



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 23 juin 2017
Publication : 13 juillet 2017

Public
GrecoEval4Rep(2017)1

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des
parlementaires, juges et procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION

MONACO

Adopté par le GRECO lors de sa 76^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	3
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE.....	4
II. CONTEXTE	6
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	7
APERÇU DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE	7
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LÉGISLATIF	7
RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES MATÉRIELS.....	9
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES.....	10
CONFLIT D'INTÉRÊTS	10
INTERDICTIONS OU LIMITATIONS DE CERTAINES ACTIVITÉS.....	12
CADEAUX.....	12
<i>ACTIVITÉS ACCESSOIRES, INTÉRÊTS FINANCIERS, CONTRATS CONCLUS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS, RESTRICTIONS APPLICABLES APRÈS LA CESSATION DES FONCTIONS</i>	12
INCOMPATIBILITÉS.....	12
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	13
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	13
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS FINANCIERS	14
CONTRÔLE ET MISE EN ŒUVRE.....	15
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	17
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....	18
VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME JUDICIAIRE.....	18
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	26
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE	31
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES.....	34
CONFLITS D'INTÉRÊTS.....	35
RÉCUSATION OU RETRAIT	36
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	37
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i>	37
<i>Cadeaux</i>	37
<i>Intérêts financiers</i>	38
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	38
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	38
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS OU D'ACTIVITÉS ACCESSOIRES	39
CONTRÔLE ET SANCTION.....	39
<i>EXÉCUTION ET IMMUNITÉS</i>	41
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	42
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	44
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC.....	44
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE	45
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE	46
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES.....	47
CONFLITS D'INTÉRÊTS.....	47
RÉCUSATION OU RETRAIT	48
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	48
<i>Incompatibilités et activités accessoires ; Cadeaux ; Intérêts financiers; Restrictions applicables après la cessation des fonctions ; Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i>	48
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	48
CONTRÔLE ET SANCTIONS	48
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	49
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	50

RÉSUMÉ

1. La gestion des politiques anti-corruption a continué d'évoluer dans le bon sens ces dernières années et les dispositifs en la matière sont progressivement renforcés. Des cas de corruption sont apparus ponctuellement et un dossier important a été ouvert récemment en relation avec des titres de séjours visant plusieurs policiers monégasques. Des gros dossiers impliquant des agissements d'entités monégasques, en lien avec l'urbanisme et l'activité de conseil international dans le domaine pétrolier, ont aussi été initiés et sont traités par la justice d'autres pays. En avril 2017, une proposition de loi a été déposée en vue de créer une agence anti-corruption chargée notamment de sensibiliser davantage les secteurs public et privé.

2. Les parlementaires seraient bien moins exposés que les membres du gouvernement aux risques de corruption compte tenu de la primauté de l'exécutif. Il n'est en tout cas fait état d'aucun dossier pénal ou disciplinaire relatif à l'intégrité d'un parlementaire ce qui peut tenir autant à l'absence de problèmes intrinsèques qu'à l'absence de règles et mécanismes spécifiques destinés à préserver l'intégrité des élus nationaux. En effet, il existe peu de dispositifs garantissant une transparence satisfaisante des travaux et consultations parlementaires. Il n'existe pas non plus de code de conduite qui régirait notamment l'acceptation de cadeaux et autres avantages, la gestion des conflits d'intérêts ponctuels, ou encore les relations avec les lobbies et autres tiers cherchant à influencer les processus et décisions parlementaires. Le GRECO appelle à la mise en place d'améliorations dans ces domaines, ainsi que l'introduction d'une obligation de déclaration périodique des revenus, des intérêts et du patrimoine des élus, comme il en existe dans un nombre grandissant de pays européens. Le GRECO recommande également la mise en place d'un dispositif de contrôle efficace des diverses règles sur l'intégrité et la transparence des élus, ainsi que des mesures de formation et autres en vue de les sensibiliser à leurs futures nouvelles obligations en la matière.

3. S'agissant des juges et procureurs, les conditions de travail à Monaco sont généralement jugées excellentes par les intéressés. L'offre judiciaire est aussi très développée pour un pays de cette taille et inévitablement, Monaco doit encore recourir à des praticiens français détachés ou recrutés directement pour pourvoir les divers postes dans les divers degrés de juridiction. Cet élément d'extranéité vient tempérer les conséquences éventuelles de relations sociales étroites et les déports fréquents de magistrats originaires de la Principauté (dès lors qu'ils ont des liens avec l'une des parties). Mais les recrutements nécessitent d'être plus transparents et basés sur des critères objectifs afin de mettre un terme à des controverses qui reviennent régulièrement sur le devant de l'actualité ces dernières décennies. Monaco a également créé en 2009 un Haut Conseil de la Magistrature ; la place de celui-ci reste à renforcer pour lui permettre de jouer pleinement un rôle de garant de l'indépendance de la justice. Les membres de la plupart des juridictions sont en principe soumis à un statut unique qui date lui aussi de 2009 mais certaines d'entre elles présentent encore des spécificités qui appellent quelques améliorations notamment aux fins de garantir la publicité des audiences ou la gestion des risques liés aux activités professionnelles parallèles. Monaco envisage aussi d'adopter un code de conduite pour les juges et procureurs, ce qui est à saluer ; il conviendra de prendre des mesures pour assurer que ce texte soit applicable (et appliqué) au quotidien par les praticiens, y compris par le biais de formations et actions de sensibilisation régulières. Parallèlement, Monaco doit également définir plus précisément les manquements aux obligations des magistrats. A ce jour, aucune procédure disciplinaire n'a été enregistrée. Enfin, concernant les relations entre le parquet et l'exécutif, des garanties d'indépendance opérationnelle supplémentaires (dans les dossiers individuels) apparaissent souhaitables.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

4. La Principauté de Monaco a adhéré au GRECO en 2007. Depuis son adhésion, ce pays a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles conjoints (octobre 2008) et du Troisième Cycle (mars 2012) Cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation pertinents et les rapports de conformité subséquents peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

5. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO porte sur la "Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ". En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Evaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

6. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre de ce Quatrième Cycle d'Evaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêt ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

7. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

8. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de Monaco au Questionnaire d'évaluation (document GrecoEval4(2016)7 REPQUEST). En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « l'EEG »), a effectué une visite en Principauté du 21 au 25 novembre 2016, permettant de collecter des informations et documents additionnels présentés par les interlocuteurs, ainsi que provenant de sources publiques. L'EEG était composée de Mme Muriel BARRELET, Juge d'instance, Membre de la Commission administrative des autorités judiciaires et présidente de la Commission de surveillance du notariat (Suisse) ; M. le Professeur Richard GHEVONTIAN, Vice-Président de l'Université d'Aix-Marseille chargé des affaires juridiques, Faculté de Droit et Science politique, Directeur de recherches à l'Institut Louis Favoreu, Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Justice Constitutionnelle (France) ; Mme Ria MORTIER, Présidente du Conseil supérieur de la Justice et de la Commission de nomination et de désignation néerlandophone, Avocat général à la Cour de Cassation (Belgique) et de M. Philippe POIRIER, Titulaire de la Chaire de recherche en études parlementaires de la Chambre des Députés du Luxembourg, Professeur associé en sciences politiques au Collège des Bernardins & à l'Université de Paris Sorbonne (Luxembourg). L'EEG était assistée de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a rencontré des représentants ou membres des institutions suivantes : Conseil National (Président, Vice-Président, responsables et membres des divers groupes politiques) ; Direction des Services Judiciaires (dont le Directeur) ; Tribunal Suprême ;

Cour de révision; Cour d'Appel ; Tribunal Correctionnel ; Tribunal de Première Instance ; Juge de paix et juges d'instruction ; Tribunal du Travail ; Parquet Général (dont le Procureur Général) ; Haut Conseil de la Magistrature ; Haut-Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation. L'EEG a par ailleurs eu des entretiens avec des représentants du Conseil de l'Ordre des Avocats-Défenseurs et Avocats, du Conseil Economique et Social et des médias nationaux.

10. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les institutions de Monaco pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, identifiant les lacunes le cas échéant, et formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités monégasques, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures requises. La Principauté sera appelée à rendre compte des mesures prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

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 et il n'a pas été conduit récemment de sondages nationaux pertinents. Comme le GRECO l'a déjà souligné par le passé, des facteurs tendent traditionnellement à limiter l'intérêt pour les dossiers de corruption, parmi lesquels l'autocensure de la presse nationale (qui appartient souvent à des grandes entreprises qui préservent leur clientèle) et l'importance de l'image de la Principauté. Les choses évoluent, les dispositifs anti-corruption sont progressivement renforcés, des cas de corruption sont apparus ponctuellement et un dossier important a été ouvert récemment en relation avec des titres de séjours visant plusieurs policiers monégasques¹. Des gros dossiers récents impliquant des agissements d'entités monégasques, en lien avec l'urbanisme et l'activité de conseil international dans le domaine pétrolier², ont aussi été initiés et sont traités par la justice d'autres pays. En avril 2017, une proposition de loi a été déposée en vue de créer une agence anti-corruption chargée notamment de sensibiliser davantage les secteurs public et privé.

12. Les parlementaires et le fonctionnement du Conseil National donnent lieu à peu de controverses sur de tels sujets. Les entretiens ont rappelé la primauté de l'exécutif, déjà soulignée dans le premier rapport du GRECO³. Les ministres ne sont pas issus du parlement et le gouvernement jouerait un rôle clé y compris dans l'élaboration des projets de textes législatifs. Les parlementaires seraient bien moins exposés que les membres du gouvernement à d'éventuelles pressions des lobbies (qui s'exerceraient surtout en amont du processus législatif) ou de risques de conflits d'intérêts et autres aspects touchant l'intégrité. Des entretiens ont aussi fait état d'un faible attrait du mandat de parlementaire, les candidats potentiels préférant donner la priorité à leur vie professionnelle. Il n'est fait état d'aucun dossier pénal ou disciplinaire relatif à l'intégrité d'un parlementaire.

13. Les conditions générales de travail sont considérées comme excellentes par les praticiens de la justice. Monaco doit encore faire largement usage de magistrats français détachés, ce qui constitue un facteur positif dans le contexte de la taille du pays. Ils viennent combler le manque de praticiens nationaux et permettent de parer aux conséquences du départ fréquent des collègues monégasques quand ils se considèrent trop proches d'une des parties. Cela dit, la perception d'un manque de transparence et d'une politisation des nominations depuis la France⁴, et des allégations d'instrumentalisation de la justice et de conduites inappropriées dans des dossiers particuliers, refont parfois surface dans les médias (principalement étrangers). Un de ces cas a impliqué la fin du détachement du magistrat français exerçant les fonctions de Procureur Général à Monaco⁵. Aucun dossier disciplinaire n'a toutefois été ouvert à Monaco ces dernières en relation avec la conduite d'un juge ou d'un procureur. Les autorités monégasques soulignent que le Prince a réitéré en janvier 2017 sa détermination à lutter contre la corruption⁶.

¹ <http://www.ouest-france.fr/europe/monaco/interpellation-de-six-belges-soupconnes-de-corruption-monaco-4626956>

² Affaire UNAOIL : <http://www.theage.com.au/interactive/2016/the-bribe-factory/day-1/the-company-that-bribed-the-world.html>

³ Cf Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycle conjoints

⁴ <http://www.monacohebdo.mc/14552-affaire-sarkozy-azibert-une-histoire-abracadabrantisque>.

⁵ <http://www.atlantico.fr/decryptage/justice-monaco-bruits-et-chuchotements-procureur-general-qui-pourrait-etre-contraint-quitter-poste-gilles-gaetner-1961426.html>

http://www.lepoint.fr/monde/le-procureur-jean-pierre-dreno-va-quitter-monaco-01-04-2015-1917616_24.php

⁶ <http://www.monacohebdo.mc/19675-prince-albert-voeux-nouvel-an>

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

14. Monaco est une monarchie constitutionnelle dans laquelle le pouvoir exécutif relève de la haute autorité du Prince. Sous l'autorité de celui-ci, le gouvernement est exercé par un Ministre d'Etat assisté d'un Conseil de Gouvernement. Le fonctionnement du Conseil National (parlement) et l'activité des parlementaires sont régis par la Constitution de 1962⁷, la Loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, largement actualisée et amendée en 2015⁸, et le Règlement Intérieur. Ce parlement monocaméral comprend 24 membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin de liste. Les deux tiers des sièges sont alloués aux partis ayant remporté le plus grand nombre de voix, et huit sièges sont réservés aux formations qui ont obtenu au moins 5% des suffrages. Le principe de base est celui de la représentation de l'intérêt général et de la société dans sa globalité. La réforme de 2015 a apporté divers changements importants, parmi lesquels une plus grande autonomie budgétaire du Conseil (le budget est arrêté d'un commun accord avec le Ministre d'Etat mais géré par le Bureau), l'institutionnalisation des groupes politiques, la création des assistants parlementaires.

15. Le Conseil tient chaque année deux sessions ordinaires, convoquées par son Président, qui vont d'avril à fin juin, et d'octobre à fin décembre. La session de printemps est consacrée exclusivement à l'examen des textes législatifs, la session d'automne à l'examen du Budget de l'Etat mais elle peut également comporter l'examen de textes de loi. Des sessions extraordinaires peuvent, dans l'intervalle, être convoquées par le Prince et, sur demande des deux tiers des conseillers, par le Président. Ceci permet l'examen de textes spécifiques pour lesquels il n'apparaîtrait pas possible ou pas opportun d'attendre une session ordinaire.

Transparence du processus législatif

16. Le pouvoir législatif est partagé entre le Prince et le Conseil National. C'est le Prince qui donne autorité aux lois en les acceptant et en les promulguant. Les membres du Conseil National ne disposant toutefois pas du droit d'initiative législative, leurs « propositions » de loi doivent être présentées préalablement au gouvernement (qui dispose de son côté également du droit d'initier des « projets » législatifs) et c'est lui qui décide alors de reprendre ou non une proposition en « projet » de loi ou bien d'arrêter le processus législatif. Ces projets sont ensuite présentés au Conseil par le Prince. Le Prince rend pour sa part les Ordonnances Souveraines nécessaires pour l'exécution des lois et pour l'application des traités ou accords internationaux, ou encore pour ce qui touche à l'organisation de certains tribunaux (Tribunal Suprême). Les Ordonnances sont en principe délibérées en Conseil de Gouvernement et présentées au Prince sous la signature du Ministre d'Etat; la signature du Prince leur donne force exécutoire. Les ordonnances sont dispensées de délibération par le Gouvernement et de la présentation par le Ministre d'Etat dans certaines matières⁹.

17. Les projets et propositions de loi sont rendus publics après réception et enregistrement par le Secrétariat Général du Conseil National. L'étude des différents textes par les commissions compétentes donne lieu à l'élaboration de rapports, lesquels retracent les principales discussions des élus. Ils font partie intégrante des travaux préparatoires et ils sont accessibles au public par une mise en ligne sur le site du Conseil

⁷ Lien vers le [texte de la Constitution](#)

⁸ Lien vers [le texte de loi](#)

⁹ Il s'agit de celles qui concernent : a) les statuts de la Famille Souveraine ou ses membres ; b) « les affaires relevant de la Direction des Services Judiciaires » ; c) la nomination des membres de la Maison Souveraine, de ceux des corps diplomatique et consulaire, du Ministre d'Etat, des Conseillers de Gouvernement et fonctionnaires assimilés, des magistrats de l'ordre judiciaire; d) l'exequatur accordée aux consuls ; e) la dissolution du Conseil National ; f) l'attribution de distinctions honorifiques.

National et une publication au Journal de Monaco quelques jours avant les séances publiques. Le public en général et la presse en particulier peuvent ainsi prendre connaissance du fruit du travail parlementaire. Il n'est pas prévu de procédures de consultations publiques sur les projets/propositions de loi. Les Conseillers Nationaux peuvent décider en commission que des professionnels – et plus généralement tous les acteurs de la vie civile – concernés par un projet de loi à l'étude soient consultés sur un sujet donné.

18. Pour ce qui est du niveau de transparence de la composition et des travaux des commissions parlementaires : la composition de chaque commission est librement consultable sur le site Internet du Conseil National et fait l'objet d'un vote en Séance Publique lors de l'ouverture de chaque Session annuelle. S'agissant de la transparence des travaux de chaque commission, les autorités renvoient à ce qui précède sur la publication des travaux menés en réunion. Les discussions au sein des Commissions ne sont pas publiques et font l'objet de procès-verbaux dont seuls les Conseillers Nationaux sont destinataires¹⁰. S'agissant du niveau de transparence des travaux en session plénière, les débats en séance publique sont retransmis en direct et en rediffusé dans leur intégralité sur la chaîne locale, ainsi que sur le site Internet du Conseil National, avant d'être retranscrits dans le Journal de Monaco (Journal Officiel). L'hémicycle est également ouvert au public. Le vote des parlementaires est connu du public de manière directe lorsque celui-ci est présent lors du vote. Il l'est également au travers de la chaîne locale, du site Internet du Conseil National et du Journal de Monaco.

19. L'EEG considère que la transparence générale des travaux du Conseil National reste un sujet d'actualité malgré quelques réformes récentes et le plus grand recours aux technologies audio-visuelles et à l'Internet. Ce sujet revient aussi parfois dans les discussions politiques. En premier lieu, les consultations restent une question de pratique ; les textes eux-mêmes ne prévoient aucune procédure en la matière qui permettrait en toute transparence d'associer des associations à ces travaux ou à des citoyens de donner leur avis, sans qu'il soit nécessaire d'y être formellement invité par une commission ou le Conseil.

20. En second lieu, les travaux en commission sont confidentiels. Même les documents et rapports qui y sont discutés ne sont pas publiés : il est dès lors difficile d'avoir une information quelconque sur les consultations éventuelles tenues avec des représentants d'intérêts. Il a été indiqué à l'EEG que les documents finaux présentés à la plénière informaient des personnes rencontrées par les parlementaires.

21. En troisième lieu, même si les sessions plénières sont en principe publiques, l'EEG relève que les textes prévoient aussi la tenue de réunions en « commissions plénières » auxquelles s'applique alors la confidentialité absolue des commissions ; les textes laissent une discrétion absolue quant à la tenue de ce genre de réunions¹¹ hormis dans quelques cas spécifiques (discussions sur la levée d'une immunité, contestation d'une décision du Bureau, par exemple).

22. Quatrièmement, comme il ressort des informations soumises par Monaco et des textes régissant le Conseil, il n'est pas prévu de délais minimum (suffisants et raisonnables) ni clairs pour la présentation et la discussion de projets de textes en commission (à la différence de la Séance publique¹²). La mise en ligne des projets de textes ne semblent pas plus être régie par des délais clairs. Des interlocuteurs ont fait

¹⁰ Selon l'article 44 alinéa premier du Règlement Intérieur « Il est dressé un procès-verbal des séances des commissions. Les procès-verbaux ont un caractère confidentiel et leur communication en copie est réservée aux membres de l'Assemblée. Cette communication est assurée par le secrétariat général du Conseil National. »

¹¹ « Le Conseil National peut également se réunir en commission plénière d'étude, soit sur l'initiative de son Président, soit à la demande du tiers des membres de l'Assemblée en exercice. Tout conseiller national a le droit de solliciter la réunion du Conseil National en commission plénière d'étude ; la demande doit être motivée et adressée au Président. » (article 25 RI)

¹² Article 43 du Règlement Intérieur, tel que modifié en 2015

part à l'EEG d'incidents dans la diffusion interne de textes (diffusion très tardive, dossiers incomplets etc.) et les médias ont fait parfois état des transmissions tardives de textes du gouvernement au Conseil National, voire de cas dans lesquels les compétences de ce dernier, ou d'une présidente de commission auraient été ignorées. Au vu des diverses considérations ci-dessus, le GRECO recommande de prendre un train de mesures significatives en vue de renforcer la transparence du processus législatif notamment par la consécration dans les textes d'un accès public facilité à des informations adéquates sur les consultations menées et par des délais raisonnables pour la présentation des textes, amendements et documents de travail.

Rémunération et avantages matériels

23. Dans un souci de ne pas professionnaliser la vie politique, les parlementaires perçoivent une simple indemnité de représentation, qui serait généralement inférieure à ce que peuvent percevoir les parlementaires d'autres pays européens comparables. A l'issue de la visite, les autorités ont précisé que le montant n'est pas déterminé une fois pour toute par un texte général mais qu'il découle de décisions du Bureau et qu'il est défini en fonction de l'enveloppe budgétaire annuelle du Conseil¹³. Au moment de l'adoption du présent rapport, ce montant s'élève à 3000 euros mensuels. Ces indemnités ne sont pas soumises à cotisations sociales et les élus ne disposent pas d'un régime de sécurité sociale ni de retraite spécifiques. Il n'est pas non plus attribué d'avantages fiscaux, en termes de logement ou autres. Au niveau matériel, chaque conseiller national dispose d'un bureau équipé.

24. Depuis la réforme de 2015, les textes prévoient que les conseillers peuvent disposer d'assistants parlementaires, affectés au service d'un ou plusieurs élus déterminés et un budget de 868 euros mensuels (1/24ème d'une ligne budgétaire globale)¹⁴ est prévu individuellement pour couvrir les frais correspondants. Lorsque les conseillers sont membres d'un groupe politique, lequel doit être constitué sous la forme d'une association de droit commun, ils affectent cette quote-part à leur groupe et c'est par la mise en commun de ces sommes assez faibles que l'emploi d'un ou plusieurs assistants peut être envisagé (un assistant est alors employé par le groupe sur la base d'un contrat de droit privé). Bien sûr, les conseillers nationaux peuvent aussi embaucher et rémunérer des assistants sur leurs deniers personnels. Toutefois, en application de l'article 21 du RI, les sommes consacrées par un élu ou un groupe politique à la rémunération d'assistants ne peuvent excéder le double du montant alloué par l'enveloppe budgétaire. De manière générale, le régime applicable aux assistants d'élus est prévu par les dispositions des articles 8-1 à 8-3 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, modifiée, ainsi que par les articles 18 à 24 RI. La réglementation est assez sommaire ; elle exige l'absence de certaines condamnations pour être embauché, elle n'interdit pas l'embauche des proches mais prévoit que les sommes ne peuvent être versées que sur présentation de justificatifs. L'EEG n'a pas été informée de problème particulier en relation avec ce dispositif récent. La faiblesse des moyens semble présenter peu de risques. Le Conseil devrait toutefois rester vigilant sur les risques d'un contrôle insuffisant ou de l'emploi de proches d'un conseiller.

25. L'EEG n'a pu déterminer si les membres du Conseil ou les groupes peuvent bénéficier en pratique d'apports supplémentaires émanant de l'extérieur (entités publiques ou privées, nationales ou étrangères) lors de la discussion du présent rapport, des Conseillers Nationaux ont indiqué qu'ils ne bénéficient pas en pratique d'apports

¹³ Cf. l'article 11-1 de la loi n° 1415 modifiant la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National.

¹⁴ Le Conseil National ne dispose pas de l'autonomie budgétaire et les crédits qui lui sont alloués sont arrêtés d'un commun accord avec le Ministre d'Etat (article 11 de la loi de 1964), sans toutefois que celui-ci n'ait, au moment de la demande, l'obligation légale de la motiver. Il doit cependant adjoindre un rapport explicatif.

supplémentaires. Dans l'affirmative, il importerait que Monaco assure un traitement cohérent de ces éventuels apports, tant dans le cadre de la législation sur le financement politique que des règles préconisées dans le présent rapport en matière de cadeaux et autres avantages, et d'obligations déclaratives.

Principes éthiques et règles déontologiques

26. Quelques règles de conduite et un dispositif disciplinaire « de base » figurent aux articles 62 et 72 à 78 du Règlement Intérieur (RI), qui concernent l'interdiction des attaques personnelles et de perturber les débats, le maintien de l'ordre dans les discussions et dans les relations entre parlementaires ainsi que la dignité du comportement au sein du Conseil. L'article 78 interdit spécifiquement : a) d'user et abuser de sa qualité de parlementaire dans des activités professionnelles lucratives et dans toute autre matière étrangère au mandat ; b) d'être en situation de « prise illégale d'intérêts » (cette expression est tirée de l'article 113-1 du Code pénal – cf. ci-après) ; c) de prendre d'engagements liés au mandat à l'égard d'une association ou groupement d'intérêts particuliers, sauf dans le cadre des groupes politiques.

27. Les autorités monégasques ont indiqué que la Commission spéciale chargée des questions électorales et des règles sur le fonctionnement du Conseil National devrait débiter, dans le cadre de la nouvelle refonte du RI – rendue nécessaire à l'aune d'ajustements pratiques indispensables – un travail d'élaboration d'une charte de déontologie des conseillers nationaux. Cette dernière pourrait être annexée au Règlement Intérieur. L'EEG ne peut que soutenir un tel projet. En effet, même si le Conseil National se considère comme peu exposé à des risques déontologiques ou pour l'intégrité de ses membres, il importe tout autant d'afficher publiquement un engagement sur l'intégrité.

28. De plus, comme indiqué sous les divers intitulés qui suivent, la réglementation existante est largement lacunaire s'agissant des diverses formes de risques auxquels les parlementaires peuvent être exposés compte tenu de la nature de leurs activités. Cela concerne la gestion des conflits d'intérêts avant que ceux-ci ne constituent une infraction pénale de « prise illégale d'intérêts », les relations des parlementaires avec les tiers susceptibles de vouloir influencer leurs activités, la réaction face aux cadeaux et autres avantages (hospitalité, voyages, avantages immatériels et faveurs éventuelles), la gestion de certaines activités accessoires etc. Dans l'idéal, un code de conduite devrait idéalement être assorti de commentaires et/ou d'exemples concrets, qui peuvent figurer dans un document pratique d'accompagnement. Il est également rappelé qu'un recueil de règles de conduite doit rester un document « vivant », tenu à jour en fonction des évolutions contextuelles et des débats sur ce qui constitue une conduite acceptable et ce qui ne l'est pas. Il est tout aussi important que le public sache ce qui est attendu de ses élus. Par conséquent, le GRECO recommande i) qu'un code de conduite soit adopté à l'attention des membres du Conseil National en vue de réglementer les aspects tels que la conduite générale, les cadeaux et autres avantages, les relations avec les tiers, et qu'il soit porté à la connaissance du public et ii) que des mesures soient prises pour sa mise en œuvre pratique (commentaires explicatifs, exemples concrets etc.). La gestion des conflits d'intérêts fait l'objet de recommandations distinctes vue l'importance de cette thématique.

Conflit d'intérêts

29. Il n'existe pas de dispositions procédurales spécifiques sur la gestion des conflits d'intérêts. Les autorités indiquent qu'en principe, un élu pourrait s'abstenir de participer à un vote (le droit de s'abstenir est posé à l'article 65 RI) dans de telles circonstances. La principale disposition découle de l'article 78 RI qui interdit en amont à tout conseiller national a) d'user ou abuser de sa qualité de parlementaire dans ses activités professionnelles (financières, industrielles, commerciales, liées à une profession libérale

ou autres) et, d'une façon générale, d'user de son titre pour tout autre motif que pour l'exercice de son mandat et b) d'être en situation de prise illégale d'intérêts (il s'agit d'une infraction pénale définie à l'article 113-1 du Code pénal ¹⁵).

30. Les informations ci-dessus appellent plusieurs séries de remarques. En premier lieu, des règles sur les conflits d'intérêts ne doivent pas se borner à répéter des interdictions déjà prévues par la législation pénale. Le but des règles préventives est d'éviter que de telles situations ne se produisent, en demandant clairement par exemple à un élu de signaler de façon ad hoc toute situation qui pourrait constituer un tel conflit (une décision pourrait ensuite être prise par le Conseil) et/ou de s'abstenir de participer à un acte ou de prendre des responsabilités (agir comme rapporteur) en cas de doute ou de conflit possible. Et pas seulement en relation avec un vote. De plus, certains des interlocuteurs de l'EEG ont par ailleurs partagé ses doutes que l'infraction pénale de prise illégale d'intérêts ne s'applique que marginalement à des parlementaires¹⁶.

31. En second lieu, il importe d'assurer une bonne compréhension et la cohérence des règles. L'EEG a noté par exemple qu'une autre disposition semble régir les conflits d'intérêts ponctuels, à savoir l'article 61 RI qui veut que « Lorsqu'un conseiller demande la parole pour un fait personnel en rapport avec l'exercice de son mandat, elle ne lui est accordée qu'en fin de débat. » L'EEG n'a pu obtenir de précision quant aux implications et l'utilité de cet article en pratique. Il pourrait se trouver obsolète et devoir être supprimé si le Conseil introduit de nouvelles règles sur les conflits d'intérêts ponctuels.

32. En dernier lieu, il faut bien distinguer le sujet des incompatibilités de celui des conflits d'intérêts. Une réglementation sur les conflits d'intérêts n'implique pas de limiter en amont l'exercice d'une activité commerciale, professionnelle ou autre, que ce soit en lien avec l'immobilier ou tout autre domaine. Ce qui importe en premier lieu c'est que l'élu ne puisse améliorer sa situation personnelle et professionnelle de par ses actions au sein du parlement et que les éventuelles situations soulevant des interrogations puissent être discutées en toute transparence. Cette transparence s'impose au-delà de l'introduction d'un système de déclaration des activités professionnelles et des intérêts des parlementaires (voir ci-après). Le débat sur de telles règles devrait avoir lieu dans le cadre de l'élaboration du code de conduite recommandé précédemment. En conséquence, le GRECO recommande d'introduire une obligation de signaler les conflits d'intérêts ponctuels pouvant émerger entre les intérêts privés spécifiques d'un membre du Conseil et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire (en plénière et en commission), indépendamment du fait qu'un tel conflit pourrait également être identifié dans le cadre d'un système de déclaration des intérêts et avoirs des élus.

¹⁵ Code pénal monégasque

Article 113-1 - (Créé par la loi n° 1.394 du 9 octobre 2012)

La prise illégale d'intérêts est le fait pour un agent public national 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.

La participation d'un agent public national à une délibération, exclusive de tout vote, portant sur une affaire dans laquelle il a, directement ou indirectement, un intérêt personnel ne saurait valoir à elle seule surveillance ou administration au sens du premier alinéa du présent article.

