

Adoption : 21 juin 2024  
Publication : 24 juillet 2024

Public  
GrecoEval5Rep(2023)8

# CINQUIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'EVALUATION

# MONACO



Adopté par le GRECO  
à sa 97<sup>e</sup> Réunion Plénière (Strasbourg, 17-21 juin 2024)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption



## TABLE DES MATIERES

<b>I. RESUME .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. CONTEXTE .....</b>	<b>8</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b>	<b>10</b>
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....	10
<i>Système de gouvernement .....</i>	<i>10</i>
<i>Statut des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif .....</i>	<i>10</i>
<i>Critères de nomination des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif .....</i>	<i>19</i>
<i>Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif .....</i>	<i>20</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....	21
<i>Politique anticorruption et d'intégrité .....</i>	<i>21</i>
<i>Cadre juridique et principes éthiques .....</i>	<i>22</i>
<i>Cadre éthique .....</i>	<i>24</i>
<i>Sensibilisation et formation .....</i>	<i>26</i>
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS RELEVANT DE L'EXÉCUTIF .....	26
<i>Accès aux informations .....</i>	<i>26</i>
<i>Transparence du processus législatif .....</i>	<i>27</i>
<i>Transparence budgétaire .....</i>	<i>29</i>
<i>Passation des marchés publics .....</i>	<i>30</i>
<i>Tiers et lobbyistes .....</i>	<i>31</i>
<i>Mécanismes de contrôle .....</i>	<i>32</i>
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	33
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	36
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers .....</i>	<i>36</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>36</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques .....</i>	<i>37</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles .....</i>	<i>37</i>
<i>Restrictions après la fin des fonctions .....</i>	<i>38</i>
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	39
<i>Obligations déclaratives et mécanisme de contrôle .....</i>	<i>39</i>
MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET D'EXÉCUTION .....	42
<i>Poursuites pénales et immunité .....</i>	<i>42</i>
<i>Mécanismes d'exécution non pénale .....</i>	<i>42</i>
<i>Lanceurs d'alerte .....</i>	<i>43</i>
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTEGRITE DANS LES SERVICES REPRESSIFS .....</b>	<b>45</b>
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS / SERVICES DE POLICE .....	45
<i>Aperçu des autorités répressives .....</i>	<i>45</i>
<i>Accès aux informations .....</i>	<i>46</i>
<i>Confiance du public en les services répressifs .....</i>	<i>47</i>
<i>Syndicats et associations professionnelles .....</i>	<i>47</i>
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....	48
<i>Politique anticorruption au sein de la police .....</i>	<i>48</i>
<i>Principes éthiques et règles de conduite .....</i>	<i>50</i>
<i>Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins .....</i>	<i>50</i>
<i>Conseil, formation et sensibilisation .....</i>	<i>50</i>
RECRUTEMENT ET ÉVOLUTION DE CARRIÈRE .....	51
<i>Procédure de nomination et promotion .....</i>	<i>51</i>
<i>Contrôle de l'intégrité .....</i>	<i>53</i>
<i>Promotion .....</i>	<i>54</i>
<i>Évaluation des performances .....</i>	<i>54</i>
<i>Rotation et mobilité .....</i>	<i>55</i>
<i>Cessation des fonctions et révocation .....</i>	<i>55</i>

<i>Salaire et avantages</i> .....	55
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	56
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	57
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> .....	57
<i>Cadeaux</i> .....	57
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	57
<i>Utilisation abusive d'informations</i> .....	58
<i>Restrictions après la cessation de fonctions</i> .....	58
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	58
<i>Obligations déclaratives</i> .....	59
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	59
CONTRÔLE ET MISE EN ŒUVRE DE LA LOI .....	59
<i>Surveillance et contrôle internes</i> .....	60
<i>Surveillance et contrôle externes</i> .....	61
<i>Surveillance exercée par le public et la société civile</i> .....	62
<i>Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte</i> .....	62
<i>Poursuites pénales et immunité</i> .....	63
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>65</b>

## I. RESUME

1. Ce rapport évalue l'efficacité du cadre existant en Principauté de Monaco pour prévenir la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE - Chef d'Etat, ministres et hauts fonctionnaires dans la carrière politique) et les membres des autorités répressives. Il vise à encourager une réflexion dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. Si le régime monarchique héréditaire et le caractère exigu du territoire de l'Etat expliquent certaines spécificités de son mode de gouvernance, Monaco n'a initié que récemment la mise en place d'un système d'intégrité et de lutte contre la corruption. Il n'est destiné à ce jour qu'aux seuls membres du Gouvernement, le Ministre d'Etat étant même exempté de certaines mesures. Ce système, incluant des règles déontologiques et l'obligation de déclarations d'intérêts et de patrimoine, doit être complété dans le sens d'une meilleure évaluation de l'intégrité des personnes nommées, d'une plus grande transparence de leur action et d'un plus grand contrôle du respect des règles, assorti d'un dispositif de sanctions. Les règles relatives aux activités accessoires et aux emplois après la cessation des fonctions doivent aussi être précisées. Ce nouveau système doit être confronté à la pratique et étendu aux autres PHFE - collaborateurs des ministres, Secrétaire d'Etat à la justice et collaborateurs du Prince. Certaines des mesures de transparence et d'intégrité devraient être rendues applicables au Prince Souverain, Chef de l'Etat, qui exerce des fonctions exécutives essentielles. Elles devraient pour le moins viser ses contacts avec des tiers et les cadeaux reçus dans l'exercice de ses fonctions exécutives, la prévention des conflits d'intérêts et l'utilisation des deniers publics alloués au fonctionnement de l'institution princière.

3. Les règles applicables au fonctionnement de l'exécutif ne sont pas assez développées pour apporter toutes les garanties d'intégrité attendues par le GRECO. Si une cartographie des risques a été mise en place, elle n'a pas résulté en une stratégie globale contre la corruption. Un Comité d'éthique a été récemment créé pour faciliter la mise en œuvre du dispositif et les ministres peuvent désormais avoir recours aux conseils d'un référent déontologue. Ce dispositif devrait toutefois viser l'ensemble des PHFE concernées, faire l'objet d'une formation renforcée, et se voir compléter par des orientations pratiques pour faciliter son application. L'accès à l'information doit être amélioré dans un Etat où la culture de la discrétion reste prégnante. Il n'existe pas de règles organisant les relations des PHFE avec les lobbyistes, ni de dispositif facilitant l'intervention et la protection de lanceurs d'alerte. Une plus grande transparence devrait être apportée dans le cadre du régime des marchés publics.

4. La Direction de la Sûreté Publique (Police) a pour mission première de prévenir la criminalité et préserver la réputation de sûreté de Monaco. Elle est bien organisée et jouit d'une bonne image auprès du public. La transparence dans la nomination de ses responsables et le contrôle de l'intégrité des personnes nommées restent à renforcer. Un Code d'éthique est en place, qui gagnerait à être complété par des orientations pratiques et une formation renforcée. Une stratégie globale de lutte contre la corruption au sein de la police permettrait de conforter la cohérence et l'efficacité du système. Le dispositif de déclarations de patrimoine et d'intérêts des personnels occupant des postes à risque reste à compléter pour permettre un contrôle efficace et substantiel de ces déclarations. Une attention particulière doit être portée aux compétences de la DSP en matière de délivrance de cartes de résidents, ouvrant droit à un statut fiscal avantageux et constituant un risque au regard de l'intégrité des personnels. Des règles relatives aux lanceurs d'alerte et à leur protection devraient être mises

en place pour la police. Un programme d'information de la population quant aux règles d'intégrité applicables à la police permettrait de crédibiliser l'ensemble du système de prévention et de lutte contre la corruption.

## II. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

5. Depuis son adhésion au GRECO en 2007, Monaco a été évaluée dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles conjoints d'évaluation (octobre 2008), des Troisième (mars 2012) et Quatrième (juin 2017) Cycles d'évaluation. Les Rapports d'évaluation ainsi que les Rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Ce Cinquième Cycle d'évaluation a été initié le 1er janvier 2017<sup>1</sup>.

6. L'objet de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités monégasques pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, et passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense des lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, à travers le Chef de la délégation auprès du GRECO, aux autorités monégasques, qui déterminent les institutions ou organes nationaux tenus de prendre les mesures requises. Monaco devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

7. Pour l'élaboration de ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG »), a effectué une visite à Monaco du 20 au 24 novembre 2023, et le GRECO s'est appuyé sur les réponses au Questionnaire d'évaluation de Monaco et d'autres renseignements reçus, notamment de la société civile et à travers les media. L'EEG était composée de M. Michel CLAISE, Juge d'instruction financier, Tribunal de Première Instance de Bruxelles (Belgique), Mme Cristina LESNIĆ, ancienne Vice-Première Ministre, Coordinatrice de projet UNEP (République de Moldova) et Mme Silvia THALLER, Procureure, Parquet central contre la criminalité économique et la corruption (Autriche). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Stéphane Leyenberger, du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG s'est entretenue avec :

- à plusieurs reprises, le Ministre d'Etat et l'ensemble des membres du Conseil de Gouvernement (ministres), ainsi qu'avec la Chef de Cabinet du Ministre d'Etat, le Secrétaire Général du Gouvernement, son Adjointe et leurs collaborateurs et l'ensemble des Directeurs généraux des ministères,
- la Secrétaire d'Etat à la Justice, la Secrétaire générale de la Direction des services judiciaires et les Conseillers de la Secrétaire d'Etat à la Justice,
- le Directeur de Cabinet et trois Conseillers du Prince, son Administrateur des Biens et un Conseiller privé,
- le Président de la Commission Supérieure des Comptes, le Contrôleur Général des Dépenses et le Vérificateur des Finances,
- le Contrôleur Général en charge de la Direction de la Sûreté Publique et son Adjoint,
- le Chef de l'Inspection Générale des Services de Police et son Adjoint,
- la Chef de l'Inspection Générale de l'Administration, les représentants de la Direction des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction Publique et de la Direction des Affaires Juridiques,
- 

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur [le site Web du GRECO](#).

- la Haut-Commissaire à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation, ainsi que des journalistes d'organes de presse monégasques et internationaux.

### III. CONTEXTE

9. Monaco est un Etat particulier au sein du Conseil de l'Europe, résultant d'une histoire singulière remontant au XIII<sup>ème</sup> siècle. La Principauté, avec à sa tête un Chef d'Etat non élu, issu d'une dynastie héréditaire, est un Etat concentré sur 2 km<sup>2</sup>, comptant environ 10 000 ressortissants, 38 000 habitants et 65 000 actifs (dont 80% de pendulaires résidant principalement en France). Enclavée dans le territoire français, Monaco est liée de manière particulière avec la France par des traités et accords. Ces caractéristiques influencent la gouvernance de l'Etat, tant dans les textes que dans son exercice effectif. L'organisation et la pratique institutionnelles sont tournées vers la recherche de la plus grande stabilité, nécessaire à l'existence même de l'Etat. Dans un petit périmètre où « tout le monde connaît tout le monde », la culture de la discrétion est prégnante.

10. Monaco jouit d'un PIB très élevé, et l'Etat dispose d'un budget conséquent, à l'avenant du niveau et de la qualité de vie qu'on y trouve et qui font son image de marque et son attractivité. Outre les citoyens monégasques, y résident et y travaillent un nombre important d'entrepreneurs.

11. Monaco fait partie des très petits pays qui ne sont pas couverts par les index publiés périodiquement par l'ONG *Transparency International*. Il n'existe pas non plus à Monaco d'ONG travaillant sur les questions d'intégrité/corruption. L'intérêt pour les dossiers de corruption était limité en interne, où existe une autocensure de la presse nationale et où les autorités cherchent à préserver l'image de la Principauté. Toutefois, ces questions ont pris, au cours des dernières années, une importance croissante, amenant le Prince Souverain à placer, dans ses discours, la lutte contre la corruption et l'intégrité parmi les priorités de ses orientations de politiques publiques.

12. Le rôle et les pouvoirs du Prince font l'objet d'une attention particulière, notamment au regard de ses compétences normatives et de son pouvoir de nomination à des postes clés de l'Etat, y compris dans le domaine de la justice<sup>2</sup>. L'attrait pour le mandat de parlementaire est limité, notamment en raison de sa non-professionnalisation, les candidats potentiels préférant donner priorité à leur vie professionnelle. A ce jour, il n'existe pas d'opposition au sein du Conseil National<sup>3</sup>. Il en résulte un déséquilibre institutionnel entre pouvoirs exécutif et législatif. Plusieurs hautes fonctions des pouvoirs exécutifs et judiciaires sont exercées par des ressortissants étrangers, principalement français.

13. Plusieurs affaires ont secoué et secouent actuellement la Principauté, relayées par les media internationaux, notamment français. Une affaire ouverte en 2016 est toujours en cours relative à la délivrance de titres de résidence, impliquant d'anciens responsables de la police monégasque. D'autres dossiers plus récents, en lien avec des projets immobiliers, et impliquant des personnes occupant ou ayant occupé des fonctions clé au sein des pouvoirs exécutif et judiciaire, font l'objet de procédures judiciaires à Monaco et dans d'autres pays<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir notamment les rapports d'évaluation et de conformité du GRECO dans le cadre du IV<sup>ème</sup> cycle : GrecoEval4Rep(2017)1 et GrecoRC4(2023)5.

<sup>3</sup> La majorité parlementaire actuelle est issue d'une coalition entre trois partis politiques qui ont fusionné en 2022 pour former l'Union nationale monégasque.

<sup>4</sup> Voir notamment Mediapart, 16 novembre 2018 ; L'Obs, 9 avril 2022 ; Le Monde, 28 juillet 2023 ; Libération, 23 janvier 2024 ; Le Monde, 25, 26, 27 et 28 janvier 2024.



14. Monaco a fait l'objet d'un rapport du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)<sup>5</sup>. Il appelle à renforcer les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites, la confiscation et le recouvrement des produits du crime, ainsi que son système de supervision. Il souligne également la nécessité d'apporter des améliorations majeures concernant la transparence des personnes morales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en matière de financement du terrorisme. Une meilleure coopération internationale est attendue. Monaco est ainsi placée en procédure de suivi renforcé dans ce cadre. À compter du 29 septembre 2023, le Service d'Information et de Contrôle sur les Circuits Financiers de Monaco (SICCFIN) a évolué pour devenir l'Autorité Monégasque de Sécurité Financière (AMSF), une autorité administrative indépendante visant à améliorer la sécurité et la conformité du secteur financier monégasque. L'EEG s'est vu confier, lors de la visite sur place, que ce rapport a été vécu par les autorités monégasques comme un coup de semonce pris très au sérieux.

15. Dans ce contexte, une prise de conscience de la nécessité d'avancer dans la mise en place de dispositifs de prévention et de lutte contre la corruption est notable. Un texte important est venu en juin 2023 renforcer les dispositifs anti-corruption mis en place depuis les recommandations du GRECO formulées au titre des cycles précédents, ancrant juridiquement les principes et les règles éthiques, déontologiques et de conformité des membres du Gouvernement. Un référent déontologue a été désigné et un Comité d'éthique a été nommé. Dans le domaine de la police, le Code d'éthique de la police a été renforcé en 2023. D'autres normes et guides pratiques sont en cours d'élaboration pour prévenir les faits de corruption au sein de l'exécutif et de la police. Le GRECO espère que les recommandations formulées dans le présent rapport serviront de feuille de route dans le cadre des réformes qui restent à mettre en œuvre.

---

<sup>5</sup> MONEYVAL (2022)19.

#### IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

##### **Systeme de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Systeme de gouvernement*

16. La Principauté de Monaco (ci-après « Monaco ») est une monarchie héréditaire et constitutionnelle dont les principes sont consacrés par la Constitution du 17 décembre 1962, révisée en 2002. La Constitution fixe les compétences des autorités de l'Etat, prévoit la séparation des fonctions administrative, législative et judiciaire, organise les pouvoirs publics et garantit la liberté et la sûreté individuelles. Son Article 2 énonce que « la Principauté est un Etat de droit attaché au respect des libertés et droits fondamentaux ». La Constitution est placée au sommet de la hiérarchie des normes et indique les domaines relevant de la législation, complétés par les domaines que les droit et la pratique constitutionnels monégasques regardent comme législatifs par nature. Les autres domaines relèvent du champ réglementaire

17. Le pouvoir exécutif relève de l'autorité du Prince. Le Gouvernement est exercé par un Ministre d'Etat, assisté du Conseil de Gouvernement lequel est composé de Conseillers de Gouvernement-Ministres (ci-après « les ministres »). Le Ministre d'Etat et les ministres sont responsables envers le Prince de l'administration de la Principauté<sup>6</sup>. Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le Chef de l'Etat, qui possède l'initiative des lois, et par le Conseil National (ci-après « le Parlement »), qui seul peut les voter<sup>7</sup> et dispose de la maîtrise totale de l'ordre du jour – il peut, par conséquent, refuser de délibérer sur un projet de loi. Une révision constitutionnelle de 2002 permet de transformer une proposition de loi (initiative parlementaire) en projet de loi (initiative gouvernementale). Le pouvoir judiciaire appartient au Prince, qui en délègue le plein exercice aux cours et tribunaux<sup>8</sup>. Le Secrétaire d'Etat à la Justice, Directeur des Services Judiciaires, n'est pas membre du Conseil de Gouvernement (voir ci-dessous).

###### *Statut des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

###### Le Chef de l'Etat

---

<sup>6</sup>Dans ce pays où se superposent géographiquement les juridictions de l'Etat et de la Municipalité, est établie une séparation des compétences. Ainsi la Municipalité est compétente pour l'état-civil et la nationalité, la petite enfance, le maintien des personnes âgées à domicile, les animations de la Ville, l'affichage sur les voies publiques, la police du stationnement payant, la réglementation de la circulation sur les places et voies affectées à l'usage du public, les conventions d'occupation privative des dépendances du domaine public, la répartition des subventions dans le domaine récréatif et culturel, la création, l'aménagement ou la translation de cimetières ou de leurs dépendances, l'action culturelle et artistique des établissements communaux, la dénomination des voies publiques, les autorisations d'occupation privative sans emprise des voies publiques, les autorisations d'occupation privative des établissements de restauration et commerces avec emprise des voies publiques, les concessions et autorisations de construire dans le cimetière. Les autres compétences sont dévolues au Gouvernement.

<sup>7</sup> Article 66 de la Constitution : « La loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National ».

<sup>8</sup> L'indépendance des juges est garantie par la Constitution et par la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature, modifiée. Voir Rapports établis par le GRECO dans le cadre du Cycle IV d'évaluation, notamment GrecoEvalIVRep(2017)1.

18. Monaco est dirigée par le Prince Souverain, qui tient son pouvoir du caractère héréditaire de la monarchie, défini par l'Article 10 de la Constitution : « la succession au Trône, ouverte par suite de décès ou d'abdication, s'opère dans la descendance directe et légitime du Prince régnant, par ordre de primogéniture avec priorité masculine au même degré de parenté ». L'Etat monarchique héréditaire reconnaît le principe de l'inviolabilité de la personne du Prince, qui lui confère, à titre personnel, un régime de totale immunité juridique.

19. Le Prince exerce ses prérogatives dans les limites de la Constitution<sup>9</sup>. Il nomme et révoque de manière discrétionnaire les principales personnalités du pouvoir exécutif, et notamment le Ministre d'Etat, les ministres et les fonctionnaires assimilés, les membres de la Maison Souveraine, le Secrétaire d'Etat à la Justice<sup>10</sup>. Il participe activement à la nomination des magistrats, en particulier ceux du Tribunal Suprême<sup>11</sup>, par Ordonnance souveraine. Il signe les (et donne force exécutoire aux) ordonnances souveraines. Il peut s'opposer expressément aux arrêtés ministériels dans les dix jours qui suivent leur transmission par le Ministre d'Etat (pouvoir d'opposition). Il approuve les projets de loi présentés par le Conseil de Gouvernement avant qu'ils ne soient déposés par le Ministre d'Etat devant le Conseil National. Il peut dissoudre le Conseil National par ordonnance, après consultation du Conseil de la Couronne. Par ailleurs, le Prince représente la Principauté dans ses rapports avec les puissances étrangères, signe et ratifie les traités et accords internationaux<sup>12</sup>. Il exerce le droit de grâce et d'amnistie, ainsi que le droit de naturalisation et de réintégration dans la nationalité monégasque. Il confère les ordres, titres et autres distinctions.

20. Selon les termes approuvés par le GRECO, un chef d'Etat est couvert par le 5e cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décision sur les dépenses publiques et la prise de décision sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

21. L'EEG s'est vu indiquer durant la visite d'évaluation que, dans les faits, le pouvoir exécutif est exercé par le Gouvernement, sur la base des orientations données par le Prince, et que ce dernier n'intervient pas directement dans le fonctionnement quotidien des services exécutifs de l'Etat. De même, il lui a été indiqué que, dans le cadre du processus législatif, le Prince, dans les faits, a toujours promulgué la loi votée. L'ECC constate cependant que le

---

<sup>9</sup> Article 12 de la Constitution.

<sup>10</sup> Pour certains d'entre eux (Ministre d'Etat, Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'intérieur, Secrétaire d'Etat à la Justice), la nomination s'effectue en accord avec les autorités françaises, dans le cadre des accords bilatéraux entre les deux pays.

<sup>11</sup> « Le GRECO note qu'il existe un cadre juridique encadrant les nominations des membres du Tribunal Suprême, mais souligne que celui-ci n'est pas de nature à assurer que ces nominations s'appuient sur une procédure transparente, notamment en ce qui concerne le pouvoir de nomination du Prince. Celui-ci devrait être davantage encadré par la loi afin de garantir la transparence et l'indépendance des nominations non seulement en pratique, mais aussi en droit. » (GRECO RCIV(2023)5).

<sup>12</sup> Certains traités doivent cependant faire l'objet d'une loi de ratification : les traités affectant l'organisation constitutionnelle, ou dont la ratification entraîne la modification de dispositions législatives existantes, ou emportant adhésion à une organisation internationale dont le fonctionnement implique la participation de parlementaires, ou impliquant une charge budgétaire non prévue par la loi de budget.

Prince détient constitutionnellement et effectivement une part significative du pouvoir exécutif - voire du pouvoir législatif.

22. Le fait de nommer et révoquer les membres du Gouvernement de manière discrétionnaire, sans qu'il ne soit établi aucun lien avec la majorité parlementaire<sup>13</sup>, lui confère un pouvoir exécutif singulier. Il peut dissoudre le Parlement de sa seule initiative, après consultation du Conseil de la Couronne. Il nomme à discrétion à des fonctions-clés dans les domaines régaliens tels que la justice ou la police, en matière diplomatique ou en matière de gouvernance économique. Il prend également, sans consultation du Gouvernement, les ordonnances souveraines relatives aux statuts de la Famille Souveraine ou dans le domaine de la justice (sur proposition du Secrétaire d'Etat à la Justice)<sup>14</sup>. Par ailleurs, s'il ne semble pas interférer dans les affaires courantes de l'exécutif, il fixe les orientations qui président à l'action du Gouvernement, et en rencontre régulièrement ses membres - le Ministre d'Etat indique rencontrer le Prince au moins une fois par semaine, et les ministres de manière très régulière. Les mesures envisagées par le Gouvernement sur les politiques publiques ou sur des problématiques spécifiques sont soumises sous forme de notes de présentation pour validation du Prince.

23. Le « pouvoir d'opposition » du Prince reste formel, car il n'est pas utilisé dans les faits. L'EEG note toutefois que s'y substitue un droit de veto informel. En effet, il a été indiqué à l'EEG que le partage du pouvoir exécutif entre le Prince et le Gouvernement, et le partage des compétences législatives entre le Prince et le Parlement, reposent concrètement sur une culture du dialogue et du consensus. Les discussions en amont permettent de prévenir un blocage institutionnel, faisant en sorte de ne jamais arriver à une situation où le Prince serait amené à se prononcer formellement sur une norme à laquelle il serait opposé. L'EEG constate qu'en cas de désaccord, les textes sont retirés ou retravaillés. Il est d'ailleurs constaté par l'EEG que des projets de loi ont pu être retirés - même si les motifs de ces retraits ne sont pas, pour leur grande majorité, liés à ce veto princier informel<sup>15</sup>. Le Prince a donc le dernier mot en matière législative et réglementaire.

24. Même si cela est exceptionnel, le Prince a la faculté de s'adresser au Parlement pour l'enjoindre d'agir dans un sens particulier, comme le prouve par exemple la Déclaration du 20 octobre 2023<sup>16</sup> adressée aux Conseillers Nationaux et relative au débat budgétaire, dans laquelle le Prince rappelle qu'il est de sa « responsabilité de veiller à ce que la gestion [des] budgets soit en adéquation avec les réalités du monde qui [les] entoure », qu'il lui « appartient (...) de rendre des arbitrages », et où il « invite les Conseillers Nationaux à la responsabilité et au réalisme, et à collaborer avec [son] Gouvernement ».

---

<sup>13</sup> Il faut toutefois noter que, compte tenu du nombre limité de ressortissants monégasques (10 000), il n'est pas aisé de trouver les candidats pour les 24 postes de Conseillers nationaux. Il en ressort que l'opposition au sein du Parlement est limitée, voire inexistante. Ainsi, pour la mandature actuelle, il n'y avait qu'une seule liste complète proposée aux suffrages des Monégasques.

<sup>14</sup> En exécution des lois sur l'administration et l'organisation de la justice, sur le statut de la magistrature ou sur l'organisation d'autres professions judiciaires.

<sup>15</sup> Depuis la révision de 2002, le Gouvernement a eu recours au retrait 40 fois, ce qui rapporté aux 350 projets de loi qu'il a déposés, représente 11 % des projets environ. La pratique montre que les retraits justifiés par un désaccord politique de fond sont rares, la majorité des retraits résultant du caractère obsolète du texte ou nécessité de recalibrer le texte sans pour autant caractériser un désaccord sur les objectifs ou les finalités de la réforme.

<sup>16</sup> Déclaration du 20 octobre 2023 de S.A.S. le Prince Albert II.

25. L'EEG en conclut qu'il existe des prérogatives exécutives essentielles dévolues au Prince et, partant, que le Prince joue un rôle fondamental au sein de l'exécutif dans le cadre constitutionnel et dans la pratique. Au vu de ce qui précède, le Prince doit être considéré comme une personne exerçant de hautes fonctions de l'exécutif au sens du présent rapport.

26. L'EEG est toutefois consciente du caractère particulier du régime politique monégasque, dans lequel le Prince Souverain, non élu, mais exerçant un pouvoir exécutif significatif, jouit personnellement d'une immunité totale, qui s'étend durant son existence en raison du principe d'hérédité du pouvoir. L'EEG se trouve ainsi, d'une part, dans l'impossibilité de recommander de manière pertinente des mesures relatives à l'entrée en fonction ou à la cessation de fonctions du Chef de l'Etat, notamment en matière de contrôle d'intégrité ou de patrimoine. D'autre part, cette spécificité réduit *de facto* la portée des règles éthiques ou d'intégrité, dans la mesure où la violation de telles règles ne pourrait pas engager la responsabilité du Prince ou être sanctionnée, ni de manière disciplinaire ou pénale, ni même politiquement dans les urnes. C'est pourquoi l'EEG considère qu'il est pertinent de distinguer dans ce rapport les mesures recommandées à l'égard du Prince Souverain des mesures recommandées à l'égard des autres PHFE (voir ci-dessous)<sup>17</sup>.

#### Le Conseil de la Couronne

27. Le Prince prend conseil auprès du Conseil de la Couronne, comprenant sept membres de nationalité monégasque, nommés pour une durée de trois ans par le Prince. Le Président et trois autres membres sont librement désignés par le Prince, trois membres sont nommés sur présentation du Conseil National, hors de son sein. Les attributions, la composition et les règles de fonctionnement de cette assemblée consultative sont fixées par la Constitution. Le Prince la consulte obligatoirement pour les traités internationaux, la dissolution du Conseil National, les demandes de naturalisation et de réintégration, la grâce et l'amnistie. Cette consultation est facultative pour les questions touchant aux intérêts supérieurs de l'Etat. Le Conseil de la Couronne ne dispose pas de pouvoir décisionnaire et ses avis ne lient pas le Prince. Le Conseil de la Couronne peut également présenter au Prince des suggestions. Il n'est pas impliqué dans l'action de l'exécutif au quotidien. Compte tenu des compétences exercées par ce Conseil, dont les avis ne lient pas le Chef de l'Etat, l'EEG considère que ses membres n'ont pas la qualité de PHFE au sens de ce rapport.

#### La Maison Souveraine

28. Au sein de la Maison souveraine, le Cabinet princier est composé d'un Directeur de Cabinet et de quatre Conseillers. Sont également membres de la Maison Souveraine le Secrétaire d'Etat, l'Administrateur des biens du Prince et ses Conseillers privés (actuellement un Premier Conseiller privé et deux Conseillers privés)<sup>18</sup>. L'ensemble de ces membres de la Maison Souveraine, attachés directement au Prince, sont nommés et révoqués par le Prince de manière discrétionnaire. Les ordonnances souveraines de nomination sont dispensées de délibération en Conseil de Gouvernement<sup>19</sup>. La composition de la Maison Souveraine est rendue publique sur les sites internet officiels.

---

<sup>17</sup> Dans les recommandations ci-dessous, le Prince Souverain n'est pas inclus dans les formules : « l'ensemble des personnalités occupant de hautes fonctions de l'exécutif ». Il est explicitement mentionné, le cas échéant.

<sup>18</sup> L'Ordonnance Souveraine n° 5.344 du 2 juin 2015 définit la « Maison Souveraine ».

<sup>19</sup> Article 46 de la Constitution.

29. La Maison Souveraine compte 203 agents (hors carabiniers chargés de la sécurité du Palais). Le budget de la Maison Souveraine est voté par le Conseil National dans le cadre du budget annuel de l'Etat monégasque (voir ci-dessous). Le montant du budget des dépenses de souveraineté s'élève à 56,4 millions d'euros<sup>20</sup>. Les dépenses de fonctionnement de la Maison Souveraine sont gérées par les comptables de la Maison Souveraine, sous la responsabilité du Cabinet.

30. Les membres du Cabinet ont pour fonction de conseiller le Prince. Ni les membres du Cabinet, ni les autres membres de la Maison Souveraine n'ont de pouvoir décisionnaire relatif aux compétences constitutionnelles du Prince. Ils peuvent avoir recours à des consultants extérieurs. Lors de leur rencontre avec l'EEG, ils ont indiqué rencontrer ponctuellement les ministres.

31. A la tête d'un service de vingt personnes, l'Administrateur des biens du Prince assure la gestion des biens de la Couronne, de nature immobilière et mobilière, ainsi que ceux relevant du patrimoine privé du Prince. Il peut effectuer toutes opérations sur les fonds, valeurs ou titres dépendant des comptes bancaires ou des portefeuilles financiers, spécialement affectés aux biens de la Couronne par le Prince, ainsi que sur les objets d'art et/ou de collection, au nombre desquels figurent notamment les collections des timbres-poste et de monnaies, pour les nécessités de leur gestion. Il représente les intérêts du Palais dans deux instances consultatives<sup>21</sup>.

32. Les membres de la Maison Souveraine ne jouissent d'aucune immunité, contrairement au Prince. Leur statut reste à préciser. A part les fonctions de l'Administrateur des biens, leurs fonctions individuelles ne sont pas définies précisément, mais des décisions souveraines peuvent déterminer des missions particulières qui leur sont attribuées. Il est prévu qu'une décision souveraine vienne prochainement fixer leur statut en même temps que celui de l'ensemble des personnels de la Maison souveraine (article 35 de l'Ordonnance Souveraine précitée). Ces réformes annoncées devraient permettre de poser le cadre éthique et d'intégrité de ces conseillers (voir ci-dessous).

33. Les autorités monégasques ont indiqué à l'EEG qu'elles considèrent le Secrétaire d'Etat, les membres du Cabinet, l'Administrateur des biens et les Conseillers privés du Prince (ci-après « les collaborateurs du Prince ») comme des PHFE, compte tenu de leur proximité de travail et d'action avec le Prince et leur rôle de conseil dans l'exercice du pouvoir exécutif dévolu au Chef de l'Etat. Ils sont donc considérés en cette qualité dans le cadre de ce rapport.

34. Quelques mois avant la visite d'évaluation de l'EEG, le Prince a démis de leurs fonctions son Chef de Cabinet, ainsi que l'Administrateur des biens. Ces décisions ont été prises alors que des soupçons de pratiques illégales liées à des projets immobiliers s'étaient intensifiés depuis plusieurs mois suite à la divulgation, sur un site internet, d'échanges de courriers électroniques impliquant plusieurs personnalités actives dans la vie institutionnelle et des affaires monégasques<sup>22</sup>. Le Prince a porté plainte contre son ancien Administrateur des biens et s'est porté partie civile dans cette affaire. Lors de leur entretien avec l'EEG, les membres de la Maison Souveraine, et notamment le nouveau Directeur de Cabinet et le

---

<sup>20</sup> Loi n° 1557 du 22 décembre 2023 portant fixation du budget général primitif de l'exercice 2024.

<sup>21</sup> Commission Consultative de la Collection Philatélique et Numismatique de S.A.S le Prince Souverain et Commission Consultative des Collections et du Patrimoine Artistique du Palais de S.A.S. le Prince de Monaco.

<sup>22</sup> Voir notamment « Le Monde », 28 juillet 2023.

nouvel Administrateur des biens, se sont clairement démarqués des pratiques de leurs prédécesseurs. Ils ont indiqué qu'un audit a été demandé par le Prince, mené par deux experts suisses, dont le rapport a démontré des dysfonctionnements. Le nouvel Administrateur des biens a mis en avant la volonté de renforcer la transparence et de construire « sur de nouvelles bases ». Des actions correctives ont été prises pour éviter que l'Administrateur des biens ne puisse outrepasser ses pouvoirs : une cartographie des risques a été réalisée, des comités d'acquisition ont été créés et des audits annuels sont mis en place. En l'absence de règles juridiques applicables à la Maison Souveraine, le nouvel Administrateur des biens a de lui-même proposé au Prince de lui déclarer son propre patrimoine tous les deux ans.

35. L'EEG prend note de cette volonté affirmée d'évoluer et d'encadrer plus strictement les pratiques propres aux membres de la Maison Souveraine. Au-delà des mesures correctives immédiates, elle invite instamment les autorités à mettre en place dès que possible les mesures appropriées afin de doter juridiquement ces PHFE d'un cadre d'intégrité clair (voir ci-dessous).

### Le Gouvernement

36. Le Gouvernement est exercé par un *Ministre d'Etat*, assisté d'un *Conseil de Gouvernement*<sup>23</sup> composé de cinq ministres, actuellement 3 hommes et 2 femmes, chargés de l'Intérieur ; des Finances et de l'Economie ; des Affaires Sociales et de la Santé ; de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme ; des Relations Extérieures et de la Coopération.

37. Le Gouvernement ne repose pas sur un système électif. Le Ministre d'Etat et les ministres sont discrétionnairement nommés et révoqués par le Prince, indépendamment de la majorité parlementaire. La nomination du Ministre d'Etat et du Ministre de l'Intérieur fait l'objet d'une consultation entre les autorités françaises et monégasques. Ces derniers, comme les autres membres du Gouvernement, peuvent être des ressortissants français. Les ordonnances souveraines relatives à la nomination des membres du Gouvernement sont dispensées de délibération en Conseil de Gouvernement<sup>24</sup>.

38. Le Ministre d'Etat préside, avec voix prépondérante, le Conseil de Gouvernement chaque semaine. La Constitution dote les ministres d'un pouvoir délibératif propre qui leur permet de s'exprimer librement et exclut toute subordination hiérarchique. Toutefois, les décisions concernant les actes de l'exécutif (ordonnances souveraines, arrêtés ministériels) et la législation sont prises exclusivement par le Gouvernement à titre collectif. Les ordonnances souveraines font mention des délibérations auxquelles elles se rapportent. Elles sont signées par le Prince, ce qui leur donne force exécutoire. Certaines ordonnances souveraines sont dispensées de la délibération en Conseil de Gouvernement, et donc du seul ressort du Prince (voir ci-dessus). Les arrêtés ministériels font mention des délibérations auxquelles ils se rapportent et sont signés par le Ministre d'Etat ; ils sont transmis au Prince dans les vingt-quatre heures de leur signature et ne deviennent exécutoires qu'en l'absence d'opposition expresse du Prince dans les dix jours qui suivent leur transmission. Toutefois, le Prince peut faire savoir au Ministre d'Etat qu'il n'entend pas faire usage de son droit d'opposition pour certains arrêtés ou catégories d'arrêtés. En pratique, le Prince fait savoir au Gouvernement pour quelles catégories d'arrêtés il n'entend pas faire usage de ce droit (par exemple les

---

<sup>23</sup> Article 43 de la Constitution.

<sup>24</sup> Article 46 de la Constitution.

autorisations de commerce). Dès lors, les affaires relevant de ces catégories font systématiquement l'objet d'une exécution immédiate après délibération du Conseil de Gouvernement. Certaines catégories d'arrêtés, telles que les autorisations de commerce, ont force exécutoire dès leur signature par le Ministre d'Etat. Par ailleurs, le Ministre d'Etat et les ministres peuvent édicter des décisions administratives, exécutoires dès leur signature (par exemple pour la réglementation de mesures sanitaires ; pour des mesures de sanctions financières ciblées prises suite à une décision d'un comité de sanctions - gel de fonds en matière de terrorisme, atteinte aux droits de l'Homme, etc. ; pour les autorisations délivrées par le Département de l'Intérieur pour la tenue des manifestations de grande envergure).

39. Le *Ministre d'Etat* représente le Prince et exerce la direction des services exécutifs<sup>25</sup>. Il dispose de la force publique<sup>26</sup>. Il exerce également son autorité directe sur les services dits « transversaux » et incluant notamment le Secrétariat général du Gouvernement, le Contrôle Général des Dépenses, la Cellule de l'Attractivité et la Délégation Interministérielle chargée de la Transition Numérique, l'Inspection Générale de l'Administration, l'Institut Monégasque de la Statistique et des Etudes Economiques, le Haut-Commissariat aux Affaires européennes, la Direction de la Communication, la Direction des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction Publique, la Direction des Affaires Juridiques. Le Ministre d'Etat peut, par arrêté, consentir des délégations de signature (exemples : délivrance des passeports, gel des fonds aux fins de lutte contre le terrorisme ou de sanctions économiques), à l'exclusion de toute délégation de pouvoirs. Ces délégations ne peuvent pas concerner les arrêtés ministériels et les actes /mesures pour lesquels la compétence du Ministre d'Etat est fondée directement sur des dispositions de la Constitution ou résulte d'accords internationaux.

40. Le *Secrétaire Général du Gouvernement et le Secrétaire Général Adjoint* sont choisis par le Ministre d'Etat et nommés par ordonnance souveraine. Ces derniers ont notamment pour compétences<sup>27</sup> d'assurer le secrétariat du Conseil de Gouvernement et le suivi de ses délibérations ; de préparer les arrêtés ministériels et toutes les décisions du Ministre d'Etat, et d'en assurer le suivi ; d'assurer la préparation à la prise de fonctions du Ministre d'Etat ; de coordonner l'action des différents départements du gouvernement s'agissant des affaires interministérielles ; d'animer et de coordonner l'activité des entités placées sous l'autorité directe du Ministre d'Etat ou à vocation interministérielle ; d'assurer le suivi administratif des correspondances adressées au Ministre d'Etat ; de concevoir et de suivre les procédures et les méthodes administratives pour améliorer la qualité du service public ; d'assurer le suivi des relations du Ministre d'Etat et du Gouvernement avec la Direction des Services judiciaires, les Assemblées et Corps constitués, ainsi qu'avec les autorités administratives indépendantes ; d'assurer la délivrance des passeports et autres titres de voyage ; d'instruire administrativement les propositions de distinctions honorifiques ; d'assurer la délivrance de légalisations de documents et de copies certifiées conformes ; d'opérer la publication et la diffusion des textes officiels, en assurant notamment la gérance du Journal de Monaco. Le Ministre d'Etat dispose également d'un *Chef de Cabinet*, choisi par lui et nommé par ordonnance souveraine, chargé de l'assister dans la mise en œuvre de ses décisions et de le représenter, le cas échéant. Ces compétences reviennent à qualifier le Secrétaire Général du Gouvernement et son Adjoint, de même que le Chef de Cabinet du Ministre d'Etat, de PHFE au sens de ce rapport, ce dont les autorités monégasques conviennent clairement.

---

<sup>25</sup> Dans l'exercice de leurs fonctions administratives de chefs de service, les ministres sont soumis à l'autorité hiérarchique du Ministre d'Etat.

<sup>26</sup> Article 44 de la Constitution.

<sup>27</sup> Ordonnance Souveraine n° 5.840 du 13 mai 2016.



L'administration du Ministre d'Etat est en outre composée de trois conseillers techniques traitant exclusivement de sujets transversaux spécifiques qui concernent l'ensemble des départements et directions : les droits des femmes, la refonte budgétaire globale initiée par le Gouvernement Princier en 2017 et le fonds social de l'Administration monégasque qui permet aux fonctionnaires, aux agents contractuels et aux retraités de la fonction publique de bénéficier d'offres compétitives et des réductions en matière de loisirs. Ces trois conseillers, qui relèvent du statut de la fonction publique ou du statut des contractuels de la fonction publique, n'ont pas de compétence politique ou décisionnelle.

41. Chaque *ministre* exerce son autorité sur un département ministériel ayant la charge de plusieurs directions ou services dits « techniques »<sup>28</sup>. Le *directeur général* est le plus proche collaborateur du ministre, nommé après délibération du Conseil de Gouvernement, approuvée par le Prince. Il l'assiste en préparant, notamment, les décisions administratives et en faisant assurer leur exécution<sup>29</sup>. En cas d'absence ou d'empêchement du Ministre, le Directeur général le supplée - excepté pour le Conseil de Gouvernement où les affaires du Département sont présentées par un autre ministre, désigné par le Ministre d'Etat. Compte tenu de ces compétences, les directeurs généraux sont considérés comme des PHFE au sens de ce rapport, ce dont les autorités monégasques conviennent clairement. L'administration du ministère se compose d'un secrétaire général, de conseillers techniques et de chargés de mission, sans compétence politique ou pouvoir décisionnel. Les ministres n'ont pas de conseillers « de l'ombre ». Ils peuvent toutefois avoir recours à des consultants extérieurs, experts dans leur domaine. L'intervention de ces consultants est encadrée par un contrat.

42. Les différents départements ministériels constituent l'Administration gouvernementale. Celle-ci représente un effectif d'environ 3 900 personnes sur les 5 000 emplois de la fonction publique, dont plus de 44 % sont occupés par des femmes. Les secrétariats des départements ministériels sont des entités administratives chargées de veiller à la mise en œuvre des décisions prises par le Conseil de Gouvernement. Ils n'exercent pas de rôle politique.

43. Pour les PHFE collaborateurs des ministres (Secrétaire Général du Gouvernement et son Adjoint, Chef de Cabinet du Ministre d'Etat, directeurs généraux), leur statut diffère selon qu'ils sont :

- fonctionnaires ; occupant un emploi supérieur, leur nomination ainsi que la cessation de leurs fonctions sont laissées à la seule appréciation de l'autorité compétente, sans préjudice de la révocation qui peut être prononcée par ordonnance souveraine, après avis du conseil de discipline<sup>30</sup> ;
- agents contractuels de l'Etat ; ils accèdent à ces fonctions, après délibération du Conseil de Gouvernement approuvée par le Prince, par la voie contractuelle dont la durée du contrat est fixée à trois ans, renouvelable une fois à l'issue de cette période, un contrat à durée indéterminée peut être conclu ; leur licenciement est prononcé par le Ministre d'Etat après avis du conseil de discipline, sur délibération du Conseil de Gouvernement approuvée par le Prince.

---

<sup>28</sup> Ordonnance Souveraine n° 16.605 du 10 janvier 2005 portant organisation des Départements ministériels, modifiée.

<sup>29</sup> Ordonnance Souveraine n° 7.779 du 11 août 1983.

<sup>30</sup> Loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat, modifiée.

## Le Secrétaire d'Etat à la Justice

44. Le<sup>31</sup> Secrétaire d'Etat à la Justice, Directeur des Services Judiciaires<sup>32</sup>, n'est pas membre du Conseil du Gouvernement. Il est responsable de la bonne administration de la justice et exerce son autorité sur la Maison d'arrêt ainsi que sur le Service de gestion des avoirs saisis ou confisqués. Il est responsable devant le seul Prince, qui le nomme de manière discrétionnaire, en concertation avec les autorités françaises. Sa fonction est instituée par la loi<sup>33</sup>.

45. Le Secrétaire d'Etat à la Justice dispose, concernant l'administration judiciaire, de compétences comparables à celles dévolues au Ministre d'Etat pour l'administration générale du pays. Il est l'autorité hiérarchique et disciplinaire à l'égard des personnels de la Direction des Services Judiciaires (DSJ), qui comprend 90 agents de l'Etat, 12 fonctionnaires et 24 greffiers. Il peut saisir le Haut Conseil de la Magistrature concernant les questions disciplinaires des magistrats.

46. Les ordonnances souveraines concernant les services judiciaires ne font pas l'objet de délibérations en Conseil de Gouvernement, mais sont prises par le Prince sur rapport du Secrétaire d'Etat à la Justice<sup>34</sup>. Pour l'exercice de ses compétences administratives, ce dernier prend des arrêtés à caractère réglementaire ou individuel. Il peut également prendre d'autres décisions de nature réglementaire (dont la légalité peut être contestée devant le Tribunal Suprême). Par ailleurs, il soumet au Prince des rapports et des propositions en vue de la nomination par ordonnance souveraine de tous les magistrats (après avis du Haut Conseil de la Magistrature). Il présente également au Prince un rapport relatif à la nomination des avocats défenseurs, des notaires et huissiers de justice, ainsi que des greffiers. Les fonctionnaires de l'Etat affectés à la DSJ sont nommés par ordonnance souveraine, sur le rapport du Secrétaire d'Etat à la Justice, tandis que les agents contractuels sont recrutés conformément aux dispositions de l'Ordonnance Souveraine<sup>35</sup>. La DSJ est également l'autorité centrale pour l'application de conventions internationales relatives à l'entraide pénale, à l'extradition et en matière civile (par exemple : déplacement illicite d'enfants). Enfin, l'avis du Secrétaire d'Etat à la Justice peut être recueilli par le Prince sur toute question concernant la Justice, compétence également exercée par le Haut Conseil de la Magistrature.

47. S'il lui arrive d'être *de facto* l'auteur de projet de loi (par exemple, la Loi du 9 décembre 2022 relative à l'enquête préliminaire et aux mesures alternatives aux poursuites), le Secrétaire d'Etat à la Justice n'est pas soumis à une procédure formalisée ; le projet transite formellement par le Gouvernement pour être porté devant le Parlement. Il existe toutefois un groupe de travail entre la DSJ et les services concernés du Gouvernement, à vocation opérationnelle, qui permet notamment d'échanger sur les projets de loi. Il existe par ailleurs un Groupe de contact, présidé par le Secrétaire d'Etat à la Justice, incluant la DSJ, la Direction de la Sûreté publique, la Direction des Services fiscaux et l'Agence monégasque de Sécurité financière, à vocation opérationnelle, de coopération et de coordination, qui permet notamment de définir les axes prioritaires d'une politique pénale en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

---

<sup>31</sup> La fonction est actuellement exercée par une femme.

<sup>32</sup> Ordonnance Souveraine n° 8.155 du 14 juillet 2020 relative au titre de Secrétaire d'Etat à la Justice.

<sup>33</sup> Loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires, modifiée.

<sup>34</sup> Article 46 de la Constitution.

<sup>35</sup> Ordonnance Souveraine n° 9.640 du 23 décembre 2022.

48. Le Secrétaire d'Etat à la Justice dispose de pouvoirs juridictionnels liés notamment à la direction de l'action publique, qu'il ne peut ni exercer lui-même, ni en arrêter ou suspendre le cours. A cet égard, il peut donner des instructions de poursuites aux magistrats du ministère public. En outre, il peut, par arrêté, accorder à des personnes condamnées définitivement le bénéfice de la libération conditionnelle des condamnés.

49. En cas d'absence ou d'empêchement, il peut assurer son remplacement par un arrêté portant délégation au Procureur Général ou, si ce dernier est absent ou empêché, un membre du Conseil d'Etat.

50. Même s'il ne fait pas partie du Gouvernement, le Secrétaire d'Etat à la justice détient *de facto* des pouvoirs similaires à ceux exercés, dans d'autres pays, par les ministres de la Justice. L'EEG estime donc qu'il y a lieu de considérer le Secrétaire d'Etat à la Justice comme une PHFE au titre de ce rapport, ce dont conviennent clairement les autorités monégasques.

51. Le Secrétaire d'Etat à la Justice, Directeur des Services Judiciaires, est assisté par un Secrétaire Général dans tous les domaines de l'administration de la Justice<sup>36</sup>. Son rôle étant moins politique que celui dévolu au Secrétaire Général du Gouvernement, il n'y a pas lieu de le considérer comme PHFE dans le cadre de ce rapport.

\*\*\*

52. Outre le Prince Souverain, considéré de manière spécifique compte tenu du caractère monarchique et héréditaire du régime monégasque, sont donc considérés comme PHFE dans le cadre de ce rapport :

- le Ministre d'Etat,
- les ministres,
- le Secrétaire d'Etat à la Justice,
- les collaborateurs des ministres (Chef de Cabinet du Ministre d'Etat, Secrétaire Général du Gouvernement et son Adjoint, directeurs généraux des ministères),
- les collaborateurs du Prince au sein de la Maison Souveraine (Secrétaire d'Etat, membres du Cabinet princier, Administrateur des biens du Prince, Conseillers privés du Prince).

#### *Critères de nomination des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

53. Les mandats des PHFE sont incompatibles avec les mandats de Conseiller National (parlementaire) et de Conseiller Communal à la Mairie de Monaco.

54. Les collaborateurs des ministres et les collaborateurs du Prince (fonctionnaires et contractuels) peuvent être soumis à des critères présidant à leur nomination, par leur statut et leur habilitation au « secret de sécurité nationale », qui inclut *de facto* un contrôle de leur intégrité. Ce contrôle *a priori* porte sur leurs antécédents judiciaires, leur moralité et leur intégrité. Il est exercé par la Direction de la Sûreté Publique (DSP). Leur agrément étant renouvelé régulièrement<sup>37</sup>, ce contrôle est également effectué au cours de l'exercice de leurs

---

<sup>36</sup> Article 9 de la loi n°1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires.

<sup>37</sup> L'agrément est renouvelé tous les cinq ans pour les habilitations au niveau « très secret de sécurité nationale » et tous les sept ans pour les habilitations au niveau « secret de sécurité nationale ».

fonctions. L'EEG est toutefois d'avis qu'un tel contrôle d'intégrité devrait être appliqué à toutes les PHFE, qu'elles soient ou non habilitées au secret de sécurité nationale.

55. Par ailleurs, il n'existe aucun critère présidant aux nominations des fonctions les plus politiques (ministres, Secrétaire d'Etat à la Justice, Directeur du Cabinet princier). L'EEG a conscience que le petit nombre de ressortissants monégasques limite le vivier dans lequel peuvent être choisies les PHFE, et ce même si certaines peuvent être nommées hors de ces ressortissants. Mais elle considère qu'il devrait exister pour l'ensemble d'entre elles des orientations présidant à leur nomination. Elle est convaincue que, s'il est compréhensible que la flexibilité de leurs conditions de recrutement et de travail doit être préservée, cette flexibilité devrait être contrebalancée *a minima* par une procédure de contrôle formalisée lors du recrutement, comprenant des critères d'intégrité non équivoques (concernant en particulier les potentiels conflits avec leurs intérêts et/ou ceux de leurs proches, leurs précédentes fonctions, dettes, activités secondaires, liens avec des lobbyistes ou des tiers susceptibles de vouloir influencer sur le processus décisionnel, etc.). Ces contrôles d'intégrité contribueraient à prévenir les risques de conflits d'intérêts et de corruption et à accroître la confiance du public dans ces postes gouvernementaux de haut niveau. Par conséquent, **le GRECO recommande que la nomination de l'ensemble des personnalités occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit encadrée par des règles d'éligibilité imposant notamment des contrôles d'intégrité avant leur nomination afin de détecter et de gérer les risques de conflits d'intérêts.**

#### *Rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

56. S'agissant du Ministre d'Etat, des ministres, des conseillers de la Maison Souveraine occupant de hautes fonctions de l'exécutif et du Secrétaire d'Etat à la Justice, leur rémunération est calculée en référence à des échelles indiciaires de traitement. L'Administrateur des biens du Prince perçoit, pour sa part, une rémunération forfaitaire. La Secrétaire d'Etat et le Directeur de Cabinet (Maison Souveraine) actuellement en fonction perçoivent, d'une part, une pension de retraite versée par l'Etat au titre de leur carrière professionnelle au sein de la fonction publique et d'autre part, une rémunération forfaitaire.

57. Le montant du traitement au 1er janvier 2024 minimal net et le montant du traitement maximal net par an pour chaque fonction sont les suivants :

#### *Gouvernement*

- Ministre d'Etat : 282 000 €
- Conseiller de Gouvernement-Ministre : 235 000 € - 283 750 €
- Secrétaire Général du Gouvernement : 125 700 € - 243 000 €
- Chef de Cabinet du Ministre d'Etat : 74 880 € - 202 040 €
- Secrétaire Général Adjoint : 74 880 € - 168 000 €
- Directeur Général : 114 070 € - 202 040 €

#### *Maison Souveraine*

- Directeur de Cabinet : 125 700 € - 283 750 €
- Secrétaire d'Etat : 170 400 € - 209 040 €
- Conseillers au Cabinet : 40 300 € - 243 000 €
- Conseillers privés du Prince : 125 500 € - 243 000 €
- Administrateur des biens du Prince : 54 000 € - 245 280 €

### *Direction des Services judiciaires*

- Secrétaire d'Etat à la Justice : 235 000 € - 283 750 €

58. Par ailleurs, les fonctionnaires et agents de l'Etat bénéficient d'une indemnité de vacances et d'une indemnité de fin d'année. L'indemnité de vacances correspond à 40% de la moyenne des rémunérations perçues entre le 1 janvier et le 30 juin de l'année en cours et l'indemnité de fin d'année à 70% de la moyenne des rémunérations perçues entre le 1 juillet et le 31 décembre de l'année en cours.

59. En outre, le Ministre d'Etat dispose d'une résidence et de deux voitures de fonction. Les ministres ne bénéficient pas de logement de fonction, ni de véhicule de fonction, à l'exception d'un véhicule mis à disposition du Ministre de l'Intérieur en raison de ses missions. En revanche, les loyers de leur appartement personnel sont pris en charge par l'Etat durant leur mandat. Pour les propriétaires de leur habitation, seules les charges sont prises en compte. Des indemnités pour frais de représentation, dont l'objet est de couvrir les dépenses liées à la fonction, sont versées trimestriellement à chaque ministre pour un montant annuel de 31 000 € et 80 000 € pour le Ministre d'Etat - ces montants n'ayant pas été réévalués depuis 2017. Le Ministre d'Etat dispose également d'un montant dédié aux frais de réception qui s'élève à 72 000 € par an. Ce montant ne lui est plus versé directement mensuellement depuis le 1 novembre 2023 mais est géré par un fonctionnaire de son secrétariat. Le budget de chaque département ministériel comporte une ligne budgétaire dédiée à cette dépense. Le Secrétaire d'Etat à la Justice, qui ne dispose d'aucun véhicule de fonction, s'est vu attribuer un logement de fonction, pour lequel il s'acquitte des charges et des frais de location de parking. En outre, des indemnités pour frais de représentation lui sont versées trimestriellement pour un montant annuel de 31 000 €. Ces avantages ne sont pas maintenus à la cessation des fonctions. Les autres PHFE du Gouvernement et de la Maison Souveraine ne disposent d'aucun avantage particulier.

60. Pour ce qui concerne le régime fiscal, les PHFE de nationalité française (dont le Ministre d'Etat) s'acquittent des impôts sur le revenu auprès de l'Administration fiscale française.

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Politique anticorruption et d'intégrité*

61. Il n'existe pas de plan stratégique de lutte contre la corruption, ni de loi générale de lutte contre la corruption. Le Gouvernement a toutefois établi en janvier 2023 une première cartographie des risques de corruption. Cette cartographie et le rapport qui l'accompagne ont été réalisés par deux experts français en déontologie, sur la base d'échanges individuels avec les ministres. L'Ordonnance Souveraine n° 9.931, susmentionnée, a été adoptée pour répondre à certaines recommandations issues de cette analyse. D'autres textes plus spécifiques à la déontologie des fonctionnaires et des agents de l'Etat sont en cours de préparation.

62. L'EEG salue une prise de conscience récente des autorités monégasques quant à la nécessité de formaliser la politique visant à prévenir les risques de corruption au niveau du Gouvernement, et les encourage à poursuivre ces travaux afin de clarifier l'organisation formelle de cette politique, qui reste incomplète. La cartographie des risques récemment

réalisée et couvrant les membres du Gouvernement devrait être étendue aux domaines de compétence des autres PHFE, au sein et en dehors de l'appareil gouvernemental, pour définir une stratégie anticorruption globale en matière d'intégrité au sommet de l'État, accompagnée d'un plan d'action. A ce jour, seuls les ministres font l'objet de certaines mesures d'intégrité. Leurs collaborateurs ne sont pas expressément concernés. Les collaborateurs du Prince ont indiqué, lors de la visite sur place, qu'une réflexion à ce sujet était en cours. La Secrétaire d'Etat à la justice a, de son côté, indiqué ne pas avoir été consultée et ne pas être concernée par une cartographie des risques. Compte tenu des pouvoirs exécutifs que ces personnes exercent, ou de leur proximité avec l'exercice de ces pouvoirs, ainsi que des risques particuliers de corruption auxquels elles sont exposées, l'adoption d'un document d'orientation et d'un plan d'action couvrant toutes les PHFE, s'appuyant sur cette cartographie des risques, s'avérerait utile.

63. L'EEG souligne que l'absence de stratégie anticorruption pourrait traduire un manque de détermination à traiter ce problème. Une stratégie spécifique enverrait *a contrario* un message fort et refléterait la vision des autorités quant aux moyens de détecter, d'évaluer et de réduire les risques de corruption au plus haut sommet de l'Etat. En outre, la responsabilité des PHFE étant un sujet sensible pour l'opinion publique au sein des États membres du GRECO, il est important que les mesures ainsi prévues pour prévenir la corruption soient connues du public et donc publiées, notamment sur les sites internet officiels. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que i) une stratégie globale de lutte contre la corruption soit mise en place, ciblant l'ensemble des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, sur la base d'une cartographie des risques étendue au Secrétaire d'Etat à la Justice et aux collaborateurs du Prince, et que ii) un plan d'action opérationnel comportant des mesures particulières pour atténuer les risques de corruption identifiés à l'égard des personnalités exerçant des hautes fonctions de l'exécutif soit adopté sur cette base et rendu public.**

#### *Cadre juridique et principes éthiques*

64. L'EEG note qu'il n'existe aucun cadre ni aucune règle d'intégrité concernant le Prince Souverain, en dehors des principes généraux énoncés par la Constitution. Le Prince étant une PHFE au sens du présent rapport (voir ci-dessus), il doit être, à tout le moins, expressément concerné par des mesures propres à démontrer la transparence de son action exécutive et permettant à ses administrés, aux media et aux partenaires internationaux de Monaco de vérifier qu'il exerce son pouvoir de manière intègre et de prévenir et, le cas échéant, détecter des conflits d'intérêts, voire des situations de corruption auxquelles il pourrait être confronté. A défaut d'entraîner une procédure de sanction à son encontre, car il jouit d'une totale immunité, des telles mesures pourraient le guider dans sa conduite en tant que Chef de l'Etat, voire lui permettre de tirer par lui-même les conséquences d'une situation inappropriée qui serait ainsi mise en lumière.

65. L'EEG est convaincue que la culture de confidentialité qui est prégnante à Monaco, et la pression exercée par certains media quant à la gouvernance de la Principauté, pèsent sur la conduite des politiques publiques monégasques et nuisent à la sérénité de l'action des décideurs. L'établissement de mesures applicables au Chef de l'Etat pour renforcer la transparence de son action (et de celle de son administration ; voir ci-dessous) serait de nature à renforcer la crédibilité de l'action de l'exécutif tout entier. A travers des mesures d'intégrité spécifiques, le Prince pourrait ainsi, dans le cadre de la Constitution et de ses fonctions exécutives, s'engager à assurer notamment la transparence de ses contacts avec les

personnes publiques ou privées rencontrées ayant des intérêts particuliers à Monaco, et des cadeaux ou autres avantages qu'il reçoit de la part de tiers ayant de tels intérêts. C'est pourquoi **le GRECO recommande que, dans le cadre du régime constitutionnel monégasque, des mesures visant à renforcer la transparence de l'action du Prince Souverain soient prises et rendues publiques, notamment en matière de contacts avec des représentants d'intérêts et de cadeaux reçus.**

66. Le Code pénal comprend des dispositions destinées à prévenir et sanctionner la corruption et garantir l'intégrité des autres PHFE. Il définit la corruption passive comme le fait de solliciter, d'accepter ou de recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu, pour lui-même ou pour autrui, ou d'en accepter l'offre ou la promesse, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir ou pour avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction. La corruption active est le fait par quiconque de proposer, d'accorder ou d'octroyer, directement ou indirectement tout avantage indu, pour lui-même ou pour autrui, pour obtenir d'une personne physique ou morale qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction ou pour avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction<sup>38</sup>. Il a été indiqué à l'EEG par le Secrétaire d'Etat à la justice qu'il existe un Guide indiquant des priorités pour le traitement des affaires pénales<sup>39</sup>.

67. La politique de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité chez les PHFE repose sur des dispositifs normatifs concernant les conditions d'emploi de ces personnels, particulièrement les obligations statutaires des personnels concernés relevant du pouvoir hiérarchique du Chef de Gouvernement<sup>40</sup>. Ainsi, la Loi n° 975 du 12 juillet 1975 pose une interdiction formelle pour les fonctionnaires d'Etat d'avoir, directement ou par personne interposée, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance. Le fonctionnaire d'Etat ne peut avoir des intérêts dans une entreprise soumise au contrôle d'un service administratif auquel il appartient ou en relation directe avec lui (Article 7-1). Le fonctionnaire ne peut en outre exercer une activité lucrative, à titre professionnel sauf s'il obtient une dérogation du Ministre d'Etat (Article 8). Les mêmes règles sont reprises dans le règlement général applicable aux agents contractuels de l'Etat<sup>41</sup>.

68. Des obligations d'ordre spécifiquement déontologique sont également applicables aux membres du Gouvernement depuis l'adoption récente de l'Ordonnance Souveraine n° 9.931 du 15 juin 2023. Ce texte réglementaire oblige le Ministre d'Etat à faire une déclaration de patrimoine et les ministres à établir des déclarations de patrimoine et d'intérêts. Ce texte édicte également les règles concernant d'une part la prévention des conflits d'intérêts et du risque de corruption, et d'autre part l'acceptation des cadeaux. Il décrit enfin la procédure de contrôle de l'exercice d'activités privées des anciens membres du Gouvernement (voir ci-dessous). L'Ordonnance est complétée par un Guide de bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts et de promotion de l'intégrité à l'attention des membres du Gouvernement (octobre 2023).

---

<sup>38</sup> Article 113-2 du Code Pénal.

<sup>39</sup> Guide pour une politique de priorisation des affaires en enquête en matière de blanchiment de capitaux, corruption, financement du terrorisme et financement de la prolifération qui place en position prioritaire les affaires de corruption.

<sup>40</sup> Statut de 1975 pour les fonctionnaires, Ordonnance Souveraine n° 9.640 du 23 décembre 2023 pour les agents contractuels.

<sup>41</sup> Articles 5 et 7 de l'Ordonnance Souveraine n° 9.640 du 23 décembre 2022.

69. L'Ordonnance Souveraine a été publiée au Journal de Monaco (bulletin officiel) du 21 juillet 2023. Elle est disponible sur les sites internet publics. Le public peut ainsi connaître les obligations qui pèsent sur les membres du Gouvernement en matière de lutte contre la corruption. Un communiqué de presse a été publié le 24 juillet 2023, et un article de presse, accueillant favorablement cette évolution, est paru dans le journal local.

70. L'EEG salue ce nouveau dispositif d'intégrité applicable au Ministre d'Etat et aux ministres. A ce stade, il s'agit d'un cadre existant sur le papier, qui doit être mis à l'épreuve des faits et qu'il conviendrait de compléter pour répondre pleinement aux attentes du GRECO (voir ci-dessous). Par ailleurs, les membres du Gouvernement sont à ce jour les seules PHFE à être soumises à un tel dispositif d'intégrité et code d'éthique. Il a été indiqué à l'EEG qu'un dispositif similaire à celui applicable aux ministres, complété par un guide de bonnes pratiques, applicables aux autres PHFE relevant du Gouvernement (Chef de Cabinet du Ministre d'Etat, Secrétaire Général du Gouvernement et son Adjoint, directeurs généraux) sont en cours d'élaboration. En outre, des dispositions fixant les principes et les règles éthiques, déontologiques et de conformité relative au Secrétaire d'Etat à la Justice sont en cours d'élaboration et devraient, elles aussi, être accompagnées d'un guide de bonnes pratiques. L'arrêté de la Secrétaire d'Etat à la Justice<sup>42</sup> destinés à renforcer la confiance des justiciables dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des agents des services judiciaires et définissant notamment les comportements attendus des agents des services judiciaires, les principes d'intégrité relatifs à l'acceptation de cadeaux et aux incompatibilités de fonctions ne peut être considéré comme suffisant. S'agissant de la Maison Souveraine, une décision souveraine devrait prochainement fixer les règles statutaires des personnels exerçant au sein du Palais. Dans ce cadre, ce texte devrait reprendre en substance les mêmes obligations et interdictions générales d'ordre déontologique que celles prévues pour les fonctionnaires et agents de l'Etat. En outre, un texte spécifique qui édictera les principes et les règles éthiques, déontologiques et de conformité concernant les PHFE de la Maison Souveraine est en cours d'élaboration. Il devait être accompagné d'un guide de bonnes pratiques.

71. L'EEG note les intentions affichées par les autorités monégasques de soumettre les PHFE collaborateurs des ministres, le Secrétaire d'Etat à la justice et les collaborateurs du Prince à un dispositif de déontologie et d'intégrité similaire à celui désormais applicable aux ministres. Il invite les autorités à concrétiser ces intentions, tout en complétant d'entrée le dispositif par les éléments essentiels manquant au cadre applicable aux ministres, notamment en termes de transparence de l'activité, de contrôle et de sanctions (voir ci-dessous). Ainsi, **le GRECO recommande que soient adoptées des règles de conduite accompagnées d'orientations pratiques pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, qui couvriraient toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflit d'intérêts, relations avec les lobbyistes et les tiers, activités secondaires, cadeaux et invitations, informations confidentielles, restrictions applicables après la cessation des fonctions, etc.).**

#### *Cadre éthique*

72. Pour les membres du Gouvernement, est en outre prévue l'intervention de personnes qualifiées en raison de leur compétence dans le domaine de la déontologie, de l'éthique et de la conformité<sup>43</sup>. D'une part, un « Comité d'éthique », placé directement auprès du Ministre

---

<sup>42</sup> Arrêté n°2013-17 du 12 juillet 2013.

<sup>43</sup> Ordonnance Souveraine n° 9.931 du 15 juin 2023.



d'Etat, comprend trois membres extérieurs à l'administration gouvernementale, proposés par le Conseil de Gouvernement et nommés par ordonnance souveraine à raison de leurs compétences dans le domaine de la déontologie, de l'éthique et de la conformité et nommés pour une durée de cinq ans, non renouvelable. L'Ordonnance Souveraine de nomination désigne également le Président du Comité d'éthique. Le premier Comité a été récemment nommé<sup>44</sup>. Il est prévu qu'il intervienne sur saisine du Ministre d'Etat en présence d'un risque avéré et sérieux d'atteinte aux principes et règles éthiques et déontologiques s'agissant de la situation individuelle d'un ministre. Il interviendra également au moment de la cessation des fonctions lorsqu'est envisagé, par un ancien membre du Gouvernement, l'exercice d'une activité lucrative salariée ou non dans une entreprise ou un organisme privé ou d'une activité libérale afin de prévenir toute situation incompatible avec l'exercice antérieur des fonctions gouvernementales. Depuis son installation, le Comité d'éthique a déjà été saisi deux fois de ces questions. D'autre part, un « référent déontologue » est appelé à agir de manière individuelle, pour des missions de conseils « au quotidien » auprès des membres du Gouvernement dans un souci de les accompagner dans le cadre de leurs fonctions, étant à même de répondre à toute demande ou question ponctuelle susceptible de se poser en matière d'intégrité. Ce référent déontologue a été désigné par le Ministre d'Etat hors de l'administration gouvernementale à raison de ses compétences dans le domaine de la déontologie, de l'éthique et de la conformité pour une années renouvelable (maximum cinq ans). Ses consultations sont confidentielles et il est tenu au secret professionnel. Depuis sa désignation, il a déjà été consulté à trois reprises. En outre, lorsqu'il l'estime nécessaire, il peut saisir le Comité d'éthique de toute question concernant la situation individuelle d'un membre du Gouvernement afin que cette situation puisse être appréhendée à travers une expertise complémentaire.

73. Pour ce qui concerne les conseillers des ministres, des textes spécifiques à la déontologie sont en cours de préparation et prévoient le recours à un référent déontologue. Ce dernier sera chargé de leur apporter tout conseil utile à l'application des principes et obligations déontologiques fixés.

74. L'EEG note, là aussi, qu'un cadre permettant d'encadrer et d'assurer l'application de règles déontologiques et d'intégrité a été mis en place pour les ministres, comprenant un « Comité d'éthique » chargé du contrôle et un « référent déontologue » susceptible d'apporter des conseils confidentiels et individualisés aux ministres en la matière. Ce cadre a été concrétisé et fonctionne. L'EEG constate cependant que ce cadre n'est pas, pour l'heure, étendu aux autres PHFE collaborateurs des ministres, ni au Secrétaire d'Etat à la justice, ni aux membres concernés de la Maison Souveraine. Elle note par ailleurs que le contrôle n'est pas assorti de sanctions en cas de violation des règles concernées. Ceci fragilise le système. En effet, un système comportant des sanctions proportionnées aux atteintes aux règles est de nature à encourager les PHFE à s'y conformer, et à crédibiliser le système aux yeux de l'opinion publique. Par ailleurs, des orientations concrètes données aux destinataires de ces règles quant à leur mise en œuvre effective permettront de faciliter leur appropriation et leur application. C'est pourquoi **le GRECO recommande que i) un cadre institutionnel soit mis en place pour l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif afin d'assurer l'application des règles éthiques et d'intégrité et de sanctionner la violation de ces règles, le cas échéant, que ii) ce cadre soit assorti d'orientations pratiques facilitant sa mise en œuvre effective par les personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif, et que iii)**

---

<sup>44</sup> Annexe 05 : Ordonnance Souveraine n° 10.249 du 7 décembre 2023.

**l'ensemble de ces personnes aient accès à un conseil confidentiel individualisé en matière d'éthique et d'intégrité.**

#### *Sensibilisation et formation*

75. Lors de son entrée en fonction, chaque membre du Gouvernement est désormais sensibilisé par le référent déontologue aux principes et règles éthiques, déontologiques et de conformité qui lui sont applicables. A cette occasion, le Secrétaire Général du Gouvernement remet un guide des bonnes pratiques.

76. Concernant les PHFE collaborateurs des ministres, il a été indiqué à l'EEG que le Gouvernement compte organiser régulièrement des séminaires de sensibilisation, et qu'un guide de bonnes pratiques leur sera également destiné. Par ailleurs, le Gouvernement a lancé il y a quelques années une académie digitale, baptisée « Monaco Digital Academy ». Elle offre aux collaborateurs de l'administration une plateforme de formation en ligne qui permet de développer des compétences essentielles en matière de lutte contre la corruption.

77. L'EEG a été informée que les ministres ont été formés au nouveau cadre de déontologie et d'intégrité et qu'une telle formation sera désormais reconduite tous les ans, ce qui est conforme aux attentes du GRECO. Mais à ce jour, cette formation n'est pas obligatoire, ni systématisée pour l'ensemble des PHFE, y compris les membres de la Maison Souveraine. Par ailleurs, un ou plusieurs guides de bonnes pratiques sont en gestation, et gagneraient à être effectivement mis à disposition des PHFE pour faciliter l'application des règles éthiques et d'intégrité. **C'est pourquoi le GRECO recommande qu'une formation systématique et régulière soit offerte et suivie par l'ensemble des personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif en matière de déontologie et d'intégrité et que des orientations et guides de bonnes pratiques soient mis à leur disposition.**

#### **Transparence et contrôle des activités relevant de l'exécutif**

##### *Accès aux informations*

78. Le procès-verbal des délibérations du Conseil du Gouvernement, de même que les actes préparatoires, ne sont pas rendus publics. Les procès-verbaux sont consignés sur un registre spécial et signés, à la suite du vote, par les membres présents<sup>45</sup>. Leur accès est réservé au fonctionnement interne du pouvoir exécutif. Les textes réglementaires délibérés en Conseil sont rendus publics lors de leur parution hebdomadaire au Journal de Monaco. Les actes non réglementaires (actes individuels) qui prennent la forme d'ordonnance souveraine ou d'arrêté ministériel (nomination des fonctionnaires) font l'objet soit d'une notification à l'intéressé, soit d'une publication au Journal de Monaco, soit les deux. Les lois et ordonnances souveraines sont opposables aux tiers à compter du lendemain de leur publication au Journal de Monaco<sup>46</sup>.

79. D'une manière générale, les autorités disposent d'un délai de quatre mois pour communiquer les informations demandées par les administrés. En cas de litige, les administrés ont la possibilité de former un recours administratif préalable auprès du Ministre d'Etat, lequel peut, dans ce cadre, saisir le Haut-Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la

---

<sup>45</sup> Article 49 de la Constitution.

<sup>46</sup> Article 69 de la Constitution.

médiation. Ce dernier peut, à des fins de médiation, proposer au pétitionnaire de procéder à des vérifications, arrêtées d'un commun accord, sur le document administratif et de lui en rendre compte, sans préjudice d'un recours contentieux formé directement auprès du Tribunal Suprême. Les demandes d'accès aux documents administratifs dont la consultation porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement sont rejetées<sup>47</sup>.

### *Transparence du processus législatif*

80. Il appartient aux départements ministériels concernés, avec l'appui de la Direction des Affaires juridiques (Service des Affaires législatives), dépendant directement de l'autorité du Ministre d'Etat, ou directement à cette Direction, de rédiger les textes législatifs et réglementaires. L'élaboration d'un projet de loi revêt un caractère confidentiel jusqu'à son dépôt sur le bureau du Conseil National, à l'instar de la confidentialité attachée aux propositions de loi jusqu'à leur adoption en séance publique et leur transmission officielle au Gouvernement. Toutefois, pour les projets de loi, la confidentialité de leur élaboration peut être levée d'un commun accord, entre le Gouvernement et le Conseil National par la constitution d'un groupe de travail mixte composé de représentants de chacune des deux institutions. Il en est ainsi notamment en cas de reprise du processus législatif, soit après l'interruption d'une proposition de loi, soit consécutivement au retrait d'un projet de loi. En outre, le Gouvernement peut, avant que le texte ne soit délibéré en Conseil de Gouvernement, le communiquer aux représentants institutionnels et acteurs majeurs d'un secteur déterminé pour recueillir leur avis (voir ci-dessous).

81. Une instance de concertation dédiée au suivi des procédures législatives a été mise en place entre le Gouvernement et le Conseil National pour améliorer l'efficacité des échanges entre ces deux partenaires institutionnels, parvenir à un calendrier législatif cohérent et préparer de manière optimale l'étude des projets de loi déposés sur le bureau de cette assemblée. Les projets de loi sont accompagnés d'un exposé des motifs qui retrace l'élaboration du projet de loi (initiative, consultation des partenaires sociaux, explications des dispositions législatives, etc.). Le Conseil d'Etat est chargé de donner son avis sur les projets de loi et d'ordonnances soumis à son examen par le Prince<sup>48</sup>. Il peut également être consulté sur tous les autres projets. Les avis du Conseil d'Etat sont destinés au Prince mais peuvent être publiés avec son autorisation. Le Comité Supérieur d'Etudes Juridiques<sup>49</sup> est chargé à la demande du Ministre d'Etat ou du Directeur des Affaires Juridiques d'émettre un avis à son intention. Les avis du Comité Supérieur d'Etudes Juridiques sont rendus au Ministre d'Etat et peuvent être publiés avec son autorisation. Ont ainsi été publiés les conclusions du Conseil d'Etat sur le projet de Loi n° 1.054 relative à la protection des données personnelles.

82. Bien qu'il n'existe pas d'obligation légale, les projets de loi en fonction de leurs thématiques peuvent faire l'objet de consultations auprès de groupements de diverses natures. Il en fut notamment ainsi pour l'élaboration de la Loi n° 1.505 du 24 juin 2021 sur l'aménagement du temps de travail qui a fait l'objet d'une consultation de l'Union des Syndicats de Monaco, de la Fédération des Entreprises Monégasques et de la Fédération des Syndicats des Salariés de Monaco. De même, le texte du projet de loi sur le sport, déposé sur le bureau du Conseil National le 19 décembre 2023, a été communiqué pour avis, avant sa

---

<sup>47</sup> Article 24 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré, modifiée.

<sup>48</sup> Article 52 de la Constitution.

<sup>49</sup> Ordonnance Souveraine n° 6.824 du 8 mars 2018.

présentation au Conseil de Gouvernement, aux principaux acteurs institutionnels et privés (associations et fédérations sportives, Comité Olympique Monégasque, Comité Monégasque Antidopage, acteurs publics). Par ailleurs le Gouvernement consulte les ordres professionnels et certaines entités extérieures telles que la Commission de Contrôle des Informations Nominatives, la Commission de Contrôle des Activités financières, le Haut-Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation ou bien encore le Conseil Economique, Social et Environnemental. A titre d'exemple, le Haut-Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation a été consulté pour l'élaboration de la Loi n° 1.477 du 11 novembre 2019 portant dépenalisation de l'avortement et de la Loi n° 1.523 du 16 mai 2022 relative à la promotion et la protection des droits des femmes par la modification et l'abrogation des dispositions obsolètes et inégalitaires. Son avis peut être publié avec l'accord de l'autorité qui l'a sollicité. Lorsque les partenaires institutionnels et économiques sont consultés pour la préparation des projets de loi, ceux-ci sont mentionnés dans l'exposé des motifs.

83. Depuis 2008, le site « Legimonaco » constitue l'interface de la politique gouvernementale de diffusion du droit monégasque. La refonte globale du site, mis en ligne en mars 2023, a été conçue pour améliorer l'accès du public au droit. Elle a notamment permis de créer une rubrique consacrée aux travaux législatifs rassemblant les documents officiels issus des différentes étapes d'élaboration du texte depuis sa préparation, son dépôt sur le bureau du Conseil National jusqu'à son adoption. Cette rubrique comprend les projets de loi préparés par le Gouvernement et les propositions de loi rédigées par le Conseil National, qu'ils aient été déposés, rejetés ou retirés, ainsi que les correspondances et documents officiels échangés entre les deux institutions pendant le processus législatif. Les projets de loi sont mis en ligne sur le site « Legimonaco », après leur dépôt sur le bureau du Conseil National.

84. D'une manière générale, l'EEG note que, même si des progrès importants sont à relever concernant la transparence du processus législatif<sup>50</sup>, il persiste à Monaco une culture de la confidentialité exacerbée concernant l'action de l'exécutif.

85. L'EEG est d'une part préoccupée par le fait que les décisions de nature administrative, y compris les décisions individuelles, ne soient pas toutes rendues publiques. Une publication de ces décisions au Journal de Monaco, à tout le moins celles susceptibles de constituer un préjudice pour des tiers, et donc susceptibles de recours par des tiers (nominations, promotions, etc.), assurerait une transparence hautement souhaitable dans un Etat démocratique, et permettrait de répondre aux suspicions de népotisme ou favoritisme. De même, il serait souhaitable, pour la bonne information du public, que les avis rendus par le Conseil d'Etat et le Comité Supérieur d'Etudes Juridiques soient publiés de manière systématique, sans que cette publicité soit conditionnée par l'autorisation du Prince ou du Ministre d'Etat.

86. D'autre part, l'EEG relève que des communiqués de presse sont publiés et des conférences de presse sont organisées régulièrement par le Ministre d'Etat et les membres du Gouvernement sur les sujets d'actualité, et que les réseaux sociaux<sup>51</sup> et le site Internet du

---

<sup>50</sup> Voir notamment l'évaluation conduite par le GRECO dans le cadre du IVème cycle portant sur le travail parlementaire - GrecoEval4Rep(2017)1 et GrecoRC4(2023)5.

<sup>51</sup> [www.facebook.com/GvtMonaco](https://www.facebook.com/GvtMonaco) ; [www.gouv.mc/Action-Gouvernementale/Un-Etat-moderne/La-modernisation-de-l-Administration/Le-Gouvernement-sur-Twitter](https://www.gouv.mc/Action-Gouvernementale/Un-Etat-moderne/La-modernisation-de-l-Administration/Le-Gouvernement-sur-Twitter)

Gouvernement<sup>52</sup> diffusent l'information relative à l'action du Gouvernement. Mais cela ne peut pas constituer en soi une politique complète d'accès à l'information sur l'activité des plus hautes personnalités de l'exécutif. Cette politique de communication gouvernementale reste principalement descendante, aux dires des représentants des media rencontrés par l'EEG, et passe largement par le service communication du Gouvernement plutôt que par des échanges réguliers avec les membres de l'exécutif. Une procédure systématique permettant de connaître de manière appropriée les politiques faisant l'objet des travaux du Gouvernement devrait être développée.

87. L'EEG s'est vue indiquer que la discrétion et le respect de la vie privée étaient des caractéristiques prédominantes de la société monégasque, expliquant une certaine obligation de discrétion quant à l'action gouvernementale. Elle est d'avis que cette spécificité ne peut toutefois pas justifier une telle opacité qui contrevient aux règles de transparence propres à prévenir des comportements inappropriés de la part des plus hauts responsables politiques. C'est pourquoi le **GRECO recommande que l'accès du public aux informations relatives à l'activité du pouvoir exécutif soit renforcé, tant en matière de communication d'actes réglementaires ou individuels que pour rendre compte de l'activité gouvernementale.**

#### *Transparence budgétaire*

88. Le Conseil National vote en séance publique (télévisée et diffusée sur le site du Conseil National) le budget général de l'Etat présenté par le Ministre d'Etat avant le 30 septembre de l'année précédente<sup>53</sup>. Le projet de budget est publié au Journal de Monaco et sur le site « [legimonaco.mc](http://legimonaco.mc) » lors du dépôt du texte sur le bureau du Conseil National. Il est accompagné d'un programme gouvernemental d'action qui reflète les objectifs stratégiques liés aux différentes politiques publiques pour l'année à venir. Une fois adopté, le budget est promulgué au cours de la session d'automne du Conseil National<sup>54</sup>. Si le Conseil National ne vote pas la loi de budget, seuls les crédits correspondant aux « services votés » de l'année précédente peuvent être ouverts par ordonnance souveraine<sup>55</sup>. Le budget est rectifié en cours d'exercice impliquant de fait un « suivi » des principales politiques publiques conduites par le Gouvernement. Le Conseil National et le Gouvernement se réunissent régulièrement en séances privées pour évoquer tout au long de l'année les grands sujets d'actualité (économiques, grands travaux, santé publique, négociations avec l'Union européenne).

89. Le contrôle budgétaire et financier est assuré *a priori* par le Contrôle Général des Dépenses (engagement, ordonnancement et paiement) et *a posteriori* par la Commission Supérieure des Comptes, dont le rapport est public.

90. Il a été indiqué à l'EEG par les membres du Gouvernement et les membres de la Maison Souveraine qu'il n'existe pas de fonds publics mis à disposition des PHFE dont l'utilisation serait laissée à leur discrétion. Il lui a été précisé en particulier qu'il n'existe aucun lien d'intérêt entre le budget monégasque, public, et le patrimoine princier, privé, et qu'au contraire, un cloisonnement strict est opéré entre les biens privés de la famille princière, gérés par un Administrateur des biens, et l'utilisation des deniers publics.

---

<sup>52</sup> [www.gouv.mc](http://www.gouv.mc)

<sup>53</sup> Loi n° 841 du 1er mars 1968 relative aux lois du budget, modifiée.

<sup>54</sup> Article 71 de la Constitution.

<sup>55</sup> Article 73 de la Constitution et article 19 de la Loi n°841 du 1er mars 1968 relative aux lois de budget, modifiée.

91. Pourtant, de son côté, l'ancien Administrateur des biens du Prince a indiqué à la presse qu'une part du budget alloué au fonctionnement de l'institution princière pouvait servir à des missions de nature confidentielle et spéciale<sup>56</sup>. Il indique également que des fonds auraient été transférés sur des comptes à l'étranger, sans préciser si ces fonds proviennent du patrimoine propre de la famille princière ou pourraient être alimentés par une part du budget alloué par l'Etat au fonctionnement de la Maison souveraine. L'EEG s'est vue indiquer que des procédures judiciaires étaient en cours.

92. L'EEG relève que la mise en place de procédures de transparence et de contrôle renforcées et efficaces est un bon moyen de renforcer la crédibilité de la gestion et de l'utilisation des deniers publics, et, partant, la confiance du public dans ses institutions. En obligeant à rendre compte de l'usage des deniers publics alloués au fonctionnement de l'institution princière, ces mesures devraient avoir pour objectif d'assurer la stricte séparation de l'usage, par la Maison Souveraine, des deniers publics et des biens et avoirs privés de la famille princière, et d'écarter toute suspicion d'usage occulte de ces deniers publics. Ainsi **le GRECO recommande que des mesures et des procédures financières appropriées soient mises en place pour renforcer la transparence et le contrôle de l'usage du budget public alloué par l'Etat au fonctionnement de la Maison Souveraine.**

#### *Passation des marchés publics*

93. L'Ordonnance Souveraine n° 7.264 du 20 décembre 2018 portant réglementation des marchés publics de l'Etat, modifiée, qui encadre la passation de marchés publics et définit les marchés pouvant être passés de gré à gré et ceux devant faire l'objet d'une mise en concurrence. Elle fixe notamment à 200 000 euros le seuil au-delà duquel les marchés de l'Etat doivent recueillir l'avis de la Commission Consultative des Marchés de l'Etat, présidée par le Ministre des Finances et de l'Economie. Les plis sont ouverts en présence du Contrôleur Général des Dépenses et des entreprises soumissionnaires. L'avis du Contrôleur Général des Dépenses et le rapport des délibérations de la Commission Consultative des Marchés de l'Etat sont transmis au Ministre d'Etat. Les plus gros marchés font l'objet d'une décision en Conseil du Gouvernement. Aucun seuil n'est formellement prévu pour définir de tels marchés. Toutefois, les autorités ont indiqué à l'EEG que les marchés des opérations structurantes de la Principauté font l'objet d'une délibération en Conseil de Gouvernement et ont des conséquences sur l'exécution du budget. Elles rappellent aussi que les projets de marché pour lesquels la Commission Consultative des Marchés de l'Etat rend un avis défavorable ne peuvent être signés qu'après délibération du Conseil de Gouvernement, quel que soit le montant du marché. Les avis rendus au cours de la procédure ne sont pas publics et ne sont pas accessibles aux candidats aux marchés. Toutefois, les entreprises sont informées des résultats des différentes consultations menées dans le cadre des décisions d'attribution ou de non-attribution s'inscrivant dans la passation des marchés de l'Etat.

94. Il a été indiqué à l'EEG que les sociétés dans lesquelles l'Etat est actionnaire majoritaire (telles que, par exemple, la Société des Bains de Mer, détenue à 66 % par l'Etat) ne sont pas soumises aux règles d'appel public à la concurrence pour passer des marchés. Elles sont considérées comme des sociétés privées. En outre, il n'existe pas de règles spécifiques applicables aux PHFE participant à la gouvernance d'entreprises privées au nom de l'Etat, bien que cette situation soit recensée dans la cartographie des risques. Par ailleurs, des articles de

---

<sup>56</sup> Voir Le Monde, 25 janvier 2024, p.20.

presse soulèvent des soupçons relatifs à des marchés publics ou à la désaffectation du domaine public décidés hors du cadre juridique, sans mise en concurrence ou sans explications suffisantes justifiant les décisions<sup>57</sup>. Les autorités monégasques indiquent toutefois à l'EEG qu'une loi est venue récemment renforcer l'information du Conseil National dans le cadre des lois de désaffectation, qui implique une meilleure publicité des désaffectations elles-mêmes, les débats et échanges étant rendus publics<sup>58</sup>.

95. L'EEG souligne que, d'une manière générale, le manque de transparence dans la passation de certains marchés publics, et l'absence de procédures strictement encadrées pour la passation de marchés privés dans lesquels des PHFE sont amenées à participer au processus décisionnel en représentation de l'Etat, font peser un risque quant à la violation des règles fondamentales d'intégrité, l'apparition de conflits d'intérêts et l'émergence de situations corruptives. Ceci est d'autant plus important dans le contexte monégasque où la proximité entre les acteurs économiques et les responsables politiques est forte, et où il est essentiel de préserver l'intégrité et l'apparence d'intégrité des décideurs publics. Les autorités monégasques pourraient ainsi utilement s'inspirer et mettre en œuvre les normes développées par l'OCDE en la matière. Ainsi, **le GRECO recommande que i) les règles visant à assurer la transparence des marchés publics soient renforcées, notamment pour assurer l'information appropriée de l'ensemble des candidats aux marchés publics quant aux décisions prises par l'exécutif dans le cadre de ce processus, et que ii) les entreprises dans lesquelles l'Etat est majoritaire soient soumises à des règles clairement définies et transparentes en matière de passation de marchés publics et que des dispositions spécifiques soient introduites pour prévenir les conflits d'intérêts concernant les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif intervenant au nom de l'Etat-actionnaire dans de telles procédures.**

#### *Tiers et lobbyistes*

96. Il a été indiqué à l'EEG que le Ministre d'Etat et les ministres partagent et diffusent leurs agendas de manière hebdomadaire aux personnes concernées (Cabinet princier, membres du Gouvernement et proches collaborateurs) sur la messagerie interne du Gouvernement. Ces agendas ne sont toutefois pas rendus publics.

97. L'EEG constate que ce système ne peut constituer à lui seul une politique encadrant les contacts et relations entre les responsables politiques et les tiers et lobbyistes représentant des intérêts particuliers, en particulier du monde des affaires. Il n'existe donc pour l'heure aucune règle appropriée en la matière. Dans sa pratique, le GRECO préconise systématiquement de fournir des lignes directrices adéquates aux PHFE pour différencier clairement les échanges strictement privés des entretiens susceptibles d'influencer ou d'être perçus comme cherchant à influencer le processus décisionnel. Ces derniers devraient être dûment déclarés et rendus accessibles au public. Par conséquent, **le GRECO recommande que i) des règles soient mises en place pour encadrer la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs et les autres activités de l'exécutif, que ii) une information suffisante soit communiquée quant à l'objet de ces contacts, incluant l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le(s) entretien(s) ont eu lieu**

---

<sup>57</sup> Voir notamment Le Monde, 26 janvier 2024.

<sup>58</sup> Loi n°1.554 du 14 décembre 2023 relative à l'information du Conseil National préalable à l'aliénation d'un bien nécessitant sa désaffectation du domaine public.

**et le(s) sujet(s) spécifiquement abordé(s) lors de ces échanges, et que ii) ces règles soient complétées par des lignes directrices facilitant leur appropriation et leur mise en œuvre.**

### *Mécanismes de contrôle*

98. D'une manière générale, le système juridique organise les voies de droit destinées à annuler ou suspendre les actes publics ou privés contraires au droit en vigueur et, le cas échéant, à en réparer les conséquences dommageables. Toute décision administrative prise par une autorité relevant de l'exécutif peut faire l'objet d'un *recours administratif*. Le recours gracieux est formé devant l'auteur de la décision. Le recours hiérarchique est formé devant l'autorité supérieure à celle ayant pris la décision, voire auprès du Ministre d'Etat. L'autorité saisie d'un recours administratif préalable peut réformer la décision litigieuse, la retirer ou l'abroger, ou rejeter le recours. Le recours en annulation pour excès de pouvoir est formé devant le Tribunal Suprême dans le délai de deux mois à compter de la notification ou de la publication de de décision attaquée.

99. Depuis 2011, il existe auprès du Ministre d'Etat une *Inspection Générale de l'Administration*, dont les personnels sont nommés par ordonnance souveraine. Elle est chargée de contrôler et d'auditer le fonctionnement des services de l'Etat, de réaliser des études, enquêtes ponctuelles ou missions d'inspection, et de formuler des avis et propositions tendant à l'amélioration du fonctionnement des services<sup>59</sup>. Un rapport d'activités de cette instance est publié annuellement. Elle est composée d'un Chef de service, de deux inspecteurs généraux, d'un inspecteur et de deux chargés de mission. L'Inspection Générale de l'Administration est tenue d'exercer ses missions avec objectivité, impartialité et neutralité. Pour l'exercice de ses missions, elle ne reçoit d'instruction d'aucune autorité autre que le Ministre d'Etat. Elle peut également intervenir auprès des personnes morales de droit public ainsi que des personnes morales de droit privé investies d'une mission de service public ou bénéficiant d'avantages financiers de l'Etat.

100. Le régime monarchique constitutionnel n'est pas compatible avec la possibilité de confier des *enquêtes parlementaires* au Conseil National<sup>60</sup>. Le Gouvernement n'est pas issu d'une majorité parlementaire, et par conséquent, n'engage pas sa responsabilité devant le Conseil National.

101. Toute personne physique ou morale qui estime que ses droits ou libertés ont été méconnus par une décision administrative peut saisir le *Haut-Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation* (Ombudsman)<sup>61</sup>. S'il ne dispose pas de pouvoir d'enquête, le Haut-Commissaire peut être saisi par les administrés pour défendre leurs droits au regard de l'administration. Il peut alors agir en qualité de médiateur, et formuler des recommandations au Gouvernement. Au sein du Secrétariat Général du Gouvernement, un référent est chargé de suivre ces recommandations. A ce stade, le Haut-Commissaire n'a pas la faculté de s'auto-saisir, mais ses compétences pourraient évoluer prochainement à cet égard. Comme les autres membres des institutions de l'Etat, il est tenu de signaler au Parquet toute infraction de nature pénale dont il aurait connaissance. Le Haut-Commissaire présente annuellement au Prince son rapport, rendu public, et dispose de la faculté de le saisir d'une

---

<sup>59</sup> Ordonnance Souveraine n° 3.410 du 16 août 2011.

<sup>60</sup> Titre VII de la Constitution et loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, modifiée.

<sup>61</sup> La fonction est actuellement occupée par une femme.



affaire précise. Le Haut-Commissaire a indiqué à l'EEG qu'elle n'avait pas été saisie de cas de corruption à ce jour, bien que cela soit juridiquement possible.

## Conflits d'intérêts

102. L'EEG constate que, comme pour les autres éléments fondamentaux propres à prévenir, contrôler et sanctionner des comportements qui violeraient les principes d'intégrité, aucune mesure n'est à ce jour applicable au Prince Souverain pour prévenir et détecter des conflits d'intérêts le concernant directement ou indirectement. Or le Prince est exposé à cet égard à travers les pouvoirs exécutifs qui sont les siens, et l'attention particulière que porte l'opinion publique à son action et celle de sa famille. L'EEG s'est par exemple vu confier, lors de sa visite, des interrogations quant au rôle joué par la Maison Souveraine dans l'attribution de marchés publics à des sociétés dans lesquelles seraient actionnaires des membres de la famille princière<sup>62</sup>. Par ailleurs, l'ancien Administrateur des biens du Prince laisse entendre dans la presse que le Palais est intervenu pour la nomination d'un ancien président du Conseil National et ancien Ministre à la tête de la Société des Bains de Mer, détenue à 66 % par l'Etat monégasque<sup>63</sup>. S'il n'appartient pas à l'EEG de se prononcer en l'espèce, elle relève que ces situations peuvent fragiliser la confiance des administrés dans ses dirigeants. D'une manière générale, le Prince est directement ou indirectement impliqué dans certaines décisions relevant du pouvoir exécutif. S'il ne prend pas forcément part formellement au processus décisionnel, des hautes personnalités de l'exécutif nommées par lui, responsables devant lui et agissant en son nom y interviennent. C'est aussi le cas à travers le veto formel ou informel qu'il peut opposer à de nombreux actes du Gouvernement (voir ci-dessus). C'est pourquoi l'EEG est d'avis qu'un dispositif invitant le Prince à se déporter formellement dans le cadre de décisions dans lesquelles lui ou sa famille aurait un intérêt particulier serait de nature à renforcer la confiance de l'opinion publique dans le fonctionnement du pouvoir exécutif. Afin de renforcer leur effectivité, ces mesures devraient être connues du public. C'est pourquoi **le GRECO recommande que des mesures soient prises et rendues publiques pour prévenir les conflits d'intérêts dans des situations concernant directement ou indirectement le Prince Souverain.**

103. Les autres PHFE sont soumises au Code pénal<sup>64</sup>, qui définit la prise illégale d'intérêts comme le fait pour un agent public de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt personnel dans une opération ou dans une entreprise dont il a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement. Ceci est étendu à de telles actions qui interviendraient dans les deux années suivant la cessation des fonctions d'agent public dans un domaine pour lequel l'agent était précédemment en responsabilité. La qualité d'agent public national est une condition préalable à la constitution du délit de prise illégale d'intérêt. Un agent public national est, quelle que soit sa nationalité, une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public. La prise illégale d'intérêts est punie de un à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende. L'ensemble des PHFE, à l'exception du Prince, sont donc concernées par ces dispositions du Code pénal.

104. En outre, l'Ordonnance Souveraine n° 9.931 du 15 juin 2023, susmentionnée, précise la définition du conflit d'intérêts concernant les membres du Gouvernement et vise toute

---

<sup>62</sup> Bloomberg.com, 1 mars 2024.

<sup>63</sup> Le Monde, 27 janvier 2024.

<sup>64</sup> Article 113-1 du Code pénal.

situation d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé qui influe ou paraît influencer sur l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions.

105. Les déclarations d'intérêts préalables des ministres sont remises au Ministre d'Etat dans les deux mois suivant la prise de fonction. Le Ministre d'Etat en accuse réception et les vérifie formellement. Elles sont conservées au Secrétariat Général du Gouvernement dans un coffre dédié. De nouvelles déclarations doivent être soumises durant l'exercice des fonctions lorsque les intérêts détenus connaissent une modification substantielle. Les activités professionnelles exercées par le conjoint doivent figurer sur le formulaire de déclaration d'intérêts. Lorsqu'il est constaté un défaut de déclaration d'intérêts ou un caractère incomplet de celle-ci, un courrier est adressé par le Ministre d'Etat au membre du Gouvernement concerné, avec mention d'un délai de régularisation. Dans le cas où le délai imparti est dépassé, le Secrétariat Général du Gouvernement procède à la publication d'une mention au Journal de Monaco de la méconnaissance des dispositions de l'Ordonnance Souveraine. A ce jour, les déclarations des ministres ont été déposées dans le délai imparti, tel que cela est mentionné au Journal de Monaco<sup>65</sup>.

106. Le Ministre d'Etat ne remplit pas de déclaration d'intérêts. Les autorités ont toutefois indiqué à l'EEG que, dans le cadre de la confiance et de la loyauté politique qui l'unissent au Prince Souverain, il l'informe de tout conflit d'intérêt. Il s'agit d'une démarche politique et non d'un acte juridique, laquelle n'appelle aucune forme particulière non plus qu'aucune mesure de publicité.

107. Durant l'exercice de la fonction, il est de la responsabilité de chaque ministre de prévenir tout conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent dans lequel il pourrait se trouver ou de faire cesser tout conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent dans lequel il se trouve. Le déport est organisé par ordonnance souveraine<sup>66</sup>. Le ministre qui estime se trouver en situation de conflit d'intérêts informe par écrit le Ministre d'Etat. Un arrêté ministériel publié au Journal de Monaco détermine les attributions que le Ministre d'Etat ou le ministre qu'il désigne exercera à la place du ministre concerné. Ce dernier s'abstient alors de donner des instructions aux directions et services placés sous son autorité (lesquels reçoivent leurs instructions directement du Ministre d'Etat ou du ministre désigné), de siéger et de délibérer sur le dossier. La décharge est consignée dans le procès-verbal des délibérations du Conseil de Gouvernement, ainsi que dans un registre tenu par le Secrétaire Général du Gouvernement qui comporte l'indication de l'intérêt privé en cause ainsi que les attributions exercées par le Ministre d'Etat ou le ministre désigné en lieu et place du ministre concerné. L'accès à ce registre n'est pas public. La pratique de l'abstention est appliquée depuis plusieurs années. Dans un passé récent, sont à noter de la part de ministres trois abstentions (2022-2023) et un déport (2024).

108. S'agissant du Ministre d'Etat, la procédure de déport ne peut être juridiquement envisagée. Lorsqu'il préside le Conseil de Gouvernement, le Ministre d'Etat exerce une compétence qui lui est attribuée en propre, sans possibilité de délégation. Il ne peut donc pas transférer cette compétence. Cela concerne les affaires faisant l'objet d'un projet

---

<sup>65</sup> Communiqués du Secrétariat Général du Gouvernement relatif aux obligations déontologiques déclaratives des membres du Gouvernement publié au Journal de Monaco le 29 septembre 2023.

<sup>66</sup> Le déport est organisé par l'article 15 de l'Ordonnance Souveraine n° 9.931 du 15 juin 2023 et la procédure de déport a été introduite dans l'Ordonnance Souveraine n° 16.605 du 10 janvier 2005 portant organisation des Départements ministériels, modifiée.

d'ordonnance souveraine ou d'un arrêté ministériel qui sont délibérées en Conseil de Gouvernement et signés par le Ministre d'Etat. Dans les cas où la délibération ne porte pas sur un arrêté ministériel ou un projet d'ordonnance souveraine, le Ministre d'Etat est tenu de s'abstenir<sup>67</sup>. Il informe le Conseil de Gouvernement qu'il ne peut pas participer à la délibération d'une affaire, s'abstient de siéger et de délibérer sur ce dossier.

109. Pour les collaborateurs des ministres, la Loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat, modifiée, et l'Ordonnance Souveraine n° 9.640 du 23 décembre 2022 portant dispositions générales de caractère statutaire applicables aux agents contractuels de l'Etat, donnent une définition identique des conflits d'intérêts. Toute nomination dans un emploi dont la nature des fonctions le justifie est soumise à un contrôle déontologique préalable ayant pour objet de s'assurer de la compatibilité des fonctions envisagées avec les activités antérieures ou les intérêts privés détenus. Le cadre normatif n'indique toutefois pas encore de procédure et règles spécifiques propres à prévenir les conflits d'intérêts. Une ordonnance souveraine et un arrêté ministériel, en cours de rédaction, devraient déterminer les modalités d'application des obligations relatives aux fonctionnaires d'Etat et aux personnels contractuels.

110. Les règles et procédures générales relatives à la prévention et à la résolution des conflits d'intérêts des membres de la Maison Souveraine et de la Direction des Services Judiciaires seront prévues dans les textes fixant les principes et les règles éthiques, déontologiques et de conformité les concernant, en cours d'élaboration.

111. L'EEG note que les règles de déport et d'abstention applicables aux membres du Gouvernement sont de nature à prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient apparaître dans le cadre du processus décisionnel engageant le Gouvernement. Par contre, le régime de déclarations d'intérêts reste à compléter.

112. En effet, si les ministres font l'objet d'un cadre approprié pour déclarer leurs intérêts, tant au moment de leur prise de fonction qu'au cours de leur exercice, il n'en va pas de même, ni pour le Ministre d'Etat, ni pour les collaborateurs des ministres, ni pour le Secrétaire d'Etat à la justice ou pour les conseillers du Prince. Concernant le Ministre d'Etat, l'EEG s'est vu indiquer qu'il était renvoyé à son éthique personnelle et devait agir au cas par cas lorsqu'il l'estimait utile. Cette position n'est pas compatible avec les attentes du GRECO. Rien ne justifie une distinction au sein de l'exécutif entre le Chef du Gouvernement et ses ministres à cet égard. Au contraire, cette dissociation est de nature à entamer la crédibilité du public dans ses institutions. Pour l'EEG, le Ministre d'Etat doit ainsi être soumis à des règles appropriées lui permettant de prévenir les conflits d'intérêts, y compris au moment de sa prise de fonction. Pour les autres PHFE, l'EEG invite les autorités à décliner à leur égard les règles récemment adoptées pour les ministres.

113. Par ailleurs, lorsqu'il existe des règles en matière de conflits d'intérêts, l'EEG note que le contrôle – dans le cas des ministres, dévolu au Ministre d'Etat – reste un contrôle formel. Or, pour prévenir de manière efficace les conflits d'intérêts, le GRECO a, de manière constante, indiqué que ce contrôle devait aussi porter sur le fond des déclarations, et être assorti d'un mécanisme de sanctions adéquat.

---

<sup>67</sup> Articles 16 à 18 de l'Ordonnance Souveraine n° n° 9.931 du 15 juin 2023 fixant les principes et les règles éthiques, déontologiques et de conformité des membres du Gouvernement.

114. En outre, les déclarations d'intérêts devraient être portées à la connaissance du public, afin de renforcer l'efficacité des contrôles et la confiance des citoyens dans leurs institutions.

115. C'est pourquoi le **GRECO recommande que i) les déclarations d'intérêts applicables aux ministres soient rendues publiques, soumises à un contrôle substantiel et des sanctions appropriées, et que ii) l'ensemble des règles en matière de déclaration de conflits d'intérêts soient également déclinées à l'égard du Ministre d'Etat et des autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif.**

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

116. Les fonctionnaires et agents contractuels doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées<sup>68</sup>. Il est interdit à tout fonctionnaire ou agent contractuel d'exercer une activité lucrative, salariée ou non dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé ou toute activité libérale sauf dérogation accordée par le Ministre d'Etat dès lors que cette activité est compatible avec le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service et qu'elle n'affecte pas les principes déontologiques en vigueur (par exemple activité d'enseignement ou d'écriture). Ces règles sont applicables aux PHFE ayant le statut de fonctionnaire ou de contractuel.

117. L'EEG s'est vue indiquer lors de sa visite que le Ministre d'Etat, les ministres et la Secrétaire d'Etat à la Justice n'exerçaient pas d'activité parallèle ou accessoire, en dehors, potentiellement, d'activités traditionnellement admises en matière d'enseignement, culturelles ou d'écriture. Elle n'a toutefois eu aucune information quant à un cadre juridique imposant des restrictions à ces PHFE. Or, il est important, afin de prévenir les conflits d'intérêts, que des règles claires interdisent aux PHFE d'exercer en parallèle de leurs fonctions d'autres emplois ou activités qui pourraient entrer en conflit avec leur mission publique. Pour assurer leur efficacité, ces mesures limitatives devraient être accompagnées d'un dispositif d'autorisation d'exercer une activité parallèle ou accessoire. L'EEG estime ainsi qu'une approche cohérente et une délimitation stricte et des activités autorisées et interdites aux membres du Gouvernement et au Secrétaire d'Etat à la Justice, encadrée par un dispositif d'autorisation, sont nécessaires. **Le GRECO recommande que des règles claires sur les incompatibilités et les activités parallèles soient renforcées à l'égard des membres du Gouvernement et du Secrétaire d'Etat à la Justice.**

#### *Cadeaux*

118. S'agissant des membres du Gouvernement, les conditions d'acceptation des cadeaux sont édictées par ordonnance souveraine<sup>69</sup>. Les ministres ne doivent ni solliciter, ni accepter de cadeaux, faveurs, invitations ou autres avantages leur étant destinés ou destinés à leur famille ou organismes avec lesquels ils ont (ou ont eu) des relations d'affaires ou politiques, qui pourraient influencer (ou paraître influencer) sur l'objectivité avec laquelle ils exercent leurs

---

<sup>68</sup> Article 8 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat, modifiée, et Article 7 de l'Ordonnance Souveraine n° 9.640 du 23 décembre 2022 portant dispositions générales de caractère statutaire applicables aux agents contractuels de l'Etat.

<sup>69</sup> Ordonnance Souveraine n° 9.931 du 15 juin 2023 fixant les principes et règles éthiques, déontologiques et de conformité des membres du Gouvernement.

fonctions, ou qui pourraient constituer (ou paraître constituer) une récompense en rapport avec leurs fonctions. Les cadeaux doivent être renvoyés en formalisant le refus. Toutefois peuvent être acceptés, sans pouvoir être sollicités, les cadeaux reçus en vertu des usages diplomatiques et des règles de courtoisie dont la valeur ne dépasse pas la somme de 200 €, ou les invitations à un évènement, notamment sportif ou culturel, auxquels les membres assistent ou participent en représentation du Gouvernement. Avant d'être remis à l'Administration des Domaines, éventuellement après avis du référent déontologue, les cadeaux ou avantages sont enregistrés dans un livre d'inventaire coté et tenu par le Secrétariat Général du Gouvernement ou le Secrétariat Général du Département ministériel. Sont consignés la date de réception, le nom et la fonction de la personne ou la dénomination de la société qui a offert le cadeau, le nom du bénéficiaire, la désignation du cadeau, sa destination, sa valeur estimative, la signature du bénéficiaire. Une revue de ce livre d'inventaire est effectuée annuellement par l'Inspection Générale de l'Administration.

119. Des principes similaires interdisant d'accepter des cadeaux ou autres avantages, sauf exceptions, s'appliquent aux collaborateurs des ministres, qu'ils soient fonctionnaires<sup>70</sup> ou agents contractuels<sup>71</sup>. Une ordonnance souveraine et un arrêté ministériel d'application sont en cours de rédaction pour fixer les règles d'acceptation et les renseignements à mentionner sur le registre dédié aux cadeaux. Ces textes ne sont pas encore finalisés.

120. L'EEG salue les règles encadrant l'acceptation de cadeaux et autres avantages par les ministres. Si de telles règles existent également pour leurs collaborateurs, ces dernières mériteraient d'être complétées pour mieux encadrer l'acceptation exceptionnelle de certains cadeaux et leur enregistrement. En outre, l'ensemble de ce dispositif manque de règles pour assurer une transparence appropriée en matière de cadeaux reçus. Par ailleurs, la mise en place d'orientations pratiques complétant ce dispositif permettrait d'en faciliter l'application concrète par les PHFE. L'EEG estime donc qu'une approche plus complète et qu'un plus grand effort de transparence et d'orientation s'imposent en matière de cadeaux et autres avantages. En outre, le cadre existant n'est pour l'heure pas étendu aux PHFE ne relevant pas du Gouvernement. Aussi **le GRECO recommande que i) les dispositions en matière d'acceptation de cadeaux et autres avantages applicables aux ministres et à leurs collaborateurs soient complétées par un ensemble de règles plus rigoureuses pour garantir des procédures de déclaration claires et la publicité de l'information, et fournir des orientations pratiques facilitant leur mise en œuvre, et que ii) ces dispositions ainsi complétées soient déclinées à l'égard des membres concernés de la Maison Souveraine et du Secrétaire d'Etat à la Justice.**

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

121. Le détournement ou la soustraction de deniers publics sont réprimés par le Code pénal<sup>72</sup>. Tout dépositaire ou comptable public qui aura détourné ou soustrait des deniers publics, ou des pièces, titres, actes, effets mobiliers est puni d'une peine de dix à vingt ans d'emprisonnement si les biens détournés ou soustraits sont d'une valeur supérieure à 15 246 euros.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

---

<sup>70</sup> Article 11bis de la loi n° 975 susmentionnée.

<sup>71</sup> Article 12 de l'Ordonnance Souveraine n° 9.640 susmentionnée.

<sup>72</sup> Article 106 du Code pénal.

122. Le Code pénal<sup>73</sup> s'applique à « toutes personnes dépositaires, par état ou profession, du secret qu'on leur confie, qui, hors les cas où la loi oblige ou autorise à se porter dénonciateur, auront révélé ces secrets » et prévoit en l'espèce une peine d'emprisonnement de six mois à un an et/ou une amende.

123. De plus, pour les collaborateurs des ministres relevant du statut des fonctionnaires, la loi<sup>74</sup> rappelle qu'ils sont liés par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Sauf si cette communication intervient conformément à la législation relative à l'accès aux documents administratifs, le fonctionnaire ne peut être délié de cette obligation de discrétion qu'avec l'autorisation du Ministre d'Etat. Les collaborateurs contractuels sont soumis aux mêmes règles. La charte des systèmes d'information de l'Etat vise également à assurer la confidentialité des données et leur utilisation.

124. Par ailleurs, la loi<sup>75</sup> incrimine les comportements de nature à constituer des manquements aux conditions d'accès et d'utilisations de données confidentielles lorsque celles-ci procèdent de traitements automatisés d'informations nominatives.

#### *Restrictions après la fin des fonctions*

125. Les nouvelles règles éthiques et déontologiques applicables aux ministres prévoient désormais qu'un membre du Gouvernement qui, à la cessation de ses fonctions gouvernementales et dans un délai de deux ans suivant celle-ci, envisage d'exercer une activité lucrative, salariée ou non, doit saisir le Comité d'éthique (voir ci-dessus) d'une déclaration comportant une description détaillée de l'activité envisagée<sup>76</sup>. Le Comité d'éthique, récemment constitué, recueille les observations de l'intéressé et rend un avis dans les deux mois. Lorsqu'il estime que l'activité envisagée est en conflit avec les attributions actuelles ou anciennes du membre du Gouvernement concerné, il peut formuler des recommandations d'encadrement de cette activité pour une durée maximale de deux années après la cessation des fonctions en conflit. Lorsqu'il estime que l'activité envisagée est manifestement en conflit avec les attributions actuelles ou anciennes du membre du Gouvernement concerné et qu'un encadrement de l'activité ne permet pas d'éviter la situation de conflit d'intérêts, il peut recommander qu'il n'exerce pas l'activité envisagée pour une durée maximale de deux années après la fin des attributions en conflit. L'avis du Comité d'éthique reste confidentiel, sauf si l'avis du Comité n'a pas été respecté. Auquel cas, il y est fait mention au Journal Officiel. Il est porté à la connaissance du Prince, le cas échéant du Ministre d'Etat, et à celle de l'intéressé.

126. Pour les collaborateurs des ministres relevant du statut des fonctionnaires, la loi<sup>77</sup> prévoit que la cessation temporaire ou définitive d'un emploi dont la nature des fonctions le justifie est soumise à un contrôle déontologique préalable ayant pour objet de s'assurer de la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, avec les fonctions exercées au cours des deux années précédant le début de cette activité. Tout changement d'activité pendant un

---

<sup>73</sup> Article 308 du Code pénal.

<sup>74</sup> Article 10 de loi n° 975.

<sup>75</sup> Loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relatives à la protection des informations nominatives, modifiée.

<sup>76</sup> Article 24 de l'Ordonnance Souveraine n° 9.931 du 15 juin 2023 fixant les principes et règles éthiques, déontologiques et de conformité des membres du Gouvernement.

<sup>77</sup> Article 8-II de la loi n° 975.

délai de deux ans à compter de la cessation de fonction est porté par le fonctionnaire intéressé à la connaissance de son administration avant le début de cette nouvelle activité. Une ordonnance souveraine définissant les modalités d'application de cette mesure est en cours de rédaction. Des dispositions similaires s'appliquent aux agents contractuels<sup>78</sup>, pour lesquelles un arrêté ministériel définissant les modalités d'application est en cours de rédaction.

127. L'EEG note que des mesures encadrant l'activités des ministres et de leurs collaborateurs PHFE après la cessation de leurs fonctions exécutives sont en place. Les modalités d'application de ces mesures restent à compléter quant aux collaborateurs des ministres. Une durée de carence de deux ans est applicable aux ministres, et pourrait servir de base pour déterminer la durée applicable aux autres PHFE concernées en fonction des situations. L'EEG note que le Comité d'éthique, récemment mis en place, joue un rôle de contrôle et de conseil dans ce domaine. En tout état de cause, l'intervention du Comité d'éthique est limitée à un avis, non contraignant, non public (sauf en cas de non-respect ; voir ci-dessus) et non soumis à contrôle. Pour les ministres comme pour leurs collaborateurs, il n'existe donc pas d'interdiction formelle d'exercer pendant une durée significative une activité non compatible avec les fonctions exécutives précédentes. Le dispositif est limité à du conseil et à la pression que pourraient potentiellement exercer le Prince, le Ministre d'Etat ou le ministre sur leurs subordonnés.

128. Pour l'EEG, un tel dispositif est trop léger pour limiter efficacement les risques de conflits d'intérêts et de situation corruptive dans le cadre d'une cessation de fonctions exécutives. Il n'apporte pas suffisamment de garanties pour prévenir des conflits d'intérêts. Par ailleurs, les collaborateurs du Prince et la Secrétaire d'Etat à la Justice ne sont pour l'heure soumis à aucun dispositif en la matière. C'est pourquoi **le GRECO recommande que des règles contraignantes sur les restrictions après la fin des fonctions soient établies pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, assorties d'un mécanisme efficace assurant la transparence et le contrôle de ces règles.**

## **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

### *Obligations déclaratives et mécanisme de contrôle*

129. Dans les deux mois à compter de leur nomination, le Ministre d'Etat et les ministres établissent une déclaration faisant apparaître, selon une liste établie, les intérêts détenus à la date de la déclaration, leurs sources de revenus et les dettes supérieures à 100 000 €<sup>79</sup>. Durant l'exercice de leurs fonctions, les membres du Gouvernement dont la situation patrimoniale ou les intérêts détenus, connaissent une modification substantielle en font personnellement déclaration. En cas de doute sur le caractère substantiel de la modification, le ministre concerné peut saisir, comme le prévoit le Guide de bonne pratique, le référent déontologue afin de solliciter son avis. Ils remettent enfin une nouvelle déclaration de patrimoine dans les deux mois qui suivent la cessation de leurs fonctions ; cette déclaration comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus depuis leur entrée en fonction. La déclaration est étendue aux avoirs communs avec leurs conjoints.

---

<sup>78</sup> Article 7-II de l'Ordonnance Souveraine n° 9.640.

<sup>79</sup> Article 5 alinéa 1er de l'Ordonnance Souveraine n° 9.931 du 15 juin 2023 fixant les principes et règles éthiques déontologiques et de conformité des membres du Gouvernement.

130. Les membres du Gouvernement remettent de la main à la main leur déclaration de situation patrimoniale au Président de la Commission Supérieure des Comptes qui en accuse réception, en prend connaissance et vérifie formellement qu'elles sont correctement remplies. Ce dépôt est consigné dans un registre manuscrit et co-signé par le ministre concerné. Ces documents sont conservés pendant la durée de la fonction du ministre et trois ans après la cessation de ses fonctions, dans un coffre dédié au sein des locaux de la Commission Supérieure des Comptes. Cette procédure a été appliquée pour la première fois après l'entrée en vigueur de l'Ordonnance Souveraine du 15 juin 2023.

131. Les déclarations de patrimoine ne sont pas rendues publiques. Les autorités le justifient par les caractéristiques spécifiques de la Principauté, dont une partie de la population est impliquée simultanément dans la vie administrative, économique, politique et sociale du pays. Ceci implique pour elles de ne pas divulguer les informations patrimoniales afin de respecter la vie privée des membres du Gouvernement.

132. Lorsqu'il est constaté un défaut de déclaration de patrimoine ou un caractère incomplet de celle-ci, un courrier est adressé par le Président de la Commission Supérieure des Comptes au membre du Gouvernement concerné, avec mention d'un délai de régularisation. Dans le cas où le délai imparti est dépassé, le Secrétariat Général du Gouvernement procédera à la publication d'une mention au Journal de Monaco de la méconnaissance des dispositions de l'Ordonnance Souveraine. Il n'existe pas de mécanisme de sanction pour non-respect des règles de déclaration. A ce jour le dispositif n'a pas encore été effectivement appliqué.

133. Pour les collaborateurs des ministres, toute nomination dans un emploi dont la nature des fonctions le justifie est soumise à un contrôle déontologique préalable ayant pour objet de s'assurer de la compatibilité des fonctions envisagées avec les activités antérieures ou les intérêts privés détenus. Une ordonnance souveraine et un arrêté ministériel, en cours de rédaction, détermineront les modalités d'application des obligations relatives aux fonctionnaires d'Etat et aux personnels contractuels.

134. L'EEG note que la déclaration de patrimoine des ministres n'est pas étendue aux biens propres des conjoints, ni à ceux des enfants résidant au sein du foyer, ce qui limite la portée et la pertinence de la déclaration. L'EEG souligne qu'une telle déclaration ne devrait pas forcément être rendue publique, concernant des personnes qui n'ont pas fait le choix d'embrasser une fonction publique et compte tenu des règles propres à protéger la vie privée.

135. Cette déclaration ne fait pas non plus l'objet d'un contrôle substantiel, le Président de la Commission Supérieure des Comptes qui la reçoit n'étant compétent que pour contrôler la matérialité de cette déclaration. Il en va de même pour la modification substantielle du patrimoine en cours d'exercice, la notion de « modification substantielle » du patrimoine étant laissée à la seule appréciation de la personne concernée – qui peut prendre l'initiative de consulter le référent déontologique. A cet égard, les autorités ont indiqué à l'EEG qu'un contrôle substantiel par le Président de la Cour des comptes poserait une difficulté d'ordre juridique, dans la mesure où le Président ne dispose pas d'un pouvoir d'investigation. L'EEG souligne qu'il ne lui appartient pas de définir la manière dont ce contrôle pourrait être assuré, mais rappelle que le GRECO attend, pour que ce contrôle soit efficace et crédible, qu'il s'exerce au fond.



136. En matière de contrôle, l'EEG note d'ailleurs la difficulté de contrôler l'évolution d'un patrimoine dans un Etat où les Monégasques et une partie des résidents ne sont pas imposables sur leurs revenus<sup>80</sup> et où il n'existe par conséquent pas de services fiscaux capables de transmettre des données propres à assurer un tel contrôle. S'il ne lui appartient pas de définir le régime fiscal monégasque, l'EEG souligne cette difficulté liée à la spécificité fiscale de l'Etat.

137. L'EEG note également l'absence de publicité de ces déclarations. Or la transparence de la vie publique et la confiance des citoyens dans leurs institutions ne pourront être renforcées qu'à travers la publicité qui doit être donnée à de telles déclarations. L'EEG comprend les difficultés inhérentes aux réalités d'un Etat comptant un faible nombre d'habitants, où le fait que chacun connaisse chacun complique *de facto* le respect de la vie privée. Elle estime toutefois, comme pour les parlementaires<sup>81</sup>, que l'engagement public au sein de l'exécutif compte en soi l'acceptation d'un certain nombre de contraintes qui ne sont pas disproportionnées au regard de l'obligation d'assurer la transparence et la confiance du public dans l'action des détenteurs de ce pouvoir. L'introduction de l'obligation pour les PHFE de déclarer leurs intérêts n'est pas en soi suffisante pour atteindre ces objectifs et doit être assortie de mesures de publicité appropriées pour garantir la crédibilité et l'efficacité du dispositif.

138. En outre, le non-respect des règles de déclaration n'est pas sanctionnable, la seule conséquence de la violation de la règle résidant dans une mention de la non-remise de déclaration au Journal officiel. Pour l'EEG, cette « mise au pilori », concernant a fortiori des documents gardés secrets, est une mesure de trop faible envergure au regard des enjeux. L'efficacité du dispositif réside notamment dans le fait que les destinataires des mesures d'intégrité soient conscients qu'ils s'exposent à des sanctions en cas de violation des règles, et la crédibilité du système aux yeux du public dans l'existence même d'un tel dispositif.

139. Il est aussi à relever que, si l'EEG s'est vu confirmer les intentions des autorités monégasques de prendre des mesures en la matière, à ce jour, ni les collaborateurs des ministres, ni les collaborateurs du Prince, ni la Secrétaire d'Etat à la Justice ne sont soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine.

140. En matière de déclaration de patrimoine, l'EEG note que les ministres sont depuis peu soumis à une obligation de déclaration de leur patrimoine, ce qui va dans le sens de la prévention de la corruption souhaitée par le GRECO. Mais ce dispositif, aussi louable soit-il, reste largement incomplet et doit être fortement renforcé pour pouvoir être considéré comme efficace pour prévenir et lutter contre de possibles tentatives de corruption de hautes personnalités de l'exécutif. Les déclarations de patrimoine ne sont pas étendues aux biens propres de leur conjoint(e), ne sont pas soumises à un contrôle substantiel, ne sont pas rendues publiques et ne sont pas assorties d'un mécanisme de sanction efficace. Or la gestion des risques de corruption impose de mettre aujourd'hui en place des dispositifs qui dissuadent de recourir à des sources d'enrichissement prohibées ou problématiques en relation avec les hautes fonctions de l'Etat. Le droit pénal et les autorités judiciaires ne sauraient demeurer le seul outil destiné à contrer ces risques en raison des lourdeurs et durées de procédures inévitables, la nécessité de recourir à l'entraide internationale, etc. C'est pourquoi **le GRECO recommande que i) le régime de déclarations de patrimoine applicables aux ministres soit**

---

<sup>80</sup> Les PHFE françaises sont soumis à l'impôt sur le revenu en France.

