205. Concernant la protection légale de l'autonomie locale (article 11), les rapporteurs considèrent que la Commune ne dispose pas d'un droit de recours juridictionnel – direct ou indirect - pour contester une loi pour violation de ce principe. Il est vrai que la Commune, en tant que personne morale, peut contester tout acte devant les tribunaux. Toutefois, une limitation existe à l'égard des lois : en effet, le contrôle de la constitutionnalité des lois à Monaco est concentré entre les mains du Tribunal suprême. Sur la base de l'article 90-A de la Constitution, le contrôle de la constitutionnalité est limité au respect du Titre III de la Constitution, sur les libertés et droits et ne peut pas concerner le respect du Titre IX de la Constitution sur la Commune ou de la Charte. Cela étant, le recours juridictionnel à l'encontre des actes d'application des lois devant le Tribunal Suprême fonctionne bien, ce qui implique que, bien que la mise en œuvre de l'article 11 de la Charte soit incomplète en droit, elle existe de facto à Monaco.

206. Concernant la possibilité que Monaco signe le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, le gouvernement Princier a fait savoir dans ses observations adressées aux rapporteurs au cours de la procédure de consultation qu'il n'entendait pas s'engager dans une adhésion au Protocole additionnel à la Charte en raison d'une part, du fait que la participation des étrangers était bien développée à Monaco, et d'autre part, en raison des spécificités institutionnelles et géographiques du pays. Les rapporteurs considèrent toutefois que, à la lumière du texte du paragraphe 4.1 et du rapport explicatif, les préoccupations exprimées par les autorités pendant la visite ne sont pas fondées, et qu'en outre, comme le souligne le Gouvernement Princier, la participation des résidents étrangers à la vie publique est bien développée à Monaco. En conséquence, les rapporteurs ne peuvent qu'encourager Monaco à signer le Protocole additionnel.

ANNEXE – PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI À MONACO

**Visite de suivi du Congrès à Monaco
(Principauté de Monaco)**

16-17 mai 2017

Programme

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Michail ANGELOPOULOS

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE³⁸
Maire de l'île de Samos (Grèce)

Mme Marianne HOLLINGER

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, GILD³⁹
Présidente de la Commune de Aesch (Suisse)

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la Commission de suivi

Expert :

Mme Tania GROPPi

Membre du Groupe d'experts indépendants sur
la Charte européenne de l'autonomie locale
Italie

La langue de travail pendant les réunions sera le français.

³⁸ PPE/CCE : Parti populaire européen du Congrès
³⁹ GILD : Groupe Indépendant Libéral et Démocratique du Congrès

Mardi, 16 mai 2017
Monaco

- **Délégation monégasque auprès du Congrès
(Représentants de la Commune de Monaco)**

M. Georges MARSAN, Président de délégation, Maire de Monaco
Mme Marjorie CROVETTO-HARROCH, Vice-présidente de délégation, 2ème adjoint au Maire
Mme Françoise GAMERDINGER, 3ème adjoint au Maire
M. Jacques PASTOR, 4ème adjoint au Maire

- **Ministère de l'Intérieur**

M. Patrice CELLARIO, Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur

Mercredi, 17 mai 2017
Monaco

- **Conseil National**

M. Jean-Charles ALLAVENA, Commission des Relations Extérieures, Président de la Délégation monégasque auprès de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe
Mme Elodie KHENG, Conseiller en charge des Affaires Financières Internationales
Mme Stéphanie CHOISIT, Chargée de Mission pour les Affaires Sociales

- **Tribunal Suprême**

M. Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, Vice-Président

- **Commission Supérieure des Comptes**

M. Jean-Pierre GASTINEL, Président
M. Julien VEGLIA, Chef de Division, en charge des fonctions de Secrétaire

- **Haut-Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation (l'Ombudsman monégasque)**

Mme Anne EASTWOOD, Haut-Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation