



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 11 mars 2009

CommDH(2009)10
Version originale

RAPPORT

DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE, THOMAS HAMMARBERG

**faisant suite à sa visite à Monaco
20-21 octobre 2008**

à l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire

RESUME	3
INTRODUCTION	3
I. STRUCTURE DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME.....	4
1. Adhésion au Conseil de l'Europe et ratifications.....	4
a. Ratification de la Charte sociale européenne révisée.....	5
b. Ratification des Protocoles 1 et 12 à la CEDH	5
2. Structure nationale de droits de l'homme et protection non-judiciaire des droits des individus	6
II. LE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME JUDICIAIRE MONEGASQUE	7
1. Organisation de la justice monégasque	7
2. Recrutement et indépendance des magistrats	7
3. Amélioration des dispositions pénales	8
III. DROITS DES NATIONAUX ET DES ETRANGERS RESIDANT A MONACO	9
1. La protection spécifique des Monégasques et des « enfants de pays »	10
a. La question du logement	10
b. La question de l'emploi.....	11
2. Traitements spécifiques de certains étrangers.....	12
3. L'acquisition de la nationalité et naturalisation	13
IV. PERSONNES NECESSITANT UNE PROTECTION SPECIFIQUE.....	14
1. Protection contre la violence domestique.....	14
2. Protection et justice des mineurs	14
3. Protection des personnes handicapées	16
V. LIBERTE DE REUNION ET RESPECT DE LA VIE PRIVEE	16
1. Liberté de réunion et d'association	16
2. Vidéosurveillance	16
VI. LES LIEUX PRIVATIFS DE LIBERTE	17
1. Etablissements de police.....	17
2. Maison d'arrêt de Monaco	17
a. Détention des adultes.....	17
b. Détention des mineurs	18
VII. RECOMMANDATIONS	19
ANNEXE.....	21

RESUME

Le Commissaire Thomas Hammarberg s'est rendu à Monaco les 20 et 21 octobre 2008 afin de procéder à une évaluation globale de la situation des droits de l'homme. Le Commissaire a été reçu par S.A.S. Albert II de Monaco. Il s'est également entretenu avec le Ministre d'Etat et la plupart des membres de son Gouvernement ainsi qu'avec le Directeur des services judiciaires. Il a rencontré d'éminents représentants des ordres législatif, judiciaire et de la société civile ainsi que visité la maison d'arrêt.

Le Commissaire a pu constater les importants progrès réalisés par Monaco pour renforcer la protection des droits de l'homme et la volonté de ses autorités de poursuivre ce renforcement.

L'action de la justice, bien que particulièrement efficace, pourrait être renforcée par la mise en place de nouvelles procédures notamment pour mieux protéger les victimes ainsi que par la révision de certaines législations pénales obsolètes ou imparfaites. D'autres législations pour renforcer la protection des enfants ou des victimes des violences domestiques devraient également être adoptées. Un meilleur contrôle de la vidéosurveillance devrait être instauré.

Monaco ne dispose pas d'une institution indépendante de type Ombudsman compétente pour recevoir des plaintes individuelles et promouvoir les droits de l'homme. Dans le même sens, un mécanisme permettant la représentation et la consultation de la communauté étrangère faciliterait la prise en compte du point de vue d'une partie importante de la population.

Compte tenu des spécificités de la Principauté monégasque et de l'existence en son sein de groupes d'individus disposant de droits particuliers, il conviendrait d'adopter une législation interdisant les discriminations injustifiées afin d'éviter tout recours à l'arbitraire.

En conclusion, le rapport propose une série de recommandations pratiques comme autant de moyens pour le gouvernement monégasque de renforcer la protection des droits de l'homme.

Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Thomas Hammarberg, a effectué une visite officielle à Monaco du 20 au 21 octobre 2008¹. Cette visite s'inscrivait dans une série de missions régulières du Commissaire dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe afin d'évaluer l'application effective des droits de l'homme².
2. Au cours de cette visite, le Commissaire a rencontré S.A.S. le Prince Albert II de Monaco. Il s'est également entretenu avec le Ministre d'Etat, M. Jean-Paul Proust, le Directeur des Services Judiciaires, M. Philippe Narmino, le Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur, M. Paul Masseron, le Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie, M. Gilles Tonelli, le Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé, M. Jean-Jacques Campana et le Conseiller de Gouvernement pour les Relations Extérieures et les Affaires Economiques et Financières Internationales, M. Franck Biancheri. Il a aussi rencontré le Président et deux membres du Conseil National, des représentants de l'ordre judiciaire et notamment le Président du Tribunal suprême et le Procureur général, le Bâtonnier de l'ordre des avocats ainsi que des représentants de la société civile et des communautés française et italienne. Enfin, le Commissaire a visité la maison d'arrêt de Monaco ainsi que le Commissariat central de police.

¹ Lors de cette visite, le Commissaire était accompagné de MM. Lauri Sivonen et Julien Attuil-Kayser, conseillers.

² Voir le mandat du Commissaire – Article 3 (e), Résolution (99) 50 sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

3. Le Commissaire tient à exprimer sa reconnaissance aux autorités monégasques pour leur coopération et pour avoir facilité cette visite et souhaite tout particulièrement remercier le Département des relations extérieures pour l'aide précieuse apportée. Il tient également à remercier toutes les personnes rencontrées pour leur ouverture d'esprit et leur approche constructive.
4. En matière de protection des droits de l'homme, Monaco a su très tôt se montrer progressiste dans certains domaines. A titre d'exemple, la peine de mort a été interdite en 1962 et tout individu intéressé dispose d'un droit de recours en constitutionnalité depuis 1911. La Principauté de Monaco est membre des Nations Unies depuis 1993 et a progressivement ratifié la plupart des traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme à l'exception toutefois de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Depuis 2004, Monaco est également membre du Conseil de l'Europe.
5. Le présent rapport vise à identifier les moyens d'améliorer la protection et la promotion des droits de l'homme à Monaco. Ce rapport est établi sur la base des informations recueillies notamment auprès de la société civile pendant la visite ainsi que des notes, rapports et statistiques fournis par les autorités monégasques. Il se réfère naturellement aux rapports pertinents des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales. Ce premier rapport d'évaluation du Commissaire, consacré à l'un des plus récents membres du Conseil de l'Europe, ne prétend pas fournir une analyse exhaustive de la situation des droits de l'homme dans le pays et se limite à aborder plusieurs aspects que le Commissaire juge prioritaires pour améliorer la protection des droits de l'homme. Le Commissaire entend fonder les bases d'un dialogue et d'une coopération avec les autorités monégasques et la société civile sur la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport, dans le but d'améliorer toujours plus avant la protection des droits de l'homme à Monaco.

I. Structure de protection des droits de l'homme

1. Adhésion au Conseil de l'Europe et ratifications

6. Bien qu'ayant soumis sa candidature en 1998, Monaco n'est devenu membre du Conseil de l'Europe que le 5 octobre 2004. Ce délai a été nécessaire pour permettre à Monaco de modifier son ordre juridique interne mais aussi ses relations avec la France. D'importantes réformes ont été réalisées notamment suite à la signature en 2002 d'un nouveau traité³ clarifiant les relations entre les deux Etats.
7. Depuis son adhésion, Monaco a ratifié 39 Conventions du Conseil de l'Europe et notamment la Convention européenne des droits de l'homme (« CEDH ») et ses Protocoles 4, 6, 7 et 13, la Convention européenne pour la répression du terrorisme ou la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Plusieurs organes de suivi du Conseil de l'Europe se sont rendus à Monaco notamment la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (« ECRI ») et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (« CPT ») en 2006 ainsi qu'une équipe d'évaluation du Groupe d'Etats contre la corruption (« GRECO ») en 2008. Monaco fait également l'objet d'un suivi de la part de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (« Assemblée parlementaire ») concernant les engagements souscrits au moment de son adhésion. Si ces différents mécanismes de contrôle ont fait état de certaines difficultés persistantes en matière de droits de l'homme, il convient toutefois de souligner que Monaco a entrepris et continue d'entreprendre d'importants efforts sur le plan matériel et normatif pour se conformer aux standards européens.

³ Traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République française et la Principauté de Monaco, 24 octobre 2002.

a. *Ratification de la Charte sociale européenne révisée*

8. Monaco avait entamé la procédure de ratification de la Charte sociale européenne révisée afin de se conformer à ses engagements pris lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Cette procédure a toutefois été interrompue suite à la publication d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (« Cour européenne »). En effet, les autorités monégasques ont estimé que l'arrêt *Demir et Baykara c. Turquie* du 21 novembre 2006 se fonde sur une disposition de la Charte sociale européenne révisée que la Turquie n'a pas acceptée pour trouver une violation de la CEDH. Les autorités ont dès lors craint que cet arrêt ouvre la voie à une intégration des droits sociaux garantis par d'autres traités, y compris des dispositions non ratifiées par l'Etat en cause, dans le contentieux devant la Cour européenne.
9. Le Commissaire a eu l'opportunité de discuter de ces points notamment avec le Ministre d'Etat et le Conseiller de Gouvernement pour les Relations Extérieures. Comme l'a rappelé le Commissaire, la Cour européenne a toujours utilisé d'autres instruments internationaux et européens comme sources d'interprétation des droits garantis par la CEDH. Ces instruments peuvent être des traités internationaux comme dans le cas d'espèce mais aussi des textes à la valeur juridique moins contraignante tels que des Recommandations du Comité des Ministres ou des rapports d'organes de monitoring. Ces références permettent à la Cour d'interpréter la CEDH « à la lumière des conditions de vie actuelles » et de l'appliquer d'une manière qui en rende les garanties concrètes et effectives, et non pas théoriques et illusives. Le récent arrêt de la Grande Chambre dans cette même affaire offre une analyse très claire et détaillée de la démarche de la Cour européenne en ce qui concerne la prise en compte des textes et instruments internationaux autres que la CEDH⁴. Compte tenu de cette nouvelle décision, le Commissaire invite les autorités monégasques à aller de l'avant en ratifiant les articles de la Charte sociale européenne révisée qu'elles avaient déjà identifiés ainsi qu'à considérer la ratification du Protocole additionnel à la Charte prévoyant un système de réclamations collectives.

b. *Ratification des Protocoles 1 et 12 à la CEDH*

10. Lors de la visite, les autorités monégasques ont fait état des difficultés qu'elles rencontrent quant à la ratification des Protocoles 1 et 12 à la CEDH en raison du traitement plus favorable accordé à ses nationaux notamment en matière de logement. Concernant le Protocole 1, Monaco craint que la Cour juge ces traitements contraires à l'article 1 du Protocole 1 combiné avec l'article 14. Il en va de même pour le Protocole 12 qui interdit de manière générale les discriminations.
11. Comme il a été indiqué au Commissaire, les autorités monégasques souhaitent être en pleine conformité avec leurs engagements internationaux avant toute signature ou ratification. Le Commissaire salue cette volonté de mettre en conformité le droit national et la pratique avec les traités internationaux avant leur entrée en vigueur. Cette attitude démontre l'importance que confèrent ces autorités à de tels engagements. Toutefois, il espère que les autorités monégasques demeurent déterminées à rapidement ratifier ces traités et ainsi contribuer au renforcement de la protection des droits de l'homme en Europe.
12. Comme l'avait remarqué l'Assemblée parlementaire, Monaco a ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de l'ONU qui contient des dispositions similaires aux Protocoles 1 et 12. Conscient de l'importance que revêtent ces Protocoles et de la volonté des autorités monégasques de pleinement se conformer à leurs engagements, le Commissaire invite les autorités monégasques à

⁴ Voir notamment les §§ 85-86 de l'arrêt *Demir et Baykara c. Turquie*, Grand Chambre du 12 novembre 2008.

utiliser l'expertise du Conseil de l'Europe notamment par le biais d'une étude de compatibilité pour analyser les points susceptibles de créer des difficultés et ainsi lever toute ambiguïté.

2. Structure nationale de droits de l'homme et protection non-judiciaire des droits des individus

13. Il existe à Monaco un organe compétent pour traiter les plaintes des administrés, l'institution du Médiateur, ainsi qu'un autre qui conseille le Gouvernement et les administrations en matière de droits de l'homme. La Médiatrice a pour rôle de proposer des solutions en cas de litige entre l'administration et ses administrés. La qualité de son travail a été saluée lors de la visite du Commissaire. Cette fonction de résoudre les problèmes de « mal-administration » est une attribution traditionnelle des Médiateurs - aussi qualifiés d'Ombudsmans - en Europe. Toutefois, à la différence des Ombudsmans, la Médiatrice monégasque n'a pas d'indépendance structurelle ou matérielle.
14. Lors de la visite, les autorités monégasques ont tenu à préciser au Commissaire que depuis son adhésion au Conseil de l'Europe, la Principauté a également mis en place une Cellule des droits de l'homme. Le Commissaire a eu l'opportunité de rencontrer son directeur. Cette Cellule a pour mission « d'apprécier la conformité de la législation monégasque aux normes européennes et de proposer des réformes ; d'étudier des conventions du Conseil de l'Europe et de dispenser des actions de formation ; d'effectuer une mission « d'assistance » auprès des autorités monégasques »⁵. Elle diffuse au Gouvernement ainsi qu'aux administrations des informations quant aux évolutions des normes applicables de droits de l'homme. Pour les autorités monégasques, l'existence de cette Cellule conjuguée à l'absence de plaintes individuelles en matière de droits de l'homme permettent de considérer qu'il n'est pas opportun de mettre en place une structure nationale de droits de l'homme⁶.
15. L'institution de la Médiatrice et la Cellule des droits de l'homme réalisent toutes deux un travail nécessaire. Toutefois, elles ne peuvent être considérées comme pleinement indépendantes au sens des standards internationaux et européens en la matière⁷. Ainsi, la Cellule des droits de l'homme est directement rattachée au Département des relations extérieures. Son directeur a également la charge de représenter le Gouvernement princier devant la Cour européenne. Dès lors cette institution ne peut être considérée comme indépendante du pouvoir exécutif. Il en va de même de la Médiatrice qui est directement sous l'autorité du Ministre d'Etat et qui intervient dans le cadre des procédures gracieuses concernant un acte administratif. L'importance de l'indépendance réside à la fois dans la liberté de l'institution de se saisir ou non d'une affaire mais aussi dans l'image d'indépendance qu'elle donne au public et aux plaignants potentiels.
16. Le Commissaire invite donc les autorités monégasques à mettre en place une structure indépendante de droits de l'homme susceptible de recevoir des plaintes individuelles en matière de droits de l'homme. Afin de garantir le plein respect des standards internationaux, il conviendrait que le titulaire de cette fonction soit désigné par le Conseil National, que ses attributions soient définies par une loi voire par la Constitution et que son indépendance fonctionnelle, financière et matérielle soit garantie.

⁵ Deuxième rapport périodique présenté par Monaco au Comité des droits de l'Homme des Nations Unies, CCPR/C/MCO/2, 19 septembre 2007.

⁶ Voir les commentaires et observations des autorités monégasques au rapport de l'ECRI sur Monaco, 15 décembre 2006, CRI(2007)25, p.32.

⁷ Voir notamment les Principes de Paris repris par la résolution A/RES/48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993 ou la Recommandation 1615 (2003) sur l'institution du Médiateur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

II. Le fonctionnement du système judiciaire monégasque

1. Organisation de la justice monégasque

17. Monaco dispose d'une justice considérée comme efficace. L'administration de la justice est assurée par un département indépendant du Gouvernement, la Direction des services judiciaires qui relève de l'autorité directe du Prince. Les juridictions monégasques disposent de tous les moyens matériels, humains et financiers pour offrir une justice de qualité. Selon le dernier rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), Monaco est l'Etat européen qui dépense le plus pour ses tribunaux par habitant avec un budget en augmentation de 42 % entre 2004 et 2006⁸. Le Commissaire tient à rendre hommage aux autorités monégasques pour leur détermination à fournir à la justice tous les moyens nécessaires pour garantir une justice efficace, rapide et de qualité.
18. Comme l'avait indiqué l'Assemblée parlementaire⁹, il n'existe pas de procédure permettant la réouverture d'affaires déjà jugées en droit interne mais ayant fait l'objet d'une décision de violation par la Cour européenne. De plus, l'exécution des décisions de justice civiles comme pénales est extrêmement ardue notamment lorsque la personne condamnée ne réside pas ou plus en Principauté. Les victimes peinent souvent à être indemnisées. Le Commissaire invite les autorités monégasques à étudier la mise en place de tels procédures et mécanismes d'exécution des décisions de justice qui renforceraient la protection des victimes et pourraient également prévenir un certain nombre de litiges devant la Cour européenne.
19. Le Directeur des services judiciaires a indiqué au Commissaire que des efforts sont actuellement entrepris pour améliorer la communication concernant les évolutions jurisprudentielles. Concernant le droit européen, la Cellule des droits de l'homme a commencé à informer les magistrats de certaines décisions importantes de la Cour européenne, sur une base ponctuelle. Les magistrats nationaux jouent un rôle primordial dans la transcription en droit national des principes dégagés par la Cour européenne et une telle information régulière devrait être encouragée.
20. Au niveau de la jurisprudence nationale, des améliorations pourraient être apportées afin de rendre les décisions de justice plus accessibles aux administrés comme aux praticiens. Il semble en effet que les décisions prises par les différentes juridictions soient difficilement accessibles rendant le suivi jurisprudentiel complexe pour les avocats, notamment français, comme pour les magistrats. La mise en place d'un mécanisme permettant aux praticiens de consulter les arrêts des cours pourrait faciliter la protection des droits des justiciables.

2. Recrutement et indépendance des magistrats

21. Comme au sein d'autres administrations monégasques, les magistrats sont soit des monégasques soit des juges français détachés par leur administration. Au moment de la visite, huit magistrats sur 21 étaient de nationalité monégasque. Le nombre de juges nationaux est en augmentation et certains postes autrefois attribués à des Français sont désormais occupés par des Monégasques. Le détachement de magistrats français est désormais encadré dans la durée et ne peut excéder deux périodes de trois ans. Cette procédure est une nette amélioration par rapport à l'absence de règles claires qui préexistait. Des difficultés demeurent, comme le souligne le GRECO¹⁰, quant à la transparence des candidats proposés par la France ainsi que sur les conséquences que

⁸ Rapport de la CEPEJ, « Systèmes judiciaires européens : évaluation et qualité de la justice », Edition 2008.

⁹ Rapport de l'Assemblée parlementaire, « Respect des obligations et des engagements de Monaco », 8 juin 2007, doc. 11599, §163.

¹⁰ GRECO, « Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints, Rapport d'évaluation sur Monaco », 10 octobre 2008, Greco Eval I/II Rep (2008) 1F, §45.

peut engendrer le caractère renouvelable du détachement sur l'indépendance des magistrats. Une fois en poste, les magistrats détachés bénéficient des mêmes protections que leurs homologues monégasques.

22. Un projet de loi sur l'organisation judiciaire ainsi qu'un nouveau statut de la magistrature a été déposé par le Gouvernement devant le Conseil National. Ce texte qui devrait être discuté au début de l'année 2009, prévoit notamment d'encadrer plus clairement le statut des magistrats et de reconnaître leur indépendance statutaire. Il envisage également la création d'un Haut Conseil de la Magistrature dont le mandat couvrirait le recrutement, la carrière et les procédures disciplinaires des magistrats. Selon l'actuel projet de loi, le Haut Conseil de la magistrature sera composé de six membres. Présidé par le Directeur des services judiciaires, qui en serait membre de droit, ce Conseil serait composé du Premier Président de la Cour de Révision, de trois membres désignés par le Conseil d'Etat, le Conseil National et le Tribunal suprême ainsi que d'un magistrat élu par ses pairs. Selon l'Assemblée parlementaire, le fait que les magistrats soient en minorité au sein de cette instance soulève des interrogations notamment quant à la conformité de cette composition vis-à-vis des standards européens¹¹. Si cette loi devait être adoptée en l'état, il conviendra de s'assurer que dans la pratique le Haut Conseil garantisse et renforce l'indépendance des juges et les protègent de toute intervention du pouvoir exécutif. La question de la relation entre ce Haut Conseil, son équivalent français et les magistrats détachés par la France doit également être approfondie pour assurer à ces juges une pleine protection de leur statut de magistrat comme de leur carrière dans les deux pays.
23. Comme l'a indiqué le Directeur des services judiciaires, les magistrats monégasques sont actuellement recrutés par ses services sur la base d'un examen du dossier des candidats. Une fois sélectionnés par l'administration monégasque, les candidats magistrats suivent la formation d'un an et demi à l'Ecole Nationale de la Magistrature française avant d'être affectés à un poste à Monaco. Si le Directeur considère cette procédure de recrutement sans examen comme adaptée, il a également appelé de ses vœux la prochaine mise en place du Haut Conseil qui interviendra dans ce recrutement. Le Commissaire considère que pour garantir la pleine indépendance des magistrats, il conviendrait que le recrutement, les mutations comme les mesures disciplinaires à l'encontre des magistrats relèvent du Haut conseil ou, qu'à tout le moins, un avis conforme de sa part sur l'opportunité de la décision soit nécessaire.

3. Amélioration des dispositions pénales

24. La question de la nécessité de moderniser le droit pénal monégasque a fait l'objet de multiples discussions lors de la visite. Certains des interlocuteurs du Commissaire ont indiqué qu'ils ne considéraient pas nécessaire voire opportun d'adopter de nouvelles législations pénales. La volonté de ne pas reproduire l'inflation normative que connaissent certains Etats européens a également été invoquée. De plus, les représentants du parquet ont considéré qu'ils ne rencontraient pas de difficultés particulières pour initier des procédures tout en reconnaissant néanmoins que le droit monégasque était beaucoup moins précis et ciblé que le droit français. D'autres interlocuteurs du Commissaire ont souhaité que les Codes pénal et de procédure pénale qui datent dans leur majeure partie de 1966, soient actualisés.
25. Une réforme du Code de procédure pénale a été effectuée en décembre 2007, dans le but de le rendre conforme à certaines dispositions de la CEDH. Cette loi a permis d'encadrer et de réglementer la pratique de la garde à vue, de la détention provisoire, des écoutes téléphoniques ainsi que de réorganiser la procédure de jugement par contumace. Adoptées dans un délai extrêmement bref, ces nouvelles dispositions démontrent que d'autres avancées normatives importantes pourraient être réalisées rapidement si le besoin s'en faisait sentir.

¹¹ Rapport de l'Assemblée parlementaire, « Respect des obligations et des engagements de Monaco », 8 juin 2007, doc. 11599, §156.

26. La volonté de ne pas rendre trop complexe le droit positif en superposant les dispositions pénales doit être soulignée. Toutefois, cela ne doit pas se faire au détriment de la protection des individus et de leurs droits. Il apparaît en effet que certaines dispositions pénales sont imparfaites ou obsolètes et pourraient être élargies ou clarifiées. Ainsi pour le Code pénal monégasque, l'adultère est toujours un délit et le bannissement toujours pénalement possible.
27. L'incrimination de certains comportements est parfois rendue difficile en l'absence de dispositions spécifiques et les juges sont contraints de recourir à des incriminations connexes pour pouvoir les poursuivre. Le Commissaire invite les autorités monégasques à entreprendre une révision quant à certaines incriminations du Code pénal afin d'apporter une meilleure protection de ses administrés et de réprimer adéquatement les infractions commises sur son territoire.
28. En matière de procédure pénale, le droit monégasque ne prévoit pas de procédures adaptées à la vulnérabilité des victimes. Le rapport de la CEPEJ indique que Monaco est l'Etat qui dispose du moins de mécanismes judiciaires spécifiques pour les personnes et victimes vulnérables. Le droit devrait mieux prendre en compte et apporter une protection spécifique aux victimes de violences domestiques, d'actes racistes ou à l'encontre de personnes vulnérables telles que les personnes handicapées ou âgées. D'un point de vue général, la protection des victimes devrait être renforcée.
29. Enfin, la question des ordonnances souveraines prises suite à l'adhésion de Monaco à des instruments internationaux a été évoquée lors de la visite. Il apparaît que des dispositions normatives établissant certains délits et crimes en matière de criminalité transnationale, ont été introduites par le biais de ces ordonnances. Le principe de légalité garanti par l'article 7 de la CEDH requiert l'existence d'une « loi » prévoyant une incrimination pénale. La Cour européenne a une acception large de la notion de « loi » et y inclut des normes législatives mais également infra-législatives et réglementaires. Ces normes doivent cependant revêtir un caractère prévisible et accessible¹². Le Commissaire prend note que ces ordonnances permettent de se conformer rapidement à des engagements internationaux. Néanmoins, comme l'a souligné l'Assemblée parlementaire¹³, le Commissaire considère qu'il pourrait être opportun de faire ultérieurement entériner ces dispositions par le Conseil National. Elles acquerraient ainsi le rang de dispositions législatives au même titre que les autres incriminations du Code pénal. Le Commissaire invite les autorités à envisager une réflexion sur la possibilité d'inclure le pouvoir législatif dans l'adoption de toutes les incriminations pénales.

III. Droits des nationaux et des étrangers résidant à Monaco

30. Lors de la visite, nombre d'interlocuteurs ont rappelé la spécificité de Monaco. Spécifique par son histoire et son organisation politique, la Principauté l'est également en raison de l'exiguïté de son territoire national – environ 2 km² – et du fait que les Monégasques soient minoritaires dans leur pays.
31. Monaco compte environ 33 000 habitants. Le nombre de résidents ayant la nationalité monégasque s'élève à 7 546¹⁴, les nationaux représentent donc un peu plus de 22 % de la population. Il convient de noter que ce chiffre est en augmentation constante. Ainsi, les monégasques ne représentaient que 16,56 % de la population en 1982. Les résidents monégasques sont de plus de 120 nationalités différentes ; les communautés étrangères

¹² Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, arrêt Kafkaris c. Chypre, 7 février 2008, §§139-140.

¹³ Rapport de l'Assemblée parlementaire, « Respect des obligations et des engagements de Monaco », 8 juin 2007, doc. 11599, §73.

¹⁴ Département des finances et de l'économie, « Monaco en chiffres, Edition 2007 ».

les plus importantes numériquement étant les communautés française (environ 8 000 en 2007) et italienne (environ 6 000). Nombre de ces résidents bénéficient du statut « d'enfants de pays ». Cette notion regroupe les étrangers vivant à Monaco depuis plusieurs générations et leur confère des droits spécifiques. De plus, chaque jour, environ 30 000 personnes viennent travailler à Monaco tout en n'y résidant pas.

32. En raison de son attractivité économique, géographique et fiscal, le pays pourrait voir le nombre de ses citoyens diminuer si des mesures particulières et des droits spécifiques ne leur étaient pas accordés. Afin de maintenir ses nationaux sur le territoire, Monaco a mis en place un certain nombre de mécanismes particuliers pour les Monégasques.

1. La protection spécifique des Monégasques et des « enfants de pays »

33. En raison de son caractère minoritaire dans le pays, qualifié par certains de choisi, un certain nombre de droits ont été reconnus et garantis aux seuls résidents monégasques. Comme l'a décrit le Ministre d'Etat, des droits différents sont accordés aux Monégasques, aux résidents étrangers, aux habitants des communes limitrophes¹⁵ et enfin aux non-résidents étrangers.

34. A titre d'exemple, les autorités monégasques accordent des aides à la création d'entreprise et aux mères de famille n'ayant pas d'emploi uniquement aux nationaux. En revanche, tous les travailleurs et les retraités, de même que leur famille, bénéficient de la Sécurité sociale et de ses prestations. Mais, les non-Monégasques doivent vivre pendant cinq ans à Monaco avant de bénéficier de certaines mesures d'assistance médicale ou sociale comme l'aide au logement. La soumission de l'aide au logement à une durée de résidence de cinq ans paraît d'ailleurs inadaptée. Comme d'autres instances internationales¹⁶, le Commissaire invite Monaco à analyser les critères d'attribution de ces aides afin de les rendre plus équitables.

a. La question du logement

35. Avec ses 2 km² de superficie, Monaco est le deuxième plus petit Etat indépendant au monde et le pays le plus densément peuplé. La question du logement y est particulièrement complexe. En raison de l'inflation exponentielle des prix de l'immobilier, les autorités monégasques ont pris des dispositions afin de maintenir ses nationaux sur son territoire.
36. Il existe en Principauté trois secteurs de logements locatifs. On trouve tout d'abord le secteur privé où les prix des biens immobiliers – à la location comme à la vente – sont fixés par l'offre et la demande. Les avantages fiscaux conjugués au confort de vie en Principauté ont attiré un grand nombre de personnes disposant de moyens financiers importants. En réponse au manque de logements à prix modéré, l'Etat a créé un secteur domanial où il est propriétaire des logements. Ces logements sont ouverts à la location aux seuls nationaux et leurs loyers sont environ deux tiers moins chers que sur le marché libre. Il existe également une allocation nationale au logement offerte uniquement aux Monégasques locataires. En 2007, cette aide a été attribuée à 946 foyers avec un montant mensuel moyen de 715,18 €.
37. Par ce processus et par des projets ambitieux de construction, l'Etat a progressivement réglé les difficultés de logement rencontrées par les Monégasques au cours de deux dernières décennies. Le Conseil National, extrêmement actif sur cette question, a d'ailleurs proposé que les personnes vivant dans les logements domaniaux puissent progressivement acquérir la jouissance de ces logements.
38. Enfin, il existe un secteur « protégé », pour les logements privés construits avant 1947 et pour lesquels l'Etat fixe le montant du loyer. Destiné initialement aux Monégasques ainsi

¹⁵ Beausoleil, Cap-d'Ail, La Turbie et Roquebrune-Cap-Martin.

¹⁶ Voir notamment le rapport de l'ECRI de 2006, §42.

qu'à d'autres catégories particulières de locataires dont « les enfants de pays »¹⁷, ce secteur n'est quasiment plus occupé que par des étrangers vivant à Monaco depuis plusieurs décennies, les Monégasques vivant désormais pour la plupart dans le secteur domanial.

39. Comme l'a reconnu le Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Economie, en charge des questions de logement, le nombre de logements disponibles dans ce secteur est en nette diminution. En effet, les propriétaires de ces logements sont soumis à de multiples contraintes. Ils ne peuvent fixer librement le montant du loyer, ne peuvent choisir leurs locataires ou disposer de leur logement à leur convenance. De plus, ces biens immobiliers datant d'avant 1947, ils ont tendance à être démolis pour être remplacés par des immeubles plus importants.
40. Les associations rencontrées par le Commissaire ont fait état des difficultés quant à l'accès au logement des étrangers. Elles ont reconnu qu'il était naturel que les autorités mettent en place un mécanisme protecteur pour ses nationaux et que la mise en place d'une allocation différentielle de loyer bénéficiait à 300 foyers étrangers. Elles ont toutefois regretté qu'un mécanisme similaire à celui offert aux Monégasques n'ait pas été créé pour ceux qui ont contribué au développement économique et à la prospérité du pays et qui, pour beaucoup, sont contraints de quitter le pays par manque de moyens notamment au moment de la retraite. Sans remettre en cause le bien fondé de ces mesures spécifiques, le Commissaire invite les autorités monégasques à réfléchir à la création de mesures similaires pour faciliter le maintien des résidents de longue date sur le territoire.

b. *La question de l'emploi*

41. En 2008, Monaco comptait 43 164 salariés privés, dont environ 936 ont la nationalité monégasque, et 4 001 fonctionnaires et agents d'Etat, dont 1 204 Monégasques. Dans les deux secteurs, le nombre de salariés progresse chaque année.
42. Le secteur de l'emploi est soumis à un système de priorité, en faveur d'abord des ressortissants, puis de leur conjoint. L'article 25 de la Constitution donne priorité d'emploi aux monégasques. Viennent ensuite les non-ressortissants domiciliés à Monaco, puis les résidents dans les communes limitrophes et enfin les autres personnes. Les critères de nationalité et de résidence s'appliquent au niveau de l'embauche mais également lors des licenciements économiques ou suppressions de postes. Les employés monégasques sont ainsi prioritaires pour l'embauche et doivent être les derniers à être licenciés¹⁸. Comme en matière de logement, ces dispositions ont pour but de maintenir les Monégasques sur le territoire. En effet, l'attractivité de Monaco fait craindre aux autorités que ses nationaux puissent être exclus du marché de l'emploi par la concurrence de travailleurs étrangers.
43. Les « enfants du pays » disposent également d'une certaine priorité quant à l'embauche. Bien que non formalisé, les « enfants du pays » bénéficient d'un traitement différencié dans la recherche d'emploi en raison de leur lieu de résidence. En effet, en l'absence d'un Monégasque disponible pour un poste donné, l'employeur doit d'abord chercher à recruter parmi les résidents à Monaco puis dans les communes limitrophes. Toutefois, la mise en œuvre de ce droit ne devrait pas engendrer des traitements différenciés abusifs. Le Commissaire a été informé qu'une interprétation extensive de ce droit avait été faite par certaines autorités publiques qui considéreraient également que la priorité s'applique aussi dans le cadre de l'avancement de carrière. Dans le même sens, les représentants de la société civile considèrent que la priorité à l'embauche a été dévoyée en réservation d'emploi pour les Monégasques. En effet, pour certains postes, notamment dans la

¹⁷ Selon la loi n°1.291 du 21 décembre 2004 : les enfants, les conjoints, les veufs ou veuves ou personnes divorcées d'un(e) Monégasque ; les parents d'un enfant né d'une union avec un(e) Monégasque ; « les enfants du pays ».

¹⁸ Articles 5 et 7 de loi n° 629 du 17 juillet 1957 tendant à régler les conditions d'embauche et de licenciement dans la Principauté.

fonction publique, des contrats à durée déterminée sont offerts aux étrangers lorsque le recrutement d'un Monégasque n'est pas possible. Ainsi au terme du contrat une nouvelle procédure de recrutement est ouverte offrant une nouvelle possibilité à un Monégasque d'obtenir le poste pour une durée indéterminée. Le Commissaire invite les autorités monégasques à éliminer les distinctions non nécessaires et à garantir que ce système n'engendre pas des discriminations dans la pratique.

2. Traitements spécifiques de certains étrangers

44. Comme le Commissaire a pu le constater lors de la visite, les autorités monégasques offrent aux résidents comme aux travailleurs à Monaco une protection accrue notamment en matière de droits sociaux. Il convient toutefois d'analyser certaines situations spécifiques où des traitements différenciés entre certaines catégories d'étrangers se fait jour.
45. En raison de l'histoire et de la relation étroite qu'entretient la Principauté avec la France, un certain nombre d'emplois et de postes de l'administration publique sont attribués à des ressortissants français. Les activités régaliennes de l'Etat que sont la justice, la sécurité publique ou l'éducation sont uniquement assurées par des Monégasques ou des citoyens français. Les accords entre la France et Monaco et surtout la pratique coutumière font que les membres du Gouvernement sont soit monégasques soit français. En matière de justice, aux magistrats monégasques s'ajoutent des magistrats français détachés de leur administration. Les postes de fonctionnaires de police et l'administration pénitentiaire sont également occupés par des fonctionnaires français détachés pour les postes hiérarchiques élevés ou par des personnes ayant passé un concours de la fonction publique monégasque. Toutefois, la nationalité monégasque ou française est un critère de recrutement déterminant dans le cadre de ce concours. Ainsi, comme l'a fait remarquer le représentant de la communauté italienne, aucun Italien, y compris ceux disposant du statut d' « enfant du pays », ne peut devenir fonctionnaire de police. Il en va de même pour les autres étrangers. Il convient de souligner que ce traitement privilégié des Français pour les emplois publics n'est pas appliqué réciproquement aux Monégasques désireux d'accéder à la fonction publique française.
46. Monaco applique une politique fiscale attrayante pour les particuliers. En effet, les personnes résidant plus de six mois sur le territoire monégasque sont assujettis au régime fiscal monégasque. Ce régime a la particularité de ne pas imposer les revenus de ses résidents. Une exception existe toutefois à cette exonération. Depuis la convention fiscale du 18 mai 1963 entre Monaco et la France, les résidents français à Monaco sont soumis à l'impôt sur le revenu en France. Il n'échappe d'ailleurs à aucun impôt direct français car depuis 2003 les Français vivant à Monaco doivent également payer à la France l'impôt sur la fortune sur les biens qu'ils possèdent, y compris à Monaco. Il en va de même pour les citoyens américains qui, eux aussi, doivent se soumettre à une imposition dans leur pays.
47. En conclusion, il convient de constater que la législation monégasque entraîne la création de différents groupes d'étrangers qui disposent de droits et de protections différents en fonction de leur nationalité ou de leur lien avec le pays. Si beaucoup ont un caractère objectif et légitime d'autres traitements différenciés pourraient nécessiter une réflexion approfondie quant aux buts poursuivis. Le Commissaire invite les autorités à analyser ces situations spécifiques et à adopter une législation contre les discriminations. Dans le même sens la mise en place d'une institution indépendante pouvant recevoir des plaintes individuelles en matière de droits de l'homme pourrait permettre de renforcer la protection des droits des étrangers vivant à Monaco.
48. Dans ce processus de réflexion, les autorités monégasques pourraient également envisager d'inclure les habitants étrangers à la vie de la cité par la participation aux élections locales et à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. A tout le moins, la création d'un Conseil des étrangers élu régulièrement par la population étrangère résidant à Monaco donnerait la possibilité aux étrangers de contribuer au débat public sur les questions locales. Elle

offrirait aussi aux autorités locales ou nationales un interlocuteur représentatif et démocratiquement désigné afin de réaliser des consultations sur toute question opportune. Des conseils consultatifs des étrangers existent dans de nombreux Etats, régions ou municipalités européennes sans pour autant remettre en cause l'équilibre des pouvoirs. Le Commissaire est convaincu qu'une telle structure n'atténuerait en rien l'autorité du Conseil municipal de la ville de Monaco et encore moins du Conseil National qui demeurent, au niveau local et national, les autorités souveraines pleinement représentatives du corps constitué monégasque.

3. L'acquisition de la nationalité et naturalisation

49. Selon l'article 18 de la Constitution, la nationalité monégasque s'acquiert par filiation, déclaration ou naturalisation. La transmission de la nationalité est principalement fondée sur le *jus sanguinis*. L'acquisition de la nationalité est le fait du prince qui dispose d'un pouvoir souverain pour attribuer ou non la nationalité.
50. Les autorités monégasques ont fait le choix de limiter l'accession à la nationalité afin de maintenir une protection élevée pour ses nationaux. La naturalisation peut être accordée à toute personne de plus de 18 ans ayant résidé au moins dix ans en Principauté, le Prince pouvant toutefois déroger à cette condition. Il y aurait environ 500 à 600 demandes de naturalisation par an dont seulement 10 % recevraient une décision positive, après une enquête sur la moralité et la situation du postulant qui peut prendre jusqu'à deux ans. Ainsi, 61 personnes ont été naturalisées en 2006. Les décisions de naturalisation ne sont pas motivées¹⁹. La Principauté a d'ailleurs fait une réserve à cet égard aux articles 6 et 13 de la CEDH. Le Commissaire constate que cette absence de motivation a été remise en cause par l'ECRI et l'Assemblée parlementaire.
51. L'article 1 de la loi relative à la nationalité prévoit les cas d'acquisition de la nationalité monégasque par naissance. Cette disposition crée une distinction entre les hommes et les femmes monégasques. Les hommes monégasques peuvent dans tous les cas transmettre leur nationalité à leurs enfants alors que les femmes sont soumises à certaines conditions afin de pouvoir transmettre cette même nationalité. Les modifications législatives intervenues en 2003 et 2005 ont élargi les possibilités de transmission de la nationalité par les femmes à leurs enfants sans pour autant couvrir l'ensemble des cas.
52. Cette même loi réserve la possibilité d'acquérir la nationalité par mariage aux seules épouses d'un citoyen monégasque. Elles peuvent ainsi acquérir la nationalité par déclaration « à l'expiration d'un délai de cinq ans ». En revanche, les époux des citoyennes monégasques sont eux soumis aux règles d'acquisition ordinaire par naturalisation. Ils sont donc contraints de justifier de dix années de résidence pour acquérir cette même nationalité. Le Commissaire constate qu'un traitement différencié est accordé sur le seul fondement du sexe des personnes concernées par la mesure.
53. Comme le relève le rapport de l'Assemblée parlementaire, cette loi engendre également des problèmes quant à la transmission de la nationalité. L'article 4 de la loi relative à la nationalité impose aux épouses devenues monégasques par mariage de renoncer à leur nationalité antérieure. La superposition de cette disposition avec l'impossibilité pour ces femmes de transmettre leur nouvelle nationalité – monégasque – est susceptible d'entraîner, dans un nombre limité de cas, des situations dramatiques. Ainsi, un enfant né hors mariage de mère ayant acquise la nationalité par déclaration – ayant dès lors renoncé à sa nationalité antérieure – et de père inconnu ou n'ayant pas reconnu l'enfant, se trouve dans une situation d'apatridie.
54. Tant d'un point de vue juridique qu'humain, cette carence législative rendant certains enfants apatrides, apparaît des plus anachronique et contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Le nombre limité de ces cas devrait d'autant plus convaincre les autorités

¹⁹ Selon les autorités monégasques, ces actes ne sont pas de nature administrative et ne sont donc pas visés par la loi sur la motivation des actes administratifs.

monégasques d'agir au plus vite afin d'offrir une solution digne à ces enfants privés d'identité et éviter l'apparition d'autres cas. Comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies²⁰, le Commissaire recommande aux autorités de revoir rapidement les conditions d'accession à la nationalité pour éviter toute discrimination basée sur le sexe ainsi que de résoudre d'urgence le vide juridique créant des situations d'apatridie.

IV. Personnes nécessitant une protection spécifique

1. Protection contre la violence domestique

55. Les autorités indiquent avoir recensé 15 cas de violences domestiques depuis 2005 dont 4 pour 2007/2008. Toutefois, il est fort probable que le nombre de cas soit plus important en raison de la réticence des victimes à porter plainte notamment en l'absence d'un mécanisme de protection adapté. Les violences conjugales sont poursuivies et condamnées selon les règles de droit commun des coups et blessures volontaires. Si les violences envers les parents ou autres ascendants, constituent une circonstance aggravante, il n'en est pas de même pour les violences en sein du couple qui ne relèvent pas d'une incrimination spécifique. Les autorités ont toutefois mis en place une campagne récurrente afin de sensibiliser la population.
56. Une Cellule d'accueil a été créée en 2006 au sein de la police monégasque. Cette Cellule permet d'orienter les victimes de violence vers un officier de police spécialement formé sur ces questions. Un appartement peut être mis à la disposition de la victime – et ses enfants – si elle ne souhaite pas retourner au domicile familial. Les victimes peuvent également bénéficier d'un soutien psychologique et d'une assistance sociale. Selon les autorités, depuis la création de cette Cellule, les plaintes ou dénonciations portées par des victimes de coups et blessures sont moins fréquemment classées sans suite et sont désormais plus régulièrement instruites par le Parquet général. Toutefois, il n'existe aucune législation incriminant spécialement ces violences ou prévoyant un mécanisme de protection spécifique.
57. En l'absence d'une législation, une proposition de loi a été adoptée par le Conseil National afin d'assurer la protection contre les violences domestiques aux personnes mariées ou en concubinage qu'elles soient de même sexe ou non. Lors de son adoption en avril 2008, le texte a fait l'objet de réserves du Gouvernement en raison notamment de la protection conférée aux couples homosexuels. Le 22 octobre 2008, le Gouvernement a indiqué son intention de transformer cette proposition en projet de loi. Pour le Commissaire, une telle législation ne doit exclure aucune catégorie d'individus, et notamment les couples homosexuels, d'une protection contre les violences. De plus, il convient d'établir des mécanismes afin de mieux protéger la victime en ne la forçant pas à quitter son domicile mais à obliger l'auteur des violences de se tenir éloigné d'elle. Le Commissaire invite les autorités monégasques à renforcer les structures de protection des victimes, à adopter une législation réellement protectrice contre les violences domestiques au sein de tous les couples ainsi qu'à poursuivre et renforcer la campagne de sensibilisation à ce sujet.

2. Protection et justice des mineurs

58. Monaco a récemment réalisé des progrès conséquents en matière de reconnaissance des droits de l'enfant et de leur protection. Ainsi, l'âge de la majorité est passé de 21 à 18 ans en 2002. En décembre 2007, Monaco a également adopté une loi réprimant les crimes et les délits à l'encontre des enfants. Cette loi créant des délits spécifiques a permis à Monaco de ratifier la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels.

²⁰ Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur Monaco, 13 juin 2006, E/C.12/MCO/CO/1.

59. Des améliorations apparaissent cependant nécessaires afin de pleinement inclure les principes des droits de l'enfant dans le droit monégasque. Ainsi la notion d'intérêt supérieur de l'enfant n'existe pas dans la législation monégasque. Les juges tutélares, en charge de la protection des enfants, ont d'ailleurs regretté cette absence car elle les contraint à se référer à la Convention internationale des droits de l'enfant. Il en va de même pour la participation des enfants aux affaires qui les concernent. La jurisprudence de la Cour de révision prévoit qu'un « enfant capable de discernement doit pouvoir donner librement son opinion sur toute question l'intéressant et à cette fin être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative, cette opinion ne s'impose pas au juge saisi, lequel ne doit prendre en compte que l'intérêt supérieur de l'enfant »²¹. Le Commissaire constate néanmoins qu'il n'existe pas de dispositions normatives régissant les procédures, les critères et les conditions d'audition des mineurs qu'ils soient victimes, témoins, délinquants ou simplement concernés par l'affaire. En conséquence, il invite les autorités à inclure dans la législation nationale les notions d'intérêt supérieur de l'enfant et de participation comme des éléments centraux de la protection et de la prise en compte des enfants par les juridictions. Une réflexion d'ensemble devrait aussi être engagée pour rendre la justice monégasque plus accessible et à l'écoute des enfants.
60. En matière de châtiments corporels, le Code pénal monégasque interdit les violences contre les enfants y compris lorsqu'elles sont légères. Toutefois il n'existe pas d'interdiction expresse dans la législation des châtiments corporels au sein de la famille, ni dans les établissements scolaires ou les lieux de prise en charge des enfants. Compte tenu de l'acceptation sociétale des châtiments corporels, le Commissaire considère qu'une loi plus explicite permettrait d'envoyer un message clair aux enfants, parents ainsi qu'à la société. Le Ministre d'Etat a reconnu la nécessité d'une telle mesure et a indiqué sa volonté de faire adopter des dispositions exemplaires en la matière tant d'un point de vue normatif que par la réalisation de campagnes de sensibilisation et d'aide à la parentalité positive. Le Conseil de l'Europe, dans le cadre du Programme « construire une Europe pour et avec les enfants », a d'ailleurs développé des outils pour permettre ce type de campagne. Le Commissaire salue donc cette volonté et espère que Monaco rejoindra rapidement le groupe grandissant d'Etat ayant formellement interdit les châtiments corporels.
61. En matière de justice juvénile, il n'existe pas d'âge prédéterminé de responsabilité pénale. Celle-ci dépend de la capacité de discernement du mineur. Les juges tutélares chargés du suivi des enfants ont la capacité de prononcer des admonestations, des remises à la loi, des placements ou autres mesures éducatives. Ils peuvent ordonner le placement de l'enfant dans un établissement monégasque ou français habilité à recevoir les mineurs délinquants. Enfin, les mineurs peuvent être détenus à partir de 13 ans. Il convient de noter qu'il n'existe pas de disposition spécifique aux mineurs concernant la détention préventive. On peut donc imaginer qu'un mineur de moins de 13 ans puisse être placé en détention préventive. Toutefois ce vide juridique semble n'avoir jamais engendré d'abus dans la pratique.
62. A partir de 13 ans, un enfant est jugé par une juridiction spécialisée. La juridiction de jugement compétente statue à huis-clos et doit entendre le juge tutélaire sur la personnalité du mineur. Le juge tutélaire assiste à l'audience sans voix délibérative mais fait un rapport à la juridiction de jugement. Les peines sont divisées de moitié pour les délits et limitées à 20 ans de réclusion pour les crimes. Il faut noter qu'en matière criminelle, les décisions rendues par le Tribunal criminel ne sont pas susceptibles d'appel, mais seulement d'un pourvoi devant la Cour de révision. Enfin, le témoignage en matière pénale est recueilli de la même manière que celui des adultes lorsque le mineur est âgé de plus de 15 ans. L'exception de minorité n'est donc que peu protectrice pour les mineurs et une grande marge d'appréciation est laissée au magistrat tutélaire pour décider de les traiter et juger comme des adultes. Même si la pratique montre que les magistrats en charge des enfants prennent pleinement en compte cette exception, le Commissaire considère que le droit demeure lacunaire quant à la protection des mineurs face à la justice. Une réforme apparaît comme nécessaire et urgente afin de reconnaître

²¹ Arrêt de la Cour de révision du 29 novembre 2007.

et garantir la spécificité de l'enfant et son besoin de protection, y compris en matière pénale. Cette réforme pourrait également permettre d'augmenter l'âge des sanctions pénales afin de le rapprocher de l'âge de la majorité.

3. Protection des personnes handicapées

63. Selon les informations recueillies lors de la visite, les personnes handicapées sont relativement bien prises en compte par les autorités. Ainsi, il existe un Délégué aux personnes handicapées depuis février 2006 au niveau gouvernemental qui fait le lien entre la société civile et le pouvoir exécutif. Depuis septembre 2008 un système de navette gratuite permet aux personnes à mobilité réduite de se déplacer dans Monaco. Les transports publics sont pour l'instant peu accessibles mais le Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé a indiqué que la moitié de ces autobus devraient l'être à la fin de l'année 2009. Des appartements domaniaux sont spécialement adaptés et mis à la disposition des personnes handicapées. Tous ces efforts doivent être soulignés tant il apparaît évident que les autorités monégasques tentent de continuellement améliorer la situation des personnes handicapées.
64. Des améliorations additionnelles pourraient être envisagées notamment sur le plan législatif. Il n'existe pas de loi définissant le handicap en droit du travail. Il n'y a pas non plus de disposition dans le Code du travail facilitant l'accès au travail des personnes handicapées. Le Conseiller de Gouvernement a cependant précisé qu'environ 20 personnes handicapées disposaient d'un travail. Il a également reconnu que de multiples bâtiments notamment publics demeuraient encore difficilement accessibles. Enfin, le Commissaire a été informé que les autorités monégasques travaillaient actuellement à la mise en conformité de la législation nationale avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées dans le but de la ratifier. Tout en saluant les efforts déjà entrepris, le Commissaire invite les autorités à poursuivre les améliorations apportées aux conditions de vie des personnes handicapées ainsi qu'à ratifier la Convention des Nations Unies.

V. Liberté de réunion et respect de la vie privée

1. Liberté de réunion et d'association

65. Une loi datant de 1910 encadre les associations et soumet toute création d'association ou modification des statuts à une autorisation préalable de la part des autorités monégasques. Il en va de même pour les syndicats.
66. L'adoption d'une nouvelle législation sur les associations est l'un des engagements pris par les autorités monégasques dans le cadre de l'adhésion au Conseil de l'Europe. En effet, les restrictions engendrées par l'autorisation préalable de création ou de modification de statut d'association comme l'obligation que certains postes soient occupés par des nationaux semblent contraires aux principes dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne. Un projet de loi sur les associations a été déposé par le Gouvernement devant le Conseil National en avril 2006. Toutefois, un différend entre le Conseil National et le Gouvernement quant au contenu de cette loi a entraîné le report de son adoption. Au cours de la visite, il a été indiqué au Commissaire qu'une solution entre le Gouvernement et le Conseil National avait été trouvée. Le Commissaire a été informé que la loi avait finalement été adoptée par le Conseil National le 18 novembre 2008 et espère qu'elle permettra, dans la pratique, la pleine liberté d'association et de réunion pour tous les habitants de Monaco.

2. Vidéosurveillance

67. Comme le Commissaire a pu le constater lors de la visite, l'utilisation de la vidéosurveillance est extrêmement répandue à Monaco. Il existe en effet plus de 300 caméras de surveillance contrôlées par la police et dispersées partout sur le territoire. Cette vidéosurveillance apparaît comme acceptée par la population et est considérée comme un moyen efficace d'assurer la protection de tous ainsi que d'élucider

rapidement les infractions commises sur la voie publique. D'ailleurs, le Commissaire a été informé que les autorités projetaient d'accroître le nombre de caméras. La maison d'arrêt de Monaco dispose de son propre réseau de caméras installées sur les murs d'enceinte et le parvis de la prison qui est un lieu public extrêmement fréquenté.

68. Pour les caméras de la police, l'encadrement de ces enregistrements, leur utilisation ou l'autorisation de les consulter ne sont régis que par une simple note interne. Les images sont actuellement conservées huit jours par la sûreté publique avant d'être automatiquement effacées. L'usage des caméras de la prison n'est soumis à aucune règle et leurs images sont conservées 40 jours. La visite des installations a permis de constater que ces caméras filment les espaces publics mais pouvaient facilement servir à filmer des habitations et des espaces privés. Dès lors, le Commissaire appelle les autorités monégasques à encadrer plus strictement le recours à la vidéosurveillance afin de protéger et de respecter la vie privée de chacun ainsi qu'à adopter une loi réglementant clairement son utilisation, la durée de conservation des données et les personnes habilitées à les visionner.

VI. Les lieux privatifs de liberté

1. Etablissements de police

69. Lors de sa visite, le Commissaire n'a pu visiter les cinq cellules de garde à vue du Commissariat central de Monaco. En effet, elles étaient toutes en rénovation afin de les rendre en conformité avec les standards européens et notamment les normes du CPT²². Le Commissaire a pu en voir les plans et il lui a été indiqué que le cahier des charges était le même que celui des cellules de garde à vue de la Préfecture de police de Paris. Il espère qu'au cours de ces travaux, les personnes qui sont détenues dans les locaux des commissariats périphériques bénéficient de conditions d'hébergement appropriées.

2. Maison d'arrêt de Monaco

70. La maison d'arrêt de Monaco se situe au cœur de la ville dans l'enceinte d'une ancienne poudrière. Rénovée entièrement en 1989, la prison, d'une capacité totale de 88 places, dispose de quartiers pour détenus hommes, femmes et mineurs. Son taux d'occupation n'a jamais dépassé les 50 %. Le Commissaire a pu constater les efforts entrepris par les autorités monégasques notamment pour se conformer à certaines recommandations du CPT. Des difficultés demeurent cependant.

a. Détention des adultes

71. Il convient en premier lieu de souligner que tous les détenus avec lesquels le Commissaire s'est entretenu considéraient leurs conditions générales de détention comme adéquates et la relation avec le personnel pénitentiaire humaine et apaisée. Chaque cellule dispose d'une bouilloire, d'un interphone, de la radio et de la télévision ainsi que d'un climatiseur réglable.
72. La Convention de voisinage franco-monégasque du 18 mai 1963 dispose que les personnes condamnées par les juridictions monégasques exécuteront leur peine dans les établissements pénitentiaires de France. Dans la pratique, lorsque les personnes sont définitivement condamnées à une peine de prison, elles sont transférées à la Maison d'arrêt de Nice ; puis, vers d'autres lieux de détention en application du système pénitentiaire français. Comme l'a indiqué le Directeur des services judiciaires, la maison d'arrêt n'est en principe pas destinée à la réalisation de peines d'incarcération et devrait uniquement servir à la détention préventive voire à l'exécution de reliquats de peine.

²² Rapport au Gouvernement de Monaco relatif à la visite effectuée du 26 au 31 mars 2006, publié le 31 mai 2007, CPT/Inf (2007) 20, §12.

73. Cette destination à de courtes peines ainsi que le faible taux d'occupation – la prison accueille entre 160 et 180 détenus sur l'année – peuvent expliquer le peu d'activités offertes aux détenus. Suite à la recommandation formulée à ce sujet par le CPT, des efforts ont été entrepris. Ainsi les horaires d'ouverture des portes ont été étendus. Toutefois, l'offre éducative demeure faible et les activités sportives se limitent à deux heures par jour d'accès à une salle de sport. Ces activités sont également tributaires de la présence du personnel d'encadrement (enseignant, professeur de sports) dont la venue n'est pas toujours régulière. Dans le même sens, certains détenus ont indiqué au Commissaire que même les visites régulières du prêtre avaient été récemment interrompues. Les détenus disposent de deux heures dans une cour de promenade extrêmement exiguë et ne permettant que peu de voir la lumière du jour en raison de sa localisation et de la présence d'un important grillage.
74. La question de la lumière du jour est une autre difficulté. Comme l'a souligné le CPT, les murs de la prison sont particulièrement épais et les fenêtres ne laissent que très peu passer la lumière. Bien que des éclairages supplémentaires aient été ajoutés depuis la visite effectuée par le CPT en 2006, la luminosité demeure particulièrement faible dans les cellules et l'usage de la lumière artificielle est nécessaire tout au long de la journée.
75. Enfin les autorités monégasques ont entrepris des travaux dans les parloirs en décembre 2007 afin de se conformer aux recommandations du CPT. Désormais, les détenus peuvent avoir des contacts physiques avec leurs visiteurs. Un parloir avec une vitre de séparation a été conservé dans l'éventualité où le détenu refuserait de se soumettre à la fouille qui suit les visites. En plus de ces aménagements, il convient de saluer la fréquence des visites qui peuvent avoir lieu deux fois par jour pendant 45 minutes, cinq jours par semaine. L'accès au téléphone est lui beaucoup plus limité. Toute personne entrant a droit à un appel pour informer sa famille. Ensuite seuls les condamnés peuvent téléphoner une fois par mois. Les Règles pénitentiaires européennes recommandent que les détenus doivent être autorisés à communiquer avec l'extérieur aussi fréquemment que possible, notamment par le biais du téléphone. Les prévenus doivent eux bénéficier d'un accès accru aux moyens de communication avec l'extérieur sauf interdiction spécifique et individuelle de l'autorité judiciaire²³. Dès lors, le Commissaire invite les autorités à se conformer aux Règles pénitentiaires européennes et à accroître le nombre de communications téléphoniques autorisées pour les prévenus et les détenus. Une attention toute particulière devrait être donnée aux personnes étrangères qui ne peuvent recevoir de visite en raison de l'éloignement de leurs proches.

b. *Détention des mineurs*

76. Lors de la visite du Commissaire, le quartier des mineurs était utilisé comme quartier d'isolement. En effet, en l'absence de mineurs détenus, l'administration avait pris la décision de détenir des prévenus récemment interpellés et considérés comme particulièrement dangereux. Le nombre de mineurs détenus chaque année est relativement faible et pour une durée brève²⁴. Depuis 2000, la durée maximale de détention d'un mineur a été de 183 jours.
77. D'après les informations recueillies, les mineurs disposent d'un traitement un peu plus favorable que les adultes. Les détenus mineurs âgés de moins de 16 ans suivent des cours scolaires obligatoires. Ils reçoivent soit lors des visites des familles, soit par l'assistante sociale, les devoirs ainsi que certains enseignements complémentaires dispensés par les établissements monégasques ou français auprès desquels ils étaient inscrits avant leur incarcération. Les détenus mineurs de 16 ans et plus ont la faculté, soit de bénéficier de cette procédure, soit de suivre des cours par correspondance. Par

²³ Voir la Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes, 11 janvier 2006, §§ 24.1 et 99.

²⁴ Entre 2000 et 2007, le nombre de mineurs détenus par an était compris entre quatre (en 2001) et 13 (en 2004) pour une moyenne de moins de 40 jours.

ailleurs, il leur est accordé une durée de promenade deux fois plus longue que les adultes. Toutefois, les activités offertes aux mineurs demeurent peu variées et insuffisantes. De plus, comme les adultes, ils souffrent du manque de lumière naturelle. Le Commissaire invite donc les autorités à offrir un spectre d'activités plus importants aux mineurs ainsi qu'à leur faciliter l'accès à la lumière naturelle.

VII. Recommandations

Le Commissaire, conformément à l'article 3, paragraphes b, c et e, et à l'article 8 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres, fait les recommandations suivantes aux autorités monégasques :

Structure de protection des droits de l'homme

1. Considérer comme prioritaire la ratification de la Charte sociale européenne révisée, des Protocoles 1 et 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ainsi qu'envisager la ratification du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives.
2. Instituer une structure indépendante de droits de l'homme pouvant traiter des plaintes individuelles.

Fonctionnement et efficacité du système judiciaire

3. Faciliter la diffusion et la publication des décisions de justice.
4. Adopter une législation définissant le statut des magistrats.
5. Instituer rapidement une structure compétente pour garantir la pleine indépendance des magistrats tant dans le recrutement que dans les mutations ou les sanctions disciplinaires.
6. Assurer l'entière exécution des décisions de justice et permettre la réouverture d'affaires suite à une décision de la Cour européenne des droits de l'homme.
7. Entreprendre une réflexion quant à la modernisation des Codes pénal et de procédure pénale.

Personnes nécessitant une protection spécifique et violences domestiques

8. Mettre en place des mécanismes judiciaire et policier de protection des victimes.
9. Adopter des mesures notamment législatives pour protéger toutes les victimes de violences domestiques et intensifier les campagnes à ce sujet.

Protection et justice des mineurs

10. Adopter une législation pleinement protectrice des enfants victimes comme en conflit avec la loi.
11. Incorporer dans la législation nationale les notions d'intérêt supérieur de l'enfant et de participation.
12. Formellement interdire les châtiments corporels y compris au sein de la famille et entreprendre des campagnes de sensibilisation.

Protection des personnes handicapées

13. Faciliter l'accès des personnes handicapées au travail.

Egalité de traitement et représentation des étrangers

14. Adopter une législation permettant de renforcer la lutte contre les discriminations et analyser les différents traitements préférentiels accordés ou non aux étrangers, notamment en matière d'emploi ou d'imposition.
15. Envisager la création d'un mécanisme permettant la représentation et la consultation de la communauté étrangère.

Acquisition de la nationalité et apatridie

16. Rendre non discriminante la loi sur l'acquisition et la transmission de la nationalité.
17. Revoir de manière prioritaire la législation entraînant des cas d'apatridie et apporter une solution appropriée aux enfants dans cette situation.

Respect de la vie privée et vidéosurveillance

18. Renforcer la protection de la vie privée en encadrant l'usage de la vidéosurveillance.

Conditions de détention

19. Améliorer les conditions de détention à la maison d'arrêt notamment en offrant plus d'activités et en améliorant l'accès à la lumière naturelle.
20. Augmenter les possibilités d'utiliser les communications téléphoniques pour les prévenus comme les détenus.
21. Garantir l'accès à plus d'activités pour les mineurs.

Annexe**OBSERVATIONS DES AUTORITES MONEGASQUES**

Les Autorités monégasques, ayant pris connaissance du rapport de Monsieur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, souhaitent, préalablement à la présentation de leurs commentaires et observations, rappeler solennellement les termes de la Constitution monégasque du 17 décembre 1962 selon lesquels la Principauté est un Etat de droit attaché au respect des libertés et droits fondamentaux (article 2).

Elles ajoutent que la Principauté a, de longue date et concrètement, assuré le respect des règles fondamentales, en vigueur dans les Etats de droit, aux fins de protéger et de promouvoir la liberté, la sécurité et la dignité de la personne et qu'ainsi, ne saurait être admise, à Monaco, l'idée de « difficultés persistantes en matière de droit de l'homme » .

Elles tiennent, en outre, à souligner que le traitement différencié favorable aux Monégasques, voire à certains étrangers en fonction de leurs liens avec la Principauté, y compris pour ce qui est d'avantages économiques et sociaux, est une composante essentielle et structurante de l'organisation des rapports sociaux à Monaco dont le fondement réside dans la Constitution elle-même.

Les Autorités monégasques remercient le Commissaire pour son rapport et ses recommandations dont elles ont pris connaissance et qu'elles ont examinés dans un esprit positif et plus particulièrement dans le but de perfectionner le dispositif monégasque au regard de l'objet des règles précitées, tout en tenant compte des légitimes spécificités et des caractéristiques propres à la Principauté.

Elles ont souhaité, néanmoins, apporter des compléments d'information permettant d'éclairer certaines remarques formulées par le Commissaire afin de mieux présenter les orientations politiques suivies par la Principauté de Monaco.

Dans un premier temps, les Autorités monégasques souhaitent souligner, à titre purement informatif, que la loi sur les associations a été promulguée le 28 décembre 2008. Elle abroge la loi antérieure du 27 juin 1984, ses nouvelles dispositions répondant aux préoccupations du Commissaire.

1. sur les engagements de la Principauté

Les « engagements » de signer et ratifier les protocoles premier et 12 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ainsi que la Charte Sociale Européenne révisée ne sont en rien contraignants pour la Principauté. (§10 à 12)

Pour ce qui est des protocoles, tout engagement dans des processus d'égalisation des droits, des précautions particulières doivent, à Monaco plus qu'ailleurs, être prises pour s'assurer de leur innocuité, ce qui est le cas en l'espèce.

De plus, s'agissant de la Charte Sociale révisée, si le premier arrêt de la Cour Européenne avait conduit la Principauté de Monaco à faire jouer le principe de précaution en raison de l'imprécision de l'arrêt qui pouvait dès lors prêter à des interprétations contradictoires, le second arrêt dans l'affaire DEMIR et BAYKARA, précise clairement les choses, de sorte que la Principauté n'a plus d'objections particulières sur ce plan.

Toutefois, la décision de la Principauté d'adhérer, ou non, à la Charte Sociale n'était pas exclusivement suspendue à cette jurisprudence mais procède d'une réflexion beaucoup plus large et complexe intégrant des paramètres de droit interne, réflexion non aboutie à ce jour.

2. sur la structure nationale de droits de l'Homme

Les Autorités monégasques ont pris note avec satisfaction de la reconnaissance de la valeur et du travail tant du Conseiller en charge des recours et de la médiation que la Cellule des droits de l'Homme monégasque. Compte tenu de la performance de ce dispositif adapté à la taille et aux besoins de la Principauté il n'apparaît pas, en revanche, nécessaire de procéder à la modification constitutionnelle suggérée dans le rapport, aux fins de transférer au Conseil National la compétence décisionnelle de nomination d'un médiateur.

Le Gouvernement réaffirme que la nomination, par le Prince Souverain, à tous les emplois de l'Etat ainsi que les règles statutaires y afférentes offrent toutes garanties au regard de l'exercice des fonctions publiques concernées.

3. sur l'organisation judiciaire monégasque

Les Autorités monégasques rappellent les termes des articles 5 et 88 de la Constitution selon lesquels, d'une part, le pouvoir judiciaire appartient au Prince, Qui en délègue l'exercice aux juridictions et, d'autre part, l'indépendance des juges est garantie.

Ainsi, le Prince Souverain est le garant de l'indépendance de la justice et de ceux qui la rendent ; Il ne saurait donc être, par principe, privé, directement ou indirectement de toute compétence en matière de nomination ou de carrière des magistrats.

S'agissant de la référence à un « avis conforme » du Haut Conseil, dans le domaine des recrutement, mutation, ou sanction disciplinaire des magistrats, elle ne paraît pas compatible avec les dispositions de la Constitution qui réserve au Prince et à lui seul les nominations de tous les agents publics notamment les magistrats. Instaurer de façon systématique et en toutes matières un avis conforme du futur Haut Conseil de la Magistrature conduirait à limiter les prérogatives du Souverain et pourrait être jugé non conforme à la Constitution.

Concernant les problèmes de transparence des candidats, aux postes de magistrats, proposés par la France, les Autorités monégasques souhaitent souligner qu'un texte de loi ne peut revoir les conditions de détachement de magistrats français

à Monaco, cette révision ne peut intervenir que par le biais d'une négociation bilatérale avec la France, au niveau diplomatique et gouvernemental, dans un cadre conventionnel.

En parallèle, les Autorités monégasques précisent que les éditions Lexisnexis, au-delà de la version papier, éditent des CD-Roms, qui contiennent tant la partie législative que la partie jurisprudence. En particulier, toutes les décisions du Tribunal Suprême sont publiées. Ce même CD-Rom, qui rassemble le contenu de sept jurisclasseurs, donne une idée significative de la jurisprudence des Cours et Tribunaux de la Principauté.

Dans quelques semaines, comme cela a été mis en œuvre par le site Legimonaco pour ce qui concerne la partie « législation », le contenu de ces CD-Roms sur la jurisprudence sera mis en ligne.

De même, dans le cadre de l'informatisation du Palais de justice en cours, toutes les décisions sont « scannées » en vue d'être, à court terme, disponibles sur un site interne. Dans un premier temps, toutes les décisions depuis le mois de février 2008 seront accessibles, puis, petit à petit, les décisions antérieures.

Enfin, cet accès, pour l'instant réservé aux magistrats de Monaco, sera ouvert aux praticiens monégasques et, à moyen terme, mis en ligne sous certaines conditions. Cette dernière étape nécessite en effet un délai allongé en raison des difficultés d'anonymisation des décisions.

4. sur les recours

Il peut être constaté, qu'à ce jour, il n'existe pas de procédure permettant « la réouverture d'affaires déjà jugées en droit interne ayant fait l'objet d'une décision de violation par la Cour européenne des droits de l'Homme ».

Mais il peut être précisé que les Autorités monégasques travaillent actuellement sur ces possibilités de recours et que des projets de textes sont en préparation.

Ainsi, un avant projet de texte sur le réexamen, suite à un arrêt de la CEDH, d'une décision pénale devenue définitive a été finalisé au mois de juin 2008.

Les difficultés posées quant à l'exécution des décisions de justice sont liées, en premier lieu, en matière pénale, au phénomène de la criminalité de passage que connaît la Principauté. Ainsi, de nombreux individus sont jugés en leur absence. En second lieu, pour ce qui concerne la matière civile, lorsque les personnes ne résident plus en Principauté, il dépend des Autorités du pays où elles ont élu domicile d'apprécier l'exécution des décisions monégasques. Dès lors, les Autorités monégasques ne voient pas par quel procédé elles pourraient parvenir au résultat souhaité, mais elles sont prêtes à solliciter l'expertise de tout organe du Conseil de l'Europe pour mettre en place de telles procédures.

5. la Principauté poursuit ses efforts dans le domaine du droit social

En effet, la proposition de loi relative à la lutte contre les violences domestiques adoptée par le Conseil National en avril 2008 est actuellement à l'étude au sein du Gouvernement. L'adoption d'un texte législatif permettra de doter la Principauté de Monaco d'un dispositif juridique spécifiquement consacré à la protection contre les violences domestiques.

Sur le plan social, les dispositifs d'aide aux victimes mis en place depuis janvier 2005 au sein de la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale (DASS) et de la Direction de la Sécurité Publique et les mesures d'accompagnement des victimes qu'ils proposent, garantissent une réactivité dans la prise en charge des situations, notamment dans le cadre de l'urgence ainsi qu'une efficacité accrue.

Le Service Social de la DASS qui regroupe une équipe de travailleurs sociaux de formation différente (assistantes sociales, éducateurs spécialisés, médiatrice familiale) et une psychologue, assurant une permanence tous les jours ouvrables, effectue une prise en charge rapide des victimes en étant à même de mettre en œuvre les mesures d'accompagnement adaptées.

Ce Service dispose de logements réservés à l'urgence sociale permettant de mettre rapidement la victime et ses enfants en sécurité, à titre gratuit et le temps de trouver une solution à leur situation. En cas d'indisponibilité de ces logements, une alternative est proposée. Cet hébergement s'accompagne des aides financières appropriées à la situation.

Une assistante sociale et un éducateur spécialisé peuvent également aider la personne dans la recherche d'un emploi, en partenariat avec le Service de l'Emploi.

Enfin, le dispositif de médiation familiale établi en 2004, a été développé en 2008 avec le recrutement d'une personne à mi-temps au sein du lieu d'accueil parents-enfants. Celle-ci est actuellement en cours de formation de médiateur familial.

S'agissant des enfants, le Service Social apporte une protection et une assistance à l'enfant témoin de violence à l'égard de sa mère, par un personnel spécifiquement formé pour répondre à leurs besoins. Les services pour cet enfant sont gratuits. La violence dont l'enfant est témoin ayant les mêmes effets sur lui que s'il en était victime, des mesures de protection peuvent être nécessaires suivant la gravité de la situation telle que la mise en place d'une « mesure d'assistance éducative ». Ce type de mesure, ordonnée par la Justice (sur signalement de la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale) s'impose aux parents et consiste à assurer un suivi de l'enfant dans sa famille.

Concernant l'amélioration des conditions de vie des personnes handicapées, les actions existant en matière d'emploi ont été développées récemment avec la mise en place de la convention de placement d'un travailleur handicapé sur un stage dans le milieu ordinaire de travail.

De plus, bien qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne régit spécifiquement l'accès des personnes handicapées au travail, les actions concrètes sont nombreuses :

- un représentant de la fédération patronale monégasque siège à la Commission d'orientation et de reclassement professionnel (C.O.R.P.) afin de faire la liaison avec le personnel du service de l'emploi en charge des recherches d'emploi pour les personnes handicapées déclarées aptes au travail par la C.O.R.P. L'Etat participe à hauteur de 85 % du salaire versé par l'employeur. Toutes les demandes sont satisfaites.
- l'offre en milieu protégé est très complète avec l'atelier du Centre d'activité Princesse Stéphanie qui accueille les personnes handicapées dont la capacité de travail est au moins égale au tiers de la capacité normale et le Centre d'Aide par le travail Léo MAZON pour celles dont la capacité de travail est inférieure à ce seuil et le Foyer occupationnel pour les personnes handicapées reconnues inaptes au travail.

Ce dernier a fait l'objet d'une extension de sa structure ce qui a permis d'augmenter le nombre de places disponibles (25 en atelier protégé et 25 pour le foyer occupationnel).

Au niveau législatif, la Loi n° 1.348 du 25 juin 2008 relative au reclassement des salariés déclarés inaptes par le médecin du travail prévoit, dans des conditions définies, des aides financières de l'Etat aux employeurs qui aménageront l'organisation interne de leurs entreprises dans le but de reclasser un salarié.

En outre, un projet de loi cadre sur le handicap est actuellement en préparation et comportera des dispositions spécifiquement consacrées à l'emploi des personnes handicapées.

Par ailleurs, un service de transport et d'accompagnement à la demande des personnes à mobilité réduite a été mis en place à compter du mois de juillet 2008.

6. sur les spécificités monégasques

La priorité d'emploi aux monégasques doit être considérée comme une discrimination positive à l'égard des nationaux qui représentent un faible pourcentage de la population salariée de la Principauté.

Elle n'apparaît donc pas avoir de conséquence négative sur la possibilité pour les étrangers résidant à Monaco d'accéder à un emploi ni même pour ceux habitant dans les communes limitrophes de Monaco qui bénéficient eux-mêmes d'une priorité d'embauche.

En effet, il n'entre nullement dans les intentions des pouvoirs publics monégasques d'édicter un statut général pour certains étrangers, en fonction de critères d'attachement à la Principauté difficiles à appréhender par le droit, parce que relevant avant tout de la subjectivité et susceptibles de donner lieu, de la part des résidents qui en seraient exclus, à de légitimes contestations quant à la constitutionnalité d'un tel dispositif. Il ne saurait pour autant être admis qu'existent à Monaco des sujets de seconde zone; il n'y a que des Monégasques et des étrangers.

Ce principe classique n'exclut pas bien entendu que certains domaines spécifiques, l'embauche par exemple, fassent l'objet d'un traitement différencié entre sujets de droit mais sur la base de critères objectifs clairs: nationalité et lieu de résidence en l'occurrence .

De plus, la proposition de créer un « conseil des étrangers élus régulièrement par la population étrangère résident à Monaco » est schématiquement difficile à mettre en place pour la Principauté qui souffrirait d'un déficit démocratique dès lors que les résidents, qui constitue la majorité de la population, ne disposeraient pas de droits politiques.

Par ailleurs, ces suggestions tendent à remettre en cause l'ordonnancement politique de la Principauté.

7. Amélioration des dispositions pénales.

Les Autorités monégasques relèvent que la suppression des dispositions obsolètes telles que celles relatives à l'adultère et au bannissement a été étudiée par la Commission de Révision des Codes dont l'avis est sans équivoque sur ces points.

Le nouveau règlement intérieur de la Maison d'arrêt contiendra des dispositions sur l'interdiction de pointer les objectifs des caméras de vidéosurveillance sur des espaces privés.

De plus, le Gouvernement Princier a déposé le projet de loi intitulé « sécurité publique » dont le 1^{er} chapitre est consacré à la vidéosurveillance. Ce projet de loi est en cours d'examen pour le Conseil d'Etat.

S'agissant de l'extension de l'accès au téléphone aux prévenus, la Direction des Services Judiciaires a engagé des consultations avec les magistrats concernés et la Direction de la Maison d'arrêt.

Les Autorités monégasques se félicitent de la reconnaissance de la conformité à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme du dispositif permettant au Prince Souverain d'édicter les sanctions pénales par Ordonnance à l'effet d'assurer l'exécution d'engagements internationaux de la Principauté. Le Gouvernement a par ailleurs bien pris note de ce que le Commissaire « considère qu'il pourrait être opportun » de recourir systématiquement à la loi en la matière, ce qui correspond à la pratique en principe suivie à Monaco, l'Ordonnance Souveraine demeurant une exception très circonscrite et dont les avantages pratiques au regard des objectifs poursuivis sont établis.