<sup>81</sup> Voir Rapport d'évaluation du IVème cycle - GrecoEval4Rep(2017)1.

**complété afin d'en assurer la publicité, d'en permettre un contrôle substantiel efficace, dans la durée, et de prévoir des sanctions appropriées en cas de non-respect des règles, que ii) il soit envisagé d'inclure dans ces déclarations de patrimoine des informations sur le patrimoine propre du conjoint et des membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques), et que iii) ce régime ainsi complété soit étendu aux autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.**

## **Mécanismes de contrôle et d'exécution**

### *Poursuites pénales et immunité*

141. Contrairement au Prince duquel ils tiennent leur pouvoir, les membres du Gouvernement et leurs collaborateurs ne bénéficient d'aucun régime d'immunité. Il en est de même pour les collaborateurs du Prince et le Secrétaire d'Etat à la Justice.

142. Il est à noter cependant des dispositions de procédure particulières concernant les membres du Gouvernement et d'autres PHFE. Les dépositions du Ministre d'Etat sont reçues par le Président du Tribunal de première instance qui se transportera en sa résidence, assisté d'un greffier<sup>82</sup>. De même, les opérations correspondant à des visites domiciliaires, effectuées en principe par des officiers de police judiciaire après avoir été autorisées par le Procureur Général, sont, lorsque ces opérations doivent se dérouler dans le bureau du Ministre d'Etat ou d'un Ministre, ou à leur domicile, ordonnées par le juge des libertés, et sans la présence, respectivement, du Secrétaire Général du Gouvernement ou du Ministre d'Etat<sup>83</sup>. S'agissant du bureau de Secrétaire d'Etat à la Justice ou de son domicile, ces actes d'enquête ne peuvent avoir lieu sans la présence d'un membre du Conseil d'Etat. La localisation en temps réel ne peut concerner le bureau ou le domicile ainsi que le véhicule du Ministre d'Etat, des Conseillers de Gouvernement-Ministres et du Secrétaire d'Etat à la Justice sauf lorsque les nécessités de l'information judiciaire l'exigent, dérogation accordée par la cour d'appel siégeant en chambre du conseil<sup>84</sup>.

143. Suite de la publication d'articles de presse, une information judiciaire a été ouverte en 2017, notamment pour des faits de corruption active et passive, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, violation du secret de l'enquête et de l'instruction, concernant deux PHFE, qui ont depuis quitté leurs fonctions. La procédure est toujours en cours. La Maison Souveraine a récemment été secouée par des soupçons de pratiques illégales ayant résulté en un dépôt de plainte, par le Prince, à l'encontre de son ancien Administrateur des biens (voir ci-dessus).

### *Mécanismes d'exécution non pénale*

144. Dans le cadre de l'action du pouvoir exécutif, lorsqu'une situation individuelle présente un risque sérieux d'atteinte aux règles et principes d'intégrité, un ministre doit saisir le Ministre d'Etat. Ce dernier peut recueillir l'avis du Comité d'éthique pour prendre, si la situation l'exige, des mesures de gestion du risque pour le prévenir ou le faire cesser. Le Ministre d'Etat peut également, lorsqu'il estime que la situation individuelle d'un ministre présente un risque sérieux d'atteinte à ces principes, recueillir l'avis du Comité d'éthique, aux

---

<sup>82</sup> Article 590 du Code de procédure pénale.

<sup>83</sup> Article 81-7-1 du Code de procédure pénale.

<sup>84</sup> Article 106-16-2 du Code de procédure pénale.

mêmes fins. L'EEG note toutefois que le Ministre d'Etat n'est, quant à lui, soumis à aucune forme de contrôle interne, si ce n'est sa responsabilité devant le seul Prince Souverain, qui a la possibilité de le révoquer de manière discrétionnaire.

145. Pour les collaborateurs des ministres<sup>85</sup>, lorsque le conflit d'intérêts est réel, l'autorité hiérarchiquement supérieure prend toutes mesures nécessaires pour y mettre fin et, le cas échéant, enjoint au fonctionnaire de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle détermine. Lorsque le conflit d'intérêts est apparent ou potentiel, elle prend les mesures nécessaires pour prévenir la survenance d'un conflit d'intérêts réel. Dans tous les cas, l'autorité hiérarchiquement supérieure peut, pour apprécier le caractère réel, apparent ou potentiel du conflit d'intérêts, saisir le Ministre d'Etat à l'effet de déterminer les modalités de gestion de la situation. Des sanctions peuvent être appliquées lorsque l'autorité hiérarchiquement supérieure constate une situation de conflit d'intérêts sans que le fonctionnaire l'en ait préalablement saisie. Le fonctionnaire qui aurait saisi l'autorité hiérarchiquement supérieure ne saurait encourir de sanctions disciplinaires, ni faire l'objet de mesures ayant pour objet ou pour effet d'affecter défavorablement le déroulement de sa carrière. Des dispositions similaires sont applicables aux agents contractuels de l'Etat<sup>86</sup>.

146. Pour les collaborateurs des ministres, les procédures et sanctions disciplinaires sont applicables en cas de manquement. Le Ministre d'Etat peut demander à l'Inspection Générale de l'Administration une enquête administrative. Au vu du résultat de l'enquête, elle peut préconiser au Ministre d'Etat de lancer une procédure disciplinaire à l'encontre du collaborateur concerné. Des textes faisant explicitement référence à l'intégrité et à la prévention de la corruption sont en cours d'élaboration. Le GRECO se réfère ici à ses recommandations ci-dessus afin d'assurer que l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à des règles appropriées de déontologie et d'intégrité, dont l'application est contrôlée et la violation sanctionnée, le cas échéant.

147. Sur les cinq dernières années aucune procédure non contentieuse n'a été engagée envers des PHFE.

#### *Lanceurs d'alerte*

148. Le Code de procédure pénale prévoit que toute autorité, tout fonctionnaire ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis, sur le champ, au Procureur général et transmettre tout renseignement ou documents en sa possession. Le Code a été enrichi pour renforcer la protection des personnes dénonçant des pratiques illégales et éviter que ces dernières ne fassent l'objet de plaintes de la part des personnes dénoncées<sup>87</sup>.

149. Mais il n'existe pas à ce jour de dispositif normatif organisant un véritable système de lanceurs d'alerte, qui permettrait, voire contraindrait, dans un cadre précis, de dénoncer des violations de principes d'intégrité ou des pratiques corruptives concernant des PHFE. Le Secrétaire d'Etat à la justice a informé l'EEG qu'un projet de loi dans ce sens avait été élaboré en 2018, mais est resté jusqu'à présent lettre morte.

---

<sup>85</sup> Article 7 alinéas 6 à 8 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat, modifiée.

<sup>86</sup> Article 4 alinéas 6 à 10 de l'Ordonnance Souveraine n° 9.640 du 23 décembre 2022 portant dispositions générales de caractère statutaire applicables aux agents contractuels de l'Etat.

<sup>87</sup> Articles 61 et suivants du Code de procédure pénale.

150. L'EEG relève qu'un véritable système de protection des lanceurs d'alerte est un outil efficace pour prévenir et lutter contre la corruption. La lutte contre la corruption facilitée par le recueil de signalements de la part de personnes proches de situations potentiellement illégales est un système qui repose sur la confiance, qui ne peut exister que dans un environnement sûr, *a fortiori* lorsque sont mis en cause des hautes personnalités de l'exécutif. La protection des lanceurs d'alerte prend encore davantage de sens dans le contexte monégasque où se côtoient étroitement le monde politique et le monde des affaires, et où circule des flux financiers très importants. Dans ce contexte, l'EEG ne peut qu'encourager les autorités à finaliser le processus qu'elles ont elles-mêmes entamé en initiant l'élaboration d'un projet de loi sur les lanceurs d'alerte. Ainsi, **le GRECO recommande qu'une loi soit adoptée pour établir un système adéquat de signalement et de protection pour les personnes signalant des soupçons de corruption et autres manquements.**

## V. PREVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTEGRITE DANS LES SERVICES REPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs / services de police

#### *Aperçu des autorités répressives*

151. La Direction de la Sûreté Publique (ci-après « la DSP ») est le seul service répressif de l'Etat monégasque, appartenant aux services exécutifs<sup>88</sup>. Son organisation est régie par l'Ordonnance Souveraine n° 765 du 13 novembre 2006, modifiée. La police monégasque est une force civile, qui relève du régime statutaire général des fonctionnaires de l'Etat<sup>89</sup>, et ses ordonnances souveraines d'application.

152. Si le Prince Souverain fixe les grands objectifs en matière de politique répressive, l'EEG s'est vue indiquer qu'il n'intervient pas dans la mise en œuvre de cette politique. C'est donc sous l'autorité du Ministre d'Etat et du Ministre de l'Intérieur<sup>90</sup> que la DSP assure l'ensemble des missions de police habituellement dévolue à un Etat, qu'il s'agisse des missions de préservation de l'ordre public, d'intervention, de circulation, de police judiciaire, de renseignement ou de protection des personnalités. Dans le domaine administratif (organisation, administration, discipline...), la DSP dépend du Ministre de l'Intérieur. Le Gouvernement fixe les objectifs généraux liés à la politique de sécurité et assure le suivi et le contrôle de ces orientations. Dans l'exécution de ses missions de police judiciaire, la DSP relève directement des autorités judiciaires compétentes et notamment des magistrats du Parquet Général et des juges d'instruction. La DSP ne reçoit aucune instruction politique dans ce domaine.

153. La DSP comprend des personnels en tenue d'uniforme, en civil, ainsi que des personnels administratifs, techniques et scientifiques qui accomplissent leurs missions au sein des divisions et entités suivantes : la Division de l'administration et de la formation ; la Division de police administrative ; la Division de police urbaine ; la Division de police judiciaire ; la Division de police maritime et aéroportuaire ; la Division de l'évènementiel et de préservation du cadre de vie ; la Division du renseignement intérieur ; la Division de protection de la Famille Princièrè ; le Centre de supervision et de contrôle opérationnel ; l'Inspection générale des services de police ; le Secrétariat de Direction et le pôle de prévention situationnelle et de partenariats. Elle comprend également une réserve civile organisée dans des conditions prévues par arrêté ministériel.

154. La DSP est organisée de manière hiérarchisée et placée sous l'autorité d'un Contrôleur Général, chef de service, assisté d'un Directeur-Adjoint et de Chefs de Division et responsables d'unités qui constituent son Etat-major. Les instructions sont transmises dans la majorité des cas par écrit, par une chaîne de commandement « descendante » (notes de service notamment). Les divisions et unités sont elles-mêmes subdivisées en sections, groupes, brigades, unités cellules, elles-mêmes hiérarchisées.

155. Les personnels de police sont répartis en trois corps :

---

<sup>88</sup> Article 44 de la Constitution.

<sup>89</sup> Loi n° 975 du 12 juillet 1975.

<sup>90</sup> Le Département de l'Intérieur regroupe à lui seul plus de 50 % des personnels de l'administration d'Etat.

- le corps de conception et de direction, qui comprend les grades de Contrôleur Général, de Commissaire Divisionnaire, de Commissaire Principal, de Commissaire de Police,
- le corps des officiers, qui comprend les grades de Lieutenant de police, Capitaine de Police, Commandant de Police, Commandant Principal de Police et Commissaire de Police
- le corps des agents et gradés, qui comprend les grades d'agent de Police, sous-Brigadier de Police, Brigadier de Police, Brigadier-Chef de Police, Major de Police.

156. Au début de l'année 2024, la DSP comptait 627 fonctionnaires et agents de l'Etat (83,5 % d'hommes et 16,5% de femmes) répartis comme suit :

- 427 gradés et agents, soit 68% du personnel (90.5% d'hommes et 9.5% de femmes) ;
- 113 officiers, soit 18% du personnel (70% d'hommes et 30% de femmes) ;
- 67 administratifs, soit 10.5% du personnel (60% d'hommes et 40% de femmes) ;
- 20 réservistes, soit 3.2% du personnel (90% d'hommes et 10% de femmes).

157. Les pouvoirs dévolus à la DSP relèvent des lois et règlements en vigueur, s'agissant notamment du Code de procédure pénale dans le domaine des activités judiciaires, et de la Loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale, dans le domaine de la police administrative. Un ensemble de textes législatifs ou réglementaires viennent par ailleurs définir le cadre juridique de l'action de la DSP, dans des domaines aussi divers que la police des étrangers, le régime d'autorisation préalable, la police maritime et aéroportuaire, etc.

158. S'agissant des ressources et de l'administration financière, elles relèvent du cycle d'opérations budgétaires (voir ci-dessus). Son budget est débattu à l'occasion de séances budgétaires du Conseil National, lesquelles sont publiques et bénéficient d'une diffusion télévisée et sur internet. L'exécution budgétaire se déroule sous le contrôle du Gouvernement. Chaque opération budgétaire est soumise au contrôle a posteriori du Contrôleur Général des Dépenses. Comme tous les autres services de l'Etat, la DSP peut être également soumise au contrôle de la Commission Supérieure des Comptes.

159. La DSP produit un rapport d'activité annuel à destination du Département de l'Intérieur. Les statistiques de la délinquance sont communiquées une fois par an à l'occasion d'une cérémonie dédiée, en présence du Prince, des plus hautes autorités de l'Etat et de la presse. De manière périodique, en fonction de l'actualité et des sollicitations, des statistiques relatives à l'activité de la DSP peuvent être communiquées via le Département de l'Intérieur à d'autres entités ainsi qu'à la presse.

#### *Accès aux informations*

160. Les principales données de l'activité de la DSP sont communiquées annuellement à la presse à l'occasion de la cérémonie des vœux. Ces éléments sont généralement publiés dans la presse locale. Sur des sujets d'intérêt particulier, la DSP communique à la presse et aux différentes organisations internationales les éléments de justifications de son activité, ainsi que les données statistiques adéquates, dans les domaines de la police du quotidien, la cybercriminalité, la lutte contre le blanchiment, les violences intra-familiales, etc. Ces éléments sont diffusés au public par la presse ou les rapports des organisations internationales, de même que via le site Internet de la DSP et le pôle de prévention

situationnelle, tournés principalement vers les acteurs privés dans le cadre d'un échange continu.

161. Une Ordonnance Souveraine<sup>91</sup> offre la possibilité pour les usagers de consulter, sous certaines conditions<sup>92</sup>, les pièces qui les concernent qui sont archivées au sein des locaux de la Direction. A défaut, une ordonnance aux fins de compulsoire rendue par le Président du Tribunal de Première Instance permet à son destinataire d'accéder à toutes les pièces consignées. Par ailleurs, en matière judiciaire, tout justiciable qui peut justifier d'un intérêt, peut demander au Procureur Général ou au Juge d'Instruction de se faire communiquer les pièces de procédure à laquelle il est partie. Enfin, la loi<sup>93</sup> reconnaît un droit d'accès et de rectification à l'utilisateur concernant les informations nominatives contenues dans un traitement automatisé. Certaines archives « historiques » sont également consultables selon les cas prévus par la réglementation en vigueur.

### *Confiance du public en les services répressifs*

162. Les media rencontrés par l'EEG ont indiqué que les administrés avaient en général une opinion favorable envers l'action de la police. Il est à remarquer que la sécurité publique est l'un des piliers sur lesquels l'Etat monégasque a construit sa réputation et qui justifie toujours aujourd'hui son attractivité.

163. Le site Internet « Your Monaco » donne aux administrés la possibilité de faire remonter aux services de l'administration, y compris la DSP, ses commentaires quant au bon fonctionnement de l'administration. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont également insisté sur le fait que, compte tenu de la superficie de l'Etat, l'activité de la police se déroule « sous le regard de la population » qui fait régulièrement remonter en direct leur appréciation aux fonctionnaires de police et à leur hiérarchie.

### *Syndicats et associations professionnelles*

164. Les personnels de la DSP peuvent être représentés au sein de l'Association Syndicale Autonome du Personnel de la Police d'Etat de Monaco (A.S.A.P.P.E.M) et de l'Amicale d'Entraide et de Prévoyance des Fonctionnaires de la Sûreté Publique de Monaco (A.E.P.F.S.P.). 83.3% des personnels y adhèrent.

165. L'A.S.A.P.P.E.M. est l'association syndicale assure la défense des intérêts professionnels des fonctionnaires, agents et retraités du service. Elle élabore des dossiers pour l'amélioration de la qualité du travail de l'ensemble des personnels et défend ces dossiers auprès de l'autorité de tutelle. Elle peut intervenir auprès de la hiérarchie pour toutes les

---

<sup>91</sup> Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011 et ses arrêtés ministériels d'application, portant diverses mesures relatives à l'administration et l'administré.

<sup>92</sup> Il n'est pas fait droit aux demandes trop générales ou trop imprécises, ni aux demandes abusives par leur nombre ou leur caractère répétitif. Sont également rejetées les demandes portant sur des documents administratifs dont la consultation porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités ; à la conduite de la politique extérieure de la Principauté ; à la sûreté de l'Etat ou à la sécurité des personnes ou des biens ; à la monnaie et au crédit public ; au déroulement de procédures introduites devant des juridictions ; à la recherche ou à la poursuite de faits susceptibles de donner lieu à des sanctions administratives ou pénales ; au secret de la vie privée ; au secret en matière commerciale, industrielle ou professionnelle ; à tout autre secret ou intérêt légitime légalement protégé.

<sup>93</sup> Loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives, modifiée.

problématiques qui sont portées à sa connaissance. Dans le cas d'une comparution devant le Conseil de Discipline, après acceptation des membres de son Bureau, elle peut mandater un avocat pour assurer la défense des personnels concernés.

166. L'A.E.P.F.S.P. a pour objet le soutien des fonctionnaires et agents du service ainsi que leur famille, leur représentation auprès des organismes de complémentaire santé, ainsi que l'organisation d'activités relevant d'un comité d'entreprise (vacances, loisirs...).

## **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

### *Politique anticorruption au sein de la police*

167. L'activité de la DSP est régie par la Constitution, les conventions internationales, la législation<sup>94</sup>, une série d'arrêtés<sup>95</sup> et des notes de service. Le caractère spécifique de la volonté de prévenir la corruption et de promouvoir l'intégrité des personnels de la DSP s'incarne par une stratégie cohérente de prévention des atteintes à la probité, mise en œuvre à la demande du Gouvernement et sous l'impulsion du Directeur et du Directeur-Adjoint de la DSP. Cette stratégie va au-delà des obligations fixées par le cadre juridique général applicable aux fonctionnaires et agents de l'Etat. Elle inclut différentes actions tirées d'une évaluation des risques, qui s'inscrivent dans le long terme.

168. Une cartographie des risques a été ainsi réalisée par la Direction du service avec l'objectif d'une actualisation aussi fréquente que nécessaire. Les résultats de cette cartographie ont été communiqués au Gouvernement et sont destinés à guider l'action de la direction du service dans la mise en œuvre de la politique interne de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité chez les personnels de la DSP. Des risques particuliers ont été identifiés :

- au niveau des activités administratives : instruction des demandes de carte de séjour, certificats de résidence ; instruction et contrôle des autorisations administratives ;
- au niveau du cycle de la commande publique : définition du cahier des charges et choix des pétitionnaires ; analyse des offres ; attribution du marché ;
- dans les activités judiciaires : traitement des sources ; gestion des dossiers judiciaires sensibles.
- dans les activités de Ministère Public : modalités de classement sans suite ; manipulations de caisse.

169. A partir des risques bruts, différentes mesures de mitigation des risques ont été adoptées afin d'aboutir à un risque net le plus faible possible dans chacun des quatre secteurs identifiés. Parmi les mesures générales de mitigation qui sont appliquées à ces quatre secteurs, il convient notamment de citer :

- l'assujettissement à des obligations déclaratives pour les fonctions les plus exposées (déclaration de patrimoine et déclaration d'intérêts) ;
- la désignation d'un référent déontologue ;
- le renforcement des règles liées au non-cumul d'activité ;

---

<sup>94</sup> Code pénal et Code de procédure pénale ; Loi n° 975 du 12 juillet 1975, portant statut des fonctionnaires de l'Etat modifiée, et son Ordonnance Souveraine d'application n° 6.365 du 17 août 1978 l'Etat.

<sup>95</sup> Arrêtés ministériels n° 2011-468, du 29 août 2011, et n° 2015-703 du 26 novembre 2015, portant application de l'Ordonnance n° 3.413 du 29 août 2011, portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré.



- la création d'un registre des déports ;
- le renforcement de la formation continue ;
- la création d'un espace documentaire accessible à l'ensemble des personnels afin de présenter, sous forme de fiches réflexes, l'ensemble des règles déontologiques et bonnes pratiques ;
- l'informatisation et l'encadrement du processus métier autour du contrôle hiérarchique pendant l'instruction des dossiers.

170. L'efficacité de ce dispositif est appréciée à l'aune de la comparaison avec les systèmes de prévention de la corruption et de la promotion de l'intégrité dans les autres pays européens. S'agissant de données factuelles, le nombre de sanctions administratives prises annuellement, comme la capacité à enquêter sur les infractions pénales relevant de ce domaine, constituent des indicateurs pertinents de l'efficacité de ce dispositif. A l'inverse, les résultats dans le domaine de la prévention sont plus difficilement quantifiables.

171. Durant la visite sur place, l'EEG a été particulièrement sensibilisée aux risques de corruption liés aux compétences de la DSP en matière de délivrance de titres de résidence. Les résidents monégasques n'étant pas soumis à l'impôt sur leurs revenus<sup>96</sup>, ces titres sont convoités, en particulier par des personnes disposant de revenus très confortables. L'obtention de ce titre de résidence est soumise à plusieurs critères, incluant une bonne moralité, le fait de posséder un logement à Monaco et d'y séjourner effectivement de manière significative, la justification de moyens de subsistance. Au sein de la DSP, le Service de la police administrative est dédié à l'instruction des demandes et de renouvellement des titres de résidence, incluant également un pôle de contrôle. La délivrance des cartes de résidence est de la compétence du Directeur de la Sûreté. Depuis 2016, une affaire de corruption relative à la délivrance de titres de résidence et impliquant un commissaire de police est pendante devant la justice. Elle semble avoir été pour les autorités monégasques un catalyseur pour moderniser son dispositif de prévention de la corruption au sein de la police.

172. L'EEG salue les efforts d'analyse des risques en termes de corruption et de rupture de l'intégrité récemment réalisés par les autorités monégasques, qui ont abouti à la définition de priorités d'action. Cette cartographie des risques est un document vivant appelé à évoluer régulièrement en fonction de l'activité de la DSP. En revanche, il n'existe pas de document cadre portant au sens strict de déclaration de mission ou d'objectifs généraux applicables en particulier aux personnels de la DSP. L'EEG est d'avis que les éléments issus des travaux d'analyse en cours pourraient être intégrés dans un tel document stratégique cohérent, communiqué aux agents et rendu public. Une stratégie spécifique enverrait en effet un message fort et refléterait la vision de l'État quant aux moyens de détecter, d'évaluer et de réduire les risques de corruption au sein de la police. Pour être efficace, une telle stratégie demanderait des efforts de sensibilisation à l'attention de tous les agents de la DSP, ce qui pourrait représenter pour ces derniers une précieuse occasion d'entamer dans leurs rangs un échange sur les défis liés à l'intégrité et à la déontologie. C'est pourquoi **le GRECO recommande que la police s'appuie sur la cartographie des risques existante et les données collectées pour concevoir activement une stratégie sur mesure de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité, diffusée auprès de tous les agents de la Direction de la Sûreté Publique et faisant l'objet d'une sensibilisation propre à garantir son appropriation par l'ensemble de ces agents.**

---

<sup>96</sup> Cette exemption fiscale ne concerne pas les résidents de nationalité française ou des Etats Unis d'Amérique, tenus de s'acquitter de l'impôt sur le revenu dans leur pays d'origine.

## *Principes éthiques et règles de conduite*

173. Les normes législatives et réglementaires en vigueur constituent une base juridique qui impose l'application des règles déontologiques pour les personnels de la DSP. Toutefois, au vu des récentes évolutions statutaires induites par la modification de la Loi n° 975 intervenue le 7 juillet 2022, il est apparu souhaitable de préciser et de renforcer la lisibilité et la spécificité du cadre juridique applicable aux personnels de la DSP en matière de déontologie, et cela au moyen d'une norme contraignante. Dans le cadre de l'évaluation menée par le GRECO, la DSP a ainsi établi un schéma directeur destiné à renforcer les obligations déontologiques des personnels de la DSP. Ainsi, le Code de déontologie de la Direction de la Sûreté Publique de 2017 a été mis à jour en 2023. Il définit entre autres les principes hiérarchiques, les comportements attendus des personnels de police et leurs obligations, notamment en matière de secret professionnel et de non-cumul d'activités, les relations avec la population.

174. L'EEG salue les principes éthiques et d'intégrité contenus dans le Code de déontologie de la DSP. Il relève toutefois que ce code se limite à définir les grands principes applicables aux agents de la DSP en la matière, et mériterait d'être complété par des orientations pratiques, par exemple sous forme de guide de bonnes pratiques, qui faciliteraient leur application par tous les agents dans leur activité quotidienne. Ces orientations pratiques devraient être intégrées à la formation des agents de police (voir ci-dessous). **Le GRECO recommande que le Code de déontologie de la police soit complété par des orientations concrètes et des bonnes pratiques accessibles à l'ensemble des agents de police et intégrées au programme de formation initiale et continue.**

### *Gestion des opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et témoins*

175. Les opérations d'infiltration sont strictement encadrées par la loi<sup>97</sup>. A ce jour, la DSP n'a jamais réalisé d'opérations d'infiltration. Les contacts avec les tiers tels que les informateurs et les témoins, sont régis par la loi, le Code de déontologie ainsi que par une note de service formalisant un certain nombre de prescriptions en la matière.

### *Conseil, formation et sensibilisation*

176. Le Code de déontologie de la DSP est notifié à tous les fonctionnaires et agents, qui le signent. Il est diffusé par une note de service et accessible à tout moment sur le portail informatique interne à la DSP. Ce code vise à présenter, de manière simple et facilement compréhensible, les obligations déontologiques auxquelles ils sont soumis.

177. La Section de la Formation de la police est dirigée par un Commandant de police et est composée de 6 fonctionnaires de police, eux-mêmes régulièrement formés et recyclés. Les formations dédiées à la déontologie sont assurées directement par les formateurs de l'Ecole de police. Les formations spécialisées sont dispensées par des prestataires externes. Un module spécifique aux règles éthiques et déontologiques de la fonction policière d'une durée de 10 heures (dont 2 heures dédiées à la lutte contre la corruption) est dispensé obligatoirement au cours de la formation initiale des élèves agents et lieutenants de police. A

---

<sup>97</sup> Articles 106-19 à 106-23 du Code de procédure pénale.

ce module viennent s'ajouter des interventions de personnels extérieurs à la DSP faisant autorité en la matière (professeurs de droit, Haut-Commissariat, magistrats, avocats etc..).

178. Au cours de la formation continue des personnels, des actions de rappel des bonnes pratiques et de sensibilisation sont par ailleurs effectuées. En outre l'Intranet de la DSP permet, dans un espace dédié, aux agents de terrain de la DSP de disposer des textes en vigueur et des guides pratiques.

179. L'EEG note que les règles de déontologie et d'intégrité font l'objet de formations des agents de la DSP. Il lui a été indiqué lors de la visite sur place que cette formation était obligatoire, mais que la systématisation et la régularité de cette formation n'était pas encore programmée. L'intention affichée est que l'ensemble des personnels de police aient accès à une telle formation obligatoire tous les trois ans, ce qui, pour l'EEG, semble appropriée pour un cadre vivant qui doit s'adapter aux défis rencontrés sur le terrain. **Le GRECO recommande que l'ensemble des personnels de police soient soumis régulièrement à une formation obligatoire en matière de déontologie et d'intégrité.**

180. En cas de questionnement sur les règles éthiques et professionnelles, le personnel de la DSP peut solliciter sa hiérarchie directe, à charge pour celle-ci de lui apporter les réponses nécessaires ou l'orienter au mieux dans ses démarches. Depuis l'été 2023, le Chef de la Division de l'Administration et de la Formation a également été nommé comme déontologue-référent sein de la DSP. Il peut être consulté par l'ensemble des agents pour obtenir des conseils quant à leur comportement ou action au regard des règles éthique et d'intégrité. Le GRECO a été, dans le cadre d'autres évaluations, amené à recommander qu'un tel référent déontologue soit nommé indépendamment de la hiérarchie au sein des services répressifs, afin de faciliter les contacts et prévenir une interférence avec d'éventuelles procédures disciplinaires. L'EEG est toutefois d'avis que le système mis en place récemment pour obtenir des conseils de nature confidentielle est approprié compte tenu de l'organisation de la DSP et du contexte monégasque. Par ailleurs, les personnels peuvent également solliciter l'assistance de l'Amicale d'Entraide et Prévoyance des Fonctionnaire de Police de la Sûreté Publique et/ou de l'Association Syndicale Autonome du Personnel de Police d'Etat de Monaco.

## **Recrutement et évolution de carrière**

181. Tous les personnels de police relèvent des emplois permanents de l'Etat<sup>98</sup> et bénéficient du régime de protection prévus à l'article 51 de la Constitution, qui énonce que « *les obligations, droits et garanties fondamentales des fonctionnaires, ainsi que leur responsabilité civile et pénale, sont fixés par la loi* ».

### *Procédure de nomination et promotion*

182. Le Directeur de la Sûreté Publique, le Directeur Adjoint et les Commissaires de police sont choisis par le Ministre d'Etat et le Ministre de l'Intérieur et nommés par ordonnance souveraine<sup>99</sup>. Des actifs peuvent être détachés de l'administration française, sélectionnés sur

---

<sup>98</sup> Articles 1 et 2 de la loi n° 975 précitée.

<sup>99</sup> En application des articles 2 et suivants de la loi n° 975 précitée, dans le cadre des dispositions de l'Ordonnance Souveraine n° 6.364 du 17 août 1978 déterminant les emplois supérieurs visés par l'article 4 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'Etat, modifiée, et de l'article 6 de la Convention franco-

titre et sur proposition de l'administration française pour un contrat de trois années, renouvelable une fois.

183. L'EEG note qu'il n'existe pas de critères formellement posés pour les nominations des plus hautes fonctions au sein de la police. Ces nominations sont pourtant laissées à la discrétion de l'exécutif, ne font pas l'objet d'avis de vacance publics, et il n'existe pas de droit de recours contre ces décisions de nomination autre que le recours en annulation devant le Tribunal Suprême. L'EEG a conscience que le vivier de compétences au sein duquel peuvent être recrutés les responsables monégasques de la police est *de facto* limité, ou que les autorités doivent s'accorder avec les autorités françaises pour des recrutements au sein de l'administration française. Elle s'inquiète toutefois de ce que la législation et la pratique actuelles n'appliquent pas, pour la nomination dans les hautes fonctions de la police, des procédures suffisamment transparentes, garantissant l'objectivité et l'apparence d'objectivité de ces nominations. Par ailleurs, la procédure de nomination devrait tenir compte de critères d'intégrité non équivoques (concernant en particulier les potentiels conflits avec leurs intérêts et/ou ceux de leurs proches, leurs précédentes fonctions, dettes, activités secondaires, liens avec des lobbyistes ou des tiers susceptibles de vouloir influencer sur le processus décisionnel, etc.) contribuant à prévenir les risques de conflits d'intérêts et de corruption et à accroître la confiance du public dans ces postes sensibles.

184. L'EEG considère donc que, s'il est compréhensible que la flexibilité des conditions de recrutement et de travail des responsables de la police doive être préservée, elle devrait néanmoins être contrebalancée par des orientations sur les critères de nomination des responsables de la police. C'est pourquoi **le GRECO recommande que i) la nomination aux postes de Directeur de la Sûreté Publique, Directeur Adjoint et Commissaires de police soit encadrée par des règles assurant la transparence de la procédure et l'objectivité de décisions fondées sur le mérite, et que ii) des mesures imposant des contrôles d'intégrité avant leur nomination soient adoptées afin de détecter et de gérer les éventuels risques de conflits d'intérêts.**

185. Les autres personnels de la DSP sont également nommés par ordonnance souveraine<sup>100</sup>. Les agents non-titulaires relèvent des règles de caractère statutaire applicables aux agents contractuels de l'Etat<sup>101</sup>. Le recrutement des personnels de police est opéré par voie de concours externe dans le corps des agents et gradés et dans le corps des officiers. Le grade de recrutement est celui d'agent de police dans le premier cas, et celui de lieutenant de police dans le second. Le recrutement est opéré par un jury de concours, à l'issue d'épreuves d'admissibilité et d'admission (épreuves physiques, écrites et orales). Outre les cadres du service, les jurys de concours comportent des représentants du personnel, du Département de l'Intérieur, de la Direction des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction Publique et de magistrats. Les jurys de concours classent par ordre de mérite les candidats ayant concouru. Les critères de sélection retenus sont fondés sur le mérite et conçus afin d'assurer une chance égale aux femmes et aux hommes. Le Président du jury ne peut pas rejeter une candidature sans justification. Le classement personnel du candidat ainsi que ses résultats sont mis à la disposition de l'intéressé par le Directeur des Ressources Humaines et

---

monégasque du 8 novembre 2005, destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco.

<sup>100</sup> Articles 2 et suivants de la loi n° 975 précitée.

<sup>101</sup> Ordonnance Souveraine n° 9.640 du 23 décembre 2022 portant dispositions générales de caractère statutaire applicables aux agents contractuels de l'Etat.

de la Formation de la Fonction Publique. Les nominations doivent intervenir dans l'ordre de classement arrêté par le jury.

186. Les candidats aux concours sont recrutés en deux étapes :

- en qualité d'agent contractuel pendant leur formation théorique, d'une durée de 10 mois, à la suite de la publication d'un avis de recrutement au Journal de Monaco qui détermine les conditions de recevabilité de candidature, les épreuves d'admissibilité et d'admission des concours ;
- en qualité de fonctionnaire stagiaire, pendant une durée de 14 mois, à la suite de la publication d'un arrêté ministériel portant ouverture du concours de recrutement au Journal de Monaco, qui détermine les conditions de recevabilité de candidature, les épreuves d'admissibilité et d'admission des concours.

### *Contrôle de l'intégrité*

187. La condition de moralité pour le recrutement des personnels de police est prescrite par la loi<sup>102</sup>, qui rappelle que nul ne peut être nommé dans un emploi permanent de l'Etat « s'il n'a pas la jouissance de ses droits civils et politiques » et « s'il n'est pas de bonne moralité ». Cette condition de moralité figure également dans les avis de recrutement et dans les arrêtés ministériels de recrutement.

188. Les responsables de la DSP sont habilités au « secret de sécurité nationale » et font donc dans ce cadre l'objet d'un contrôle a priori de leurs antécédents judiciaires, mais également de leur moralité et de leur intégrité. Le contrôle des ressortissants monégasques est exercé par un officier de sécurité nationale désigné par arrêté ministériel, sur proposition du Ministre de l'Intérieur et nommé par arrêté ministériel. Le contrôle des ressortissants français est exercé par le Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale (institution française). L'habilitation au niveau « très secret de sécurité nationale » étant renouvelée tous les 5 ans, et au niveau « secret de sécurité nationale » tous les 7 ans, leur, ce contrôle est également exercé au cours de leurs fonctions.

189. La vérification de cette condition de moralité, d'intégrité et d'aptitude à l'emploi pour les autres agents de la DSP se fait à plusieurs étapes de la phase de recrutement et de formation :

- lors du dépôt de la candidature, des vérifications sont effectuées via les fichiers d'antécédents judiciaires monégasques et français ; en outre le candidat est tenu de fournir des extraits de casiers judiciaires des pays dans lesquels il a résidé ;
- lors des épreuves de recrutement, les candidats sont soumis à des tests psychotechniques incluant des questions sur la probité, ainsi qu'à divers examens médicaux, comprenant des tests de dépistages de produits stupéfiants ;
- lors des entretiens de recrutement, les candidats sont systématiquement questionnés sur des sujets relevant de la déontologie.

190. Au cours du processus de formation, d'une durée de deux ans, les élèves policiers font l'objet d'évaluations régulières sur l'ensemble des matières enseignées, y compris sur les aspects déontologiques.

---

<sup>102</sup> Article 18 de la loi n° 975 précitée.

191. Les personnels de police font l'objet d'une procédure d'évaluation annuelle, suivant une grille de critères d'appréciation dont un certain nombre relève de la déontologie. Au titre de l'obligation de probité et du contrôle de moralité, le Code de déontologie<sup>103</sup> impose que : « Les personnels de la Direction de la Sûreté Publique portent sans délai à la connaissance de l'autorité hiérarchique tout fait survenu à l'occasion ou en dehors du service, susceptible d'entraîner leur convocation par une autorité de police ou de justice, ou qui serait susceptible de porter atteinte au crédit ou à l'image de la Direction de la Sûreté Publique. » Il n'existe pas de mécanisme automatisé de vérification de la conduite et de l'intégrité des fonctionnaires de la DSP. Cela étant, la proximité avec les services de police et de gendarmerie limitrophes favorise la détection ou l'information de la DSP sur les éventuels comportements répréhensibles des personnels.

### *Promotion*

192. Selon les règles établies par le Gouvernement, la promotion des personnels de police est opérée par concours pour 75% des grades de brigadier de police et capitaine de police. Les 25 % restants, ainsi que les autres promotions, relèvent de l'appréciation de l'autorité hiérarchique, sous réserve du respect des règles édictées par le Gouvernement relativement aux conditions d'ancienneté pour accéder au grade supérieur. Les propositions d'avancement de grade ou d'échelon sont formulées par le Chef de Division et soumis à la décision du Chef de Service.

### *Évaluation des performances*

193. Les personnels de police font obligatoirement l'objet d'une procédure d'évaluation annuelle de la manière servir, suivant une grille de critères d'appréciation<sup>104</sup> Elle comporte un entretien individuel d'évaluation qui donne lieu à une fiche d'entretien, établie conjointement, communiquée au fonctionnaire qui peut la compléter par des observations. La fiche d'entretien est versée au dossier du fonctionnaire. Cette évaluation permet à chaque personnel de la DSP de rencontrer formellement son responsable hiérarchique au moins une fois par an ; d'avoir connaissance de son évaluation annuelle et de discuter factuellement avec son responsable hiérarchique, avec la possibilité de préparer son évaluation et les arguments qu'il souhaite porter à la connaissance de son responsable hiérarchique (sous forme d'auto-évaluation). Ainsi, la fiche d'entretien annuel est le support et le fil directeur de l'entretien, permet d'aborder un grand nombre de sujets en se basant sur des cas concrets, est le support de formalisation des objectifs et axes de progrès, recense les formations nécessaires ou sollicitées. L'entretien entre le personnel de police et son supérieur hiérarchique porte, pour la partie bilan, sur la période d'un an qui le précède, pour la partie plan d'action, sur la période d'un an qui le suit). L'entretien porte également sur les missions, les objectifs, les réalisations, les formations. Les niveaux d'appréciation des critères et qualités sont déterminés ainsi : très satisfaisant, satisfaisant, à améliorer.

194. Les personnels peuvent formuler des commentaires écrits à différentes étapes du processus d'évaluation, et peuvent également refuser de viser la fiche à l'issue de la procédure. Ils peuvent saisir leur Chef de service ou l'autorité compétente d'une demande de révision de l'évaluation professionnelle.

---

<sup>103</sup> Article 3.10.

<sup>104</sup> Article 35-1 de la loi n° 975 précitée.

195. La loi<sup>105</sup> opère un lien entre l'évaluation professionnelle et la situation du personnel évalué, en rappelant que pour favoriser la mobilité et la promotion internes, les fonctionnaires ayant acquis une ancienneté de service suffisante ou disposant d'une expérience suffisante peuvent, s'ils remplissent les conditions d'aptitude nécessaires, être nommés à un emploi de même catégorie ou de catégorie supérieure, soit à la suite d'une évaluation professionnelle, soit au choix après avis de la commission paritaire compétente, le cas échéant, sur justification d'une formation professionnelle.

#### *Rotation et mobilité*

196. Les décisions de mutation et de rotation sont décidées par le Chef de Service sur proposition du Chef de Division. Une politique de mobilité, notamment promotionnelle, est suivie depuis plusieurs années :

Nombre et déciles de mutation d'ASR entre 013 et 2022												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Plus de 9	TT
<b>Agents et gradés</b>	60	101	105	79	59	32	19	9	3	2	0	468
	12.8%	21.6%	22.4%	16.9%	12.6%	6.8%	4.1%	1.7%	0.6%	0.4%	0	100
<b>Officiers</b>	12	26	18	25	13	13	11	6	3	1	9	137
	8.8%	19%	13.1%	18.2%	9.5%	9.5%	8%	4.4%	2.2%	0.7%	6.6%	100

197. Aucune statistique sur le lien entre mobilité et évaluation annuelle n'est tenue. Cela étant, dans leur approche managériale, les supérieurs hiérarchiques doivent nécessairement tenir compte des souhaits de mobilité exprimés.

#### *Cessation des fonctions et révocation*

198. Les fonctions cessent ordinairement par l'atteinte de la limite d'âge ou la démission des agents. Elle peut également être la conséquence de décisions disciplinaires. La révocation constitue la sanction disciplinaire la plus grave et ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure disciplinaire contradictoire, dans les conditions prévues par la loi. Cette décision est susceptible de recours, gracieux ou contentieux. Aucune révocation n'a été prononcée au cours de ces dernières années.

#### *Salaire et avantages*

199. Au 1er janvier 2024, en début de carrière, un agent de police perçoit un traitement mensuel moyen net de 2 353,50 €, contre 2 735,50 € pour un lieutenant de police. Ce salaire évolue périodiquement en fonction de l'ancienneté. Le Directeur de la Sûreté Publique perçoit annuellement un traitement minimal net de 148 100 € et un traitement maximal net de 286 300 €. Le Directeur Adjoint de la Sûreté Publique perçoit un traitement annuel minimal net de 80 900 € et maximal de 131 700 €.

200. Par ailleurs, l'occupation de certaines fonctions engendre l'octroi d'une prime dite « fonctionnelle », correspondants à 20, 30 ou 40 points d'indice, généralement attribuée à des personnels soumis à des obligations particulières de responsabilité et de disponibilité ou à des conditions de travail particulièrement risquée (démineurs, plongeurs etc...).

<sup>105</sup> Article 20-2 de la loi n° 975 précitée.

201. Tous les fonctionnaires de la DSP bénéficient d'une indemnité de vacances et d'une indemnité de fin d'année correspondant à un 13ème mois de traitement. Ils peuvent également se voir allouer, s'ils remplissent les conditions, des prestations familiales (allocations familiales et allocations prénatales) et avantages sociaux tels que l'allocation de scolarité, l'allocation de vacances, l'allocation exceptionnelle de rentrée scolaire, l'allocation de soutien de famille, l'allocation de crèche, l'allocation d'orphelin, l'allocation de pré adoption. L'attribution de ces primes résulte de textes législatifs et réglementaires. L'intranet de la DSP, accessible à l'ensemble des personnels, comporte l'ensemble des circulaires émises par la Fonction Publique précisant les conditions d'attribution ainsi que les imprimés type permettant d'en solliciter l'octroi.

202. Les agents de la DSP prennent en principe leur retraite à 55 ans, avec la possibilité de prolongation jusqu'à 58 ans. Les commissaires de police peuvent aller jusqu'à 61 ans. Lors de la cessation de fonctions, les personnels conservent le bénéfice de l'indemnité de vacances et de fin d'année (13ème mois). Ils peuvent conserver, le bénéfice des allocations familiales, s'ils ont encore un enfant mineur à charge au moment de la cessation de fonction. En revanche ils perdent l'octroi des avantages sociaux.

203. D'une manière générale, l'EEG note que les agents de la DSP disposent d'avantages sociaux qui sont de nature à mitiger les risques de corruption.

### **Conflits d'intérêts**

204. Les règles relatives à la définition et à la typologie des conflits d'intérêts sont identiques à celles applicables aux autres fonctionnaires d'Etat (voir ci-dessus). L'obligation d'informer son supérieur hiérarchique de toute situation de conflit d'intérêts réel ou potentiel pèse sur chaque personnel de police, quels que soient son grade et son affectation.

205. Cette obligation légale est désormais renforcée dans le Code de déontologie de la DSP adopté en 2023 qui prévoit une déclaration d'intérêts s'appliquant à la direction, aux cadres et aux agents identifiés par la cartographie des risques, à savoir 21 fonctionnaires et agents au total. Cette déclaration doit être soumise au Directeur de la Sûreté Publique, le Directeur soumettant sa propre déclaration au Ministre de l'Intérieur.

206. Comme pour les autres agents publics, les personnels de police ont l'obligation de s'abstenir d'agir lorsqu'ils ont un intérêt privé en application des dispositions existantes et notamment celles du Code de déontologie qui énoncent que les personnels de la DSP sont tenus de déclarer au Directeur de la Sûreté Publique, sous couvert de la voie hiérarchique, avant qu'il ne survienne, tout conflit d'intérêts, réel ou potentiel. Ils doivent veiller à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts réels ou potentiels.

207. Sur un plan formel, la déclaration d'intérêts applicable aux personnels de police comprend également les intérêts du conjoint. Toutefois, les obligations de déclaration de situation de conflit et les règles de prévention de ces conflits réels ou potentiels s'appliquent aux relations de toute nature qui sont susceptibles de placer le personnel de police dans une telle situation. Les déclarations d'intérêts sont contrôlées et archivées par le Directeur de la Sûreté Publique et le cabinet de direction. À titre d'exemple, il peut être rappelé le déport du Directeur à l'occasion des concours ou procédures de désignation ou nomination concernant



son fils ; le déport de l'Adjoint au Chef de la Division de l'Administration et de la Formation à l'occasion d'un concours auquel participe sa femme ; le déport d'un agent chargé de l'instruction des titres de séjour marié à une interprète intervenant au profit de personnes russophones.

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers*

208. Les règles applicables aux autres agents publics s'appliquent également aux personnels de police en matière d'incompatibilités, d'activités accessoires et d'intérêts financiers (voir ci-dessus).

209. Le Code de déontologie précise que les personnels de la DSP doivent se consacrer exclusivement à leurs missions et ne peuvent exercer aucune activité privée lucrative, sauf dans les cas prévus par la loi. Une note de service précise qu'une activité est considérée comme lucrative à partir du moment où le fonctionnaire perçoit une rétribution (pompiers volontaires, arbitres sportifs, artistes, formateurs, etc.). Les personnels concernés par ces obligations sont donc tenus d'adresser annuellement une demande de dérogation sous couvert de la voie hiérarchique, accompagnée des pièces justificatives relatives aux heures travaillées mensuellement ainsi qu'aux rémunérations perçues au cours de l'année écoulée.

210. Il est interdit aux personnels de police de détenir des intérêts financiers qui seraient de nature à compromettre leur indépendance. La même interdiction subsiste, pendant une période de deux ans, pour le fonctionnaire qui serait nommé dans un service n'exerçant plus ce contrôle ou qui aurait cessé d'exercer ses fonctions.

#### *Cadeaux*

211. Les règles applicables aux autres agents publics s'appliquent également aux personnels de police en matière de cadeaux (voir ci-dessus). Le Code de déontologie, qui rappelle également les interdictions, précise toutefois que : « à l'occasion des fêtes de fin d'année, les personnels de la Direction de la Sûreté Publique peuvent, dans l'exercice de leurs fonctions, recevoir des cadeaux d'usage relevant de la courtoisie ou de l'hospitalité, dont la liste et le montant maximal sont fixés par l'autorité compétente. » Dans ce cas, et dans les situations dans lesquelles les cadeaux ne peuvent faire l'objet d'un refus, ils doivent être immédiatement enregistrés sur un livre d'inventaire tenu par le Directeur de la Sûreté Publique, comprenant la date de remise du cadeau, le nom du donateur et du destinataire, la description du cadeau, dans la mesure du possible une estimation approximative de sa valeur, la signature du destinataire et le contexte dans lequel la remise a eu lieu. Des notes de service internes viennent en outre compléter ces obligations réglementaires, avec un guide méthodologique diffusé afin de vulgariser la procédure à suivre. Un registre est tenu au cabinet de direction. Des modèles de bordereaux de refus et de réexpédition sont également mis à la disposition des personnels.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

212. Les règles applicables aux autres agents publics s'appliquent également aux personnels de police en matière d'utilisation des ressources publiques (voir ci-dessus).

### *Utilisation abusive d'informations*

213. Les règles applicables aux autres agents publics s'appliquent également aux personnels de police en matière d'utilisation d'informations (voir ci-dessus).

214. Les règles applicables en la matière relèvent à la fois des dispositions du Code de procédure pénale (concernant le secret de l'enquête et de l'instruction) et du Code pénal, sans préjudice des règles relatives à la discrétion professionnelle qui relèvent des obligations statutaires, ou encore du principe du besoin d'en connaître. Ces dispositions sont complétées par le Code de déontologie<sup>106</sup>, qui rappelle que les personnels de police sont soumis à une obligation renforcée de respect du secret professionnel et à un strict devoir de discrétion.

215. En outre, le droit des données personnelles applicables aux personnels de police relève d'engagements internationaux<sup>107</sup>, mais également de dispositions de droit interne<sup>108</sup>. La collecte d'informations nominatives en employant ou en faisant employer des moyens frauduleux, déloyaux ou illicites, et la communication à des personnes non qualifiées pour les recevoir d'informations dont la divulgation peut porter atteinte à la réputation d'une personne physique ou à sa vie privée et familiale sont passibles d'une peine d'emprisonnement de trois mois à un an et/ou d'une amende.

216. Ces dispositions législatives sont complétées par une charte des systèmes d'informations de l'Etat<sup>109</sup> qui prévoit un ensemble de règles relatives à l'utilisation des fichiers et des ressources numériques de l'Etat. De même, l'actuel Code de déontologie rappelle dans des termes simples et accessibles les obligations qui pèsent sur les personnels de police, qui doivent respecter les finalités et conditions de consultation des traitements d'informations nominatives et s'abstenir de communiquer des informations nominatives à des personnes qui n'auraient pas le droit ou le besoin d'en connaître.

217. Des mesures de contrôle sont exercées par l'autorité hiérarchique et par la Commission de Contrôle des Informations Nominatives. L'Inspection Générale des Services de Police dispose de droits informatiques permettant d'assurer le contrôle de l'activité informatique des personnels de police.

### *Restrictions après la cessation de fonctions*

218. Les règles applicables aux autres agents publics s'appliquent également aux personnels de police en matière d'activité suivant la fin de l'exercice des fonctions dans la police (voir ci-dessus).

## **Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts**

---

<sup>106</sup> Article 3.3

<sup>107</sup> Convention STE N° 108 du Conseil de l'Europe sur la protection des données à caractère personnel.

<sup>108</sup> Loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, relative à la protection des informations nominatives, modifiée, ainsi qu'un ensemble de textes réglementaires pris pour l'application de l'article 6 de la loi n° 1.430 du 14 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale.

<sup>109</sup> Annexe de l'arrêté ministériel n° 2015-703 du 26 novembre 2015 portant application de l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré.

## *Obligations déclaratives*

219. Le Code de déontologie<sup>110</sup> rend désormais obligatoire la déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêt pour les personnels de police qui, à l'issue de l'établissement d'une cartographie des risques, figurent sur une liste arrêtée par le Directeur de la Sûreté Publique. Cette liste et la cartographie des risques devraient être actualisées aussi souvent que nécessaire et au moins une fois par an.

220. Ces personnels sont tenus de soumettre, dans le délai de deux mois du commencement et de la cessation de leurs fonctions, une déclaration de patrimoine, sous pli fermé, à une autorité qui reste à désigner. Ces plis fermés seront conservés en attendant que cette autorité chargée de recueillir et conserver ces déclarations soit opérationnelle. Son rôle de contrôle sera toutefois limité à un contrôle formel de la déclaration. Cette déclaration concerne l'ensemble du patrimoine et des intérêts financiers du déclarant, y compris tous les biens mobiliers supérieurs à 10 000 €. Cette mesure concerne le conjoint du déclarant, y compris (contrairement à la déclaration applicable aux ministres) ses biens propres. Ces déclarations ne sont pas publiques.

221. L'EEG salue la volonté récente des autorités monégasques de traduire dans des procédures formelles des règles visant à prévenir des comportements contraires à l'intégrité des responsables de la police et ainsi lutter contre la corruption. Ces règles doivent maintenant être confrontées à la réalité de leur application concrète et complétée afin d'en assurer une réelle efficacité.

222. L'EEG relève dans un premier temps que la déclaration est à effectuer au début et à la fin de la fonction au sein de la police. Il lui apparaît cependant utile que, soit de manière régulière au cours de l'exercice de leur mandat, soit lorsque leur patrimoine subi une modification significative, il soit demandé au responsable de la police concerné de mettre à jour sa déclaration durant sa période d'active.

## *Mécanismes de contrôle*

223. L'EEG relève également que, si l'autorité chargée de recueillir et conserver les déclarations, qui reste à désigner, n'est pas compétente pour assurer un contrôle substantiel des déclarations, ce dispositif n'aura qu'une portée limitée et ne permettra pas de renforcer de manière convaincante la prévention de comportements corruptifs. Il comporte même le risque que les autorités s'abritent derrière l'existence d'un dispositif pour justifier d'un comportement qui les dédouanerait de l'obligation de vigilance à l'égard de tels comportements. Aussi l'EEG considère-t-elle que la crédibilité d'un tel système passe nécessairement par un contrôle renforcé de ces déclarations, portant également sur le fond. Pour assurer tant un rôle dissuasif que la crédibilité du système, le non-respect des obligations relatives aux déclarations devait faire l'objet de sanctions, assorti de procédures appropriées, garantissant les droits des personnes mises en cause. C'est pourquoi **le GRECO recommande que le régime de déclarations de patrimoine applicables aux responsables de la police soit complété afin d'en permettre un contrôle substantiel efficace, dans la durée, et de prévoir des sanctions appropriées en cas de non-respect des règles.**

## **Contrôle et mise en œuvre de la loi**

---

<sup>110</sup> Article 3.7

## *Surveillance et contrôle internes*

224. La surveillance et le contrôle de l'activité des personnels de police incombent en premier lieu à leur autorité hiérarchique qui s'inscrit dans le schéma d'organisation générale de la DSP. La pyramide hiérarchique est constituée de telle sorte à permettre un haut niveau de surveillance et de contrôle interne, chacune des Divisions de la DSP étant dirigée par un Commissaire de police ou un Commandant Principal de police. Le corps de commandement, constitué de trois grades, est également chargé de la surveillance et du contrôle interne de l'activité des personnels de police. Cette mission incombe également aux gradés dans le corps d'encadrement et d'application.

225. L'Inspection Générale des Services de Police (IGSP) est constituée de deux fonctionnaires qui sont placés au grade sommital du corps des officiers. Ils/elles sont nommé(e)s au regard de leurs qualités personnelles, de leur ancienneté et de leur parcours professionnel (respectivement 30 ans et 20 ans d'ancienneté dans le corps des officiers). Ces fonctionnaires ont une parfaite connaissance du fonctionnement de la police et disposent d'une solide expérience dans les différents domaines de la police, notamment les fonctions de commandement, de police judiciaire, de police urbaine et d'ordre public. Ils/elles sont soumis aux mêmes obligations statutaires que tous les agents de police, mais font l'objet d'une attention particulière quant à leur manière de servir et aux qualités d'intégrité, d'indépendance et de désintéressement qui sont indispensables à l'exercice de leurs fonctions. Ces critères sont appréciés de manière continue par les autorités administratives et judiciaires, et s'incarnent dans les évaluations annuelles de la manière de servir de ces fonctionnaires. Ils/elles bénéficient de la formation destinée aux cadres du service dans le domaine de la prévention de la corruption et de la promotion de l'intégrité au sein du personnel de la police.

226. L'IGSP est placée sous l'autorité hiérarchique directe du Ministre de l'Intérieur. Elle intervient sur instructions du Ministre d'Etat ou du Ministre de l'Intérieur ou, avec l'accord de ce dernier, à la demande du Directeur de la Sûreté Publique. Le Chef de l'IGSP, Commandant principal de police, est en charge des attributions administratives. Son adjoint, également d'un Commandant-principal de police, exerce plus particulièrement des missions de police judiciaire. Les conditions de saisine, le positionnement hiérarchique, les modalités de direction et le contrôle de l'activité judiciaire de l'IGSP garantissent son indépendance fonctionnelle. L'IGSP rend compte au chef de service en matière administrative et à l'autorité judiciaire compétente en matière pénale.

227. Dans le cadre de ses missions administratives, l'IGPS produit des rapports et des études permettant d'évaluer ou d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des services de police. Elle établit également les lettres de félicitation ou d'admonestation concernant la manière de servir des agents.

228. En matière disciplinaire, l'IGPS est notamment chargée de conduire les enquêtes internes destinées à s'assurer du respect de la déontologie policière. Ces enquêtes sont destinées à recueillir les éléments nécessaires à l'établissement de l'exposé écrit du chef de service, qui est également visé par le Ministre de l'Intérieur<sup>111</sup>. Elle peut conduire<sup>112</sup> à un

---

<sup>111</sup> Ordonnance Souveraine n° 6.365 précitée.

<sup>112</sup> Articles 42 et suivants de la loi n° 975 précitée.

avertissement ou un blâme donné par le chef de service après que le fonctionnaire intéressé ait été entendu en ses explications ou, à défaut, dûment mis en mesure de les fournir. L'exclusion temporaire de fonction pour une durée maximale de trois mois, l'abaissement de classe ou d'échelon et la rétrogradation, lorsque ces mesures n'impliquent pas une modification de l'Ordonnance Souveraine de nomination, sont prises par décision du Ministre d'État après consultation du conseil de discipline<sup>113</sup> - composé à parité de représentants de l'administration et de fonctionnaires de la catégorie d'emploi, hors participation de la DSP. Les sanctions plus lourdes (révocation ou mise à la retraite d'office) sont prononcées par Ordonnance Souveraine après consultation du conseil de discipline. L'avis du Conseil de discipline ne lie par l'autorité décisionnaire. Toutes les procédures sont contradictoires et des voies de recours sont ouvertes aux personnes mises en cause. Les sanctions administratives sont versées au dossier du fonctionnaire. Seules les sanctions faisant l'objet d'une Ordonnance souveraine sont rendues publiques. Dans ce cadre, l'IGSP est spécifiquement chargée de l'instruction des cas de corruption interne ou autres fautes connexes<sup>114</sup>. Ces rapports peuvent être produits dans le cadre de procédures administratives ou disciplinaires.

229. Par ailleurs, l'IGSP peut être saisie conformément à la loi, par les magistrats du Parquet Général ou les juges d'instruction, afin de diligenter des enquêtes judiciaires mettant en cause des personnels de la DSP. Plus rarement, l'IGSP peut être également saisie par le Président de la Cour d'Appel au titre des missions disciplinaires qui lui sont dévolues par le Code de procédure pénale.

230. L'IGPS produit des statistiques comparatives sur trois ans, qui sont incluses dans le rapport annuel de la DSP. Il n'existe pas de rapport annuel spécifique à l'Inspection. Sur les 5 dernières années (2018 – 2023), 49 avertissements et 11 blâmes ont été prononcés à l'encontre de personnels de police, et le Conseil de discipline, saisi à 5 reprises, a prononcé 2 exclusions temporaires, une suspension de trois mois, un abaissement de classe et une exclusion.

231. L'EEG est d'avis que ce service d'inspection, bien que limité à deux personnes, est suffisant au vu de la dimension de la DSP.

### *Surveillance et contrôle externes*

232. Les autorités gouvernementales exercent un contrôle sur l'activité de la police au travers des missions dévolues au Département de l'Intérieur<sup>115</sup>.

233. L'activité de la DSP fait l'objet d'un contrôle par les autorités indépendantes, telles que la Commission de Contrôle des Informations Nominatives<sup>116</sup> et le Haut-Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation<sup>117</sup>, qui publient annuellement des comptes-rendus d'activité qui concernent, pour partie, la DSP. Le cas échéant, dans le cadre des lois et règlements en vigueur, les organes de contrôle externes peuvent demander au

---

<sup>113</sup> Article 45 de la loi n° 975 précitée.

<sup>114</sup> Ordonnance Souveraine n° 765 du 13 novembre 2006 modifiée, relative à l'organisation et au fonctionnement de la Direction de la Sûreté Publique.

<sup>115</sup> Ordonnance Souveraine n° 16.605 du 10 janvier 2005 portant organisation des Départements ministériels, modifiée.

<sup>116</sup> Articles 15 et suivants de la loi n° 1.165 précitée.

<sup>117</sup> Ordonnance Souveraine n° 4.524 du 30 octobre 2013.

Ministre d'Etat la saisine de l'IGSP afin de se voir communiquer des éléments utiles à l'exercice de leurs missions. Ces mécanismes de contrôle externe sont libres et ne sont soumis à aucune restriction particulière. Ces mécanismes peuvent être activés par tous moyens, y compris directement par les usagers ou les justiciables, les personnels de police eux-mêmes, la presse, les associations, les syndicats, etc.

234. Il n'existe pas de coopération formelle entre ces instances.

#### *Surveillance exercée par le public et la société civile*

235. Lors de sa visite sur place, l'EEG n'a pas noté de culture du contrôle de l'activité de la police par le public. Il lui semble que le fait que le système fonctionne généralement de manière satisfaisante n'incite pas les administrés à s'intéresser à un tel contrôle.

236. Il n'existe pas d'action particulière de sensibilisation du public à la gestion des risques de corruption et de conflits d'intérêts des personnels de police, même si les devoirs du fonctionnaire sont prévus par la loi et accessibles à tous. Il n'existe pas de rapport annuel public de l'activité de l'IGSP, ni de sondages d'opinion auprès de la population. L'IGSP rend compte de son activité au travers d'un tableau synthétique qui figure dans le rapport annuel de la DSP. Ce rapport est transmis aux autorités gouvernementales.

237. Il n'existe pas de dispositif spécifique permettant aux administrés de se plaindre de mauvais comportements ou agissements des personnels de police. La surveillance exercée par le public sur la DSP repose essentiellement sur les contacts directs entre les administrés et la hiérarchie de la DSP. L'exiguïté du territoire et la proximité entre les personnels de police et la population favorise un tel contrôle. En outre, le cas échéant, la Haut-Commissaire à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation peut être saisie dans ce cadre. Depuis 2019, la DSP a été saisie de 14 recours émanant du Haut-Commissariat : 8 recours en lien avec la résidence en Principauté ; 3 recours en lien avec des refus de permis de travail ; 1 recours en lien avec une mesure de refoulement ; 2 recours en lien avec des refus d'accréditation / d'exercice d'activité).

238. Aucun des interlocuteurs rencontrés par l'EEG n'a semblé considérer qu'un système spécifique d'enregistrement des plaintes à l'encontre de l'action de la police était nécessaire compte tenu du contexte monégasque.

239. L'EEG est toutefois d'avis qu'une sensibilisation accrue du public permettrait à ce dernier de s'approprier davantage les règles et mesures applicables aux fonctionnaires de police, permettant ainsi d'inciter de fait les agents à une vigilance accrue quant à l'application des règles déontologiques et d'intégrité les concernant. C'est pourquoi **le GRECO recommande que soit envisagée la mise en place d'un programme de sensibilisation et d'information de la population quant aux règles d'intégrité applicables à la police.**

#### *Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte*

240. Le Code de procédure pénale<sup>118</sup> dispose que : « toute autorité, tout fonctionnaire ou officier qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit

---

<sup>118</sup> Article 61.

est tenu d'en donner avis sur le-champ au procureur général [...]. ». La loi<sup>119</sup> complète cette disposition, en prescrivant que malgré l'obligation de discrétion professionnelle et du secret professionnel, le fonctionnaire ayant connaissance, à raison de l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, de faits, pratiques, agissements ou comportements susceptibles d'être constitutifs d'un crime ou d'un délit a l'obligation de le signaler à l'autorité hiérarchique, ou à l'autorité judiciaire. L'intéressé ne saurait pour ce motif encourir de sanctions disciplinaires, ni faire l'objet, de la part de l'autorité hiérarchique, de mesures ayant pour objet ou pour effet d'affecter défavorablement le déroulement de sa carrière. L'EEG a d'ailleurs été informée par l'IGSP, lors de sa visite sur place, que cette dernière ne conduisait pas d'enquêtes disciplinaires concernant des lanceurs d'alerte.

241. Malgré la législation pénale en vigueur, qui oblige tous les agents publics à signaler les infractions relevant du Code pénal, l'EEG constate qu'il n'est pas clairement obligatoire de signaler les autres formes de manquements au sein des services de police. Rien n'est non plus prévu pour protéger les personnes qui signalent des pratiques répréhensibles au sein de ces services, même si l'IGSP se dit engagée à ne pas conduire d'enquêtes relatives à des lanceurs d'alerte. Pourtant, un véritable dispositif facilitant les témoignages de lanceurs d'alerte au sein même des services répressifs, et leur assurant une protection, est efficace pour détecter de potentiels conduites contraires à l'intégrité et développer une politique volontariste de prévention et de lutte contre la corruption. **Le GRECO recommande que i) pour les agents de la Direction de la Sûreté Publique, une obligation de signaler les faits de corruption pendant le service soit instaurée, que ii) des mesures de protection des lanceurs d'alerte dans la police soient élaborées et mises en œuvre, et que iii) des activités de formation et de sensibilisation dédiées aux mesures de protection des lanceurs d'alerte soient organisées pour les personnels de police à tous les niveaux.**

#### *Poursuites pénales et immunité*

242. Les personnels de police ne bénéficient d'aucune immunité. Des enquêtes pénales peuvent être conduites sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, avec les moyens d'investigation prévus par le Code de procédure pénale. En la matière, ce sont les règles de droit commun, y compris les techniques spéciales enquêtes, qui s'appliquent concernant les personnels de police. La justice peut également être saisie pour contrôler l'activité de la police par tout administré. En matière judiciaire, l'IGSP peut être saisie par l'autorité judiciaire afin de diligenter des enquêtes judiciaires mettant en cause des personnels de la DSP. S'agissant de la discipline des officiers de police judiciaire à l'occasion de leurs missions judiciaires, les éléments recueillis par l'IGSP ont également vocation à nourrir l'enquête disciplinaire conduit par l'autorité judiciaire compétente, à savoir, selon les cas, le Parquet Général ou le premier Président de la Cour d'appel. L'autorité de sanction est la Cour d'appel, qui peut, sans préjudice des sanctions administratives susceptibles d'être infligées à l'officier de police judiciaire par ses supérieurs hiérarchiques, lui adresser des observations ou lui interdire soit temporairement, soit définitivement, d'exercer ses fonctions d'officier de police judiciaire.

243. Au cours des dernières années, une information judiciaire a été ouverte en 2016 (dossier CC/MP), notamment pour des faits de corruption active et passive, trafic d'influence et prise illégale d'intérêt, dans laquelle ont été inculpés d'anciens fonctionnaires de la Division de police administrative et de section des résidents, soupçonnés d'avoir délivré indûment des titres de séjour en échange d'une contrepartie financière. Cette affaire a donné lieu à une

---

<sup>119</sup> Article 10-1 de la loi n° 975 précitée.

profonde réorganisation du service et au renouvellement de la procédure de délivrance des titres de séjour et certificats de résidence, et des règles de sécurité y afférents, à la suite d'un audit conjoint réalisé par l'Inspection Générale de l'Administration et l'IGSP (voir ci-dessus). Par ailleurs, une information judiciaire a été ouverte en 2017 (dossier DR/YB), notamment pour des faits de corruption active et passive, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, violation du secret de l'enquête et de l'instruction, concernant deux fonctionnaires de la Division de police judiciaire. Les fonctionnaires concernés ont été placés dans des fonctions sans missions de police judiciaire ni contact avec les personnels de ce service, en application d'une mesure de contrôle judiciaire.



## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

244. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à Monaco :

*En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. que la nomination de l'ensemble des personnalités occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit encadrée par des règles d'éligibilité imposant notamment des contrôles d'intégrité avant leur nomination afin de détecter et de gérer les risques de conflits d'intérêts (paragraphe 55) ;**
- ii. que i) une stratégie globale de lutte contre la corruption soit mise en place, ciblant l'ensemble des personnes chargées de hautes fonctions de l'exécutif, sur la base d'une cartographie des risques étendue au Secrétaire d'Etat à la Justice et aux collaborateurs du Prince, et que ii) un plan d'action opérationnel comportant des mesures particulières pour atténuer les risques de corruption identifiés à l'égard des personnalités exerçant des hautes fonctions de l'exécutif soit adopté sur cette base et rendu public (paragraphe 63) ;**
- iii. que, dans le cadre du régime constitutionnel monégasque, des mesures visant à renforcer la transparence de l'action du Prince Souverain soient prises et rendues publiques, notamment en matière de contacts avec des représentants d'intérêts et de cadeaux reçus (paragraphe 65) ;**
- iv. que soient adoptées des règles de conduite accompagnées d'orientations pratiques pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, qui couvriraient toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflit d'intérêts, relations avec les lobbyistes et les tiers, activités secondaires, cadeaux et invitations, informations confidentielles, restrictions applicables après la cessation des fonctions, etc.) (paragraphe 71) ;**
- v. que i) un cadre institutionnel soit mis en place pour l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif afin d'assurer l'application des règles éthiques et d'intégrité et de sanctionner la violation de ces règles, le cas échéant, que ii) ce cadre soit assorti d'orientations pratiques facilitant sa mise en œuvre effective par les personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif, et que iii) l'ensemble de ces personnes aient accès à un conseil confidentiel individualisé en matière d'éthique et d'intégrité (paragraphe 74) ;**
- vi. qu'une formation systématique et régulière soit offerte et suivie par l'ensemble des personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif en matière de déontologie et d'intégrité et que des orientations et guides de bonnes pratiques soient mis à leur disposition (paragraphe 77) ;**
- vii. que l'accès du public aux informations relatives à l'activité du pouvoir exécutif soit renforcé, tant en matière de communication d'actes réglementaires ou individuels que pour rendre compte de l'activité gouvernementale (paragraphe 87) ;**

- viii. que des mesures et des procédures financières appropriées soient mises en place pour renforcer la transparence et le contrôle de l'usage du budget public alloué par l'Etat au fonctionnement de la Maison Souveraine (paragraphe 92) ;
- ix. que i) les règles visant à assurer la transparence des marchés publics soient renforcées, notamment pour assurer l'information appropriée de l'ensemble des candidats aux marchés publics quant aux décisions prises par l'exécutif dans le cadre de ce processus, et que ii) les entreprises dans lesquelles l'Etat est majoritaire soient soumises à des règles clairement définies et transparentes en matière de passation de marchés publics et que des dispositions spécifiques soient introduites pour prévenir les conflits d'intérêts concernant les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif intervenant au nom de l'Etat-actionnaire dans de telles procédures (paragraphe 95) ;
- x. que i) des règles soient mises en place pour encadrer la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs et les autres activités de l'exécutif, que ii) une information suffisante soit communiquée quant à l'objet de ces contacts, incluant l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le(s) entretien(s) ont eu lieu et le(s) sujet(s) spécifiquement abordé(s) lors de ces échanges, et que iii) ces règles soient complétées par des lignes directrices facilitant leur appropriation et leur mise en œuvre (paragraphe 97) ;
- xi. que des mesures soient prises et rendues publiques pour prévenir les conflits d'intérêts dans des situations concernant directement ou indirectement le Prince Souverain (paragraphe 102) ;
- xii. que i) les déclarations d'intérêts applicables aux ministres soient rendues publiques, soumises à un contrôle substantiel et des sanctions appropriées, et que ii) l'ensemble des règles en matière de déclaration de conflits d'intérêts soient également déclinées à l'égard du Ministre d'Etat et des autres personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 115) ;
- xiii. que des règles claires sur les incompatibilités et les activités parallèles soient renforcées à l'égard des membres du Gouvernement et du Secrétaire d'Etat à la Justice (paragraphe 117) ;
- xiv. que i) les dispositions en matière d'acceptation de cadeaux et autres avantages applicables aux ministres et à leurs collaborateurs soient complétées par un ensemble de règles plus rigoureuses pour garantir des procédures de déclaration claires et la publicité de l'information, et fournir des orientations pratiques facilitant leur mise en œuvre, et que ii) ces dispositions ainsi complétées soient déclinées à l'égard des membres concernés de la Maison Souveraine et du Secrétaire d'Etat à la Justice (paragraphe 120) ;
- xv. que des règles contraignantes sur les restrictions après la fin des fonctions soient établies pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif,

assorties d'un mécanisme efficace assurant la transparence et le contrôle de ces règles (paragraphe 128) ;

- xvi. que i) le régime de déclarations de patrimoine applicables aux ministres soit complété afin d'en assurer la publicité, d'en permettre un contrôle substantiel efficace, dans la durée, et de prévoir des sanctions appropriées en cas de non-respect des règles, que ii) il soit envisagé d'inclure dans ces déclarations de patrimoine des informations sur le patrimoine propre du conjoint et des membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques), et que iii) ce régime ainsi complété soit étendu aux autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 140) ;
- xvii. qu'une loi soit adoptée pour établir un système adéquat de signalement et de protection pour les personnes signalant des soupçons de corruption et autres manquements. (paragraphe 150) ;

*En ce qui concerne les services répressifs*

- xviii. que la police s'appuie sur la cartographie des risques existante et les données collectées pour concevoir activement une stratégie sur mesure de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité, diffusée auprès de tous les agents de la Direction de la Sûreté Publique et faisant l'objet d'une sensibilisation propre à garantir son appropriation par l'ensemble de ces agents (paragraphe 172) ;
- xix. que le Code de déontologie de la police soit complété par des orientations concrètes et des bonnes pratiques accessibles à l'ensemble des agents de police et intégrées au programme de formation initiale et continue (paragraphe 174) ;
- xx. que l'ensemble des personnels de police soient soumis régulièrement à une formation obligatoire en matière de déontologie et d'intégrité (paragraphe 179) ;
- xxi. que i) la nomination aux postes de Directeur de la Sûreté Publique, Directeur Adjoint et Commissaires de police soit encadrée par des règles assurant la transparence de la procédure et l'objectivité de décisions fondées sur le mérite, et que ii) des mesures imposant des contrôles d'intégrité avant leur nomination soient adoptées afin de détecter et de gérer les éventuels risques de conflits d'intérêts (paragraphe 184) ;
- xxii. que le régime de déclarations de patrimoine applicables aux responsables de la police soit complété afin d'en permettre un contrôle substantiel efficace, dans la durée, et de prévoir des sanctions appropriées en cas de non-respect des règles (paragraphe 223) ;
- xxiii. que soit envisagée la mise en place d'un programme de sensibilisation et d'information de la population quant aux règles d'intégrité applicables à la police (paragraphe 239) ;

**xxiv. que i) pour les agents de la Direction de la Sûreté Publique, une obligation de signaler les faits de corruption pendant le service soit instaurée, que ii) des mesures de protection des lanceurs d’alerte dans la police soient élaborées et mises en œuvre, et que iii) des activités de formation et de sensibilisation dédiées aux mesures de protection des lanceurs d’alerte soient organisées pour les personnels de police à tous les niveaux. (paragraphe 241).**

245. En application de l’article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités monégasques à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations ci-dessus d’ici au 31 décembre 2025. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

246. Le GRECO invite les autorités monégasques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr).

---