Article 114 (Remplacé par la loi n° 1.394 du 9 octobre 2012)

Le délit de prise illégale d'intérêts est puni de un à cinq ans d'emprisonnement et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 [de 18 000 à 90 000 euros] lorsqu'il est commis par un agent public national.

¹⁶ En effet, l'alinéa 1 de l'article 113-1 vise « 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 » ; tout au plus l'infraction pénale trouverait-elle à s'appliquer en relation avec des actes de gestion administratives du Conseil.

Interdictions ou limitations de certaines activités

Cadeaux

33. Le sujet des cadeaux, gestes d'hospitalité et autres avantages, matériels ou immatériels, n'est pas réglementé. Les autorités monégasques s'étaient bornées à indiquer que dans le cadre de leur mission de représentation de l'Institution liée à leur mandat, les élus sont conviés (ou invités) à des manifestations sportives, culturelles ou encore caritatives. Ce genre d'activités et les contacts avec la société font inévitablement partie de la fonction d'un parlementaire. Toutefois, comme le GRECO l'a indiqué à maintes reprises, il importe en parallèle d'encadrer ces situations qui peuvent déboucher assez facilement sur des situations dans lesquelles un élu finirait par se sentir redevable en raison de l'importance des avantages (par exemple des formes de mécénat généreuses, l'offre d'une intervention rémunérée à un événement à l'étranger assortie d'un traitement du type VIP), ou par développer une inclination positive excessive pour tel ou tel personne ou entité offrant de manière répétée certains avantages. Les parlements des autres pays règlementent aujourd'hui les dons par des plafonds, des obligations déclaratoires pour les invitations et autres avantages qui peuvent être acceptés, des règles en matière de cadeaux protocolaires etc. L'EEG estime donc que les réflexions à mener dans le cadre de l'élaboration d'un code de conduite recommandée ci-dessus devront également porter sur l'acceptabilité et la transparence en matière de cadeaux, invitations et autres avantages.

Activités accessoires, intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, restrictions applicables après la cessation des fonctions

34. Ces sujets ne font apparemment pas l'objet de règles spécifiques. Les autorités font référence aux dispositions ci-après sur les incompatibilités, l'inéligibilité et la perte de mandat. L'EEG n'est pas insensible à l'argument souvent mis en avant, selon lequel il convient de ne pas dissuader les candidats à une fonction parlementaire quand dans le même temps bon nombre de membres du Conseil National voient en celui-ci le seul contre-pouvoir à l'exécutif. D'une façon générale, il appartient à Monaco de régir certains sujets en priorité qui font l'objet de recommandations dans le présent rapport. En fonction de l'évolution de la situation il conviendra, le moment venu, d'examiner l'opportunité d'introduire un encadrement des activités professionnelles parallèles, des restrictions liées au fait que le parlementaire soit engagé dans une relation contractuelle avec les pouvoirs publics, et des restrictions applicables après la cessation des fonctions.

Incompatibilités

35. S'agissant des incompatibilités, il résulte d'une combinaison de textes¹⁷ que : a) sont inéligibles au Conseil National les conseillers de la Couronne ; les membres du Tribunal Suprême ; les conseillers d'État ; les électeurs qui par l'effet d'une autre nationalité, exerceraient des fonctions publiques ou électives dans un pays étranger ; b) sont incompatibles avec le mandat de conseiller national, les fonctions de membre de la Maison Souveraine, de conseiller de Gouvernement, d'agent diplomatique ou consulaire, de magistrat de l'ordre judiciaire, de membre de la Commission Supérieure des Comptes ainsi que toute une série de hautes fonctions similaires¹⁸.

¹⁷ Article 54 de la Constitution combiné avec la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, modifiée, et plus particulièrement ses articles 14, 15, 18 et 19

¹⁸ Les collaborateurs directs du Ministre d'État ou d'un Conseiller de Gouvernement, les Commissaires Généraux, le Secrétaire Général du Ministère d'État, le Contrôleur Général des Dépenses, l'Inspecteur Général de l'Administration, l'Administrateur des Domaines, le Directeur des Travaux Publics, le Directeur du Budget et du Trésor, le Directeur du Travail et des Affaires Sociales, le Secrétaire Général de la Direction des Relations Extérieures, le Trésorier ou le Trésorier Général des Finances, le Directeur de la Sécurité Publique et les Commissaires de Police, le Secrétaire Général de la Direction des Services Judiciaires, le Secrétaire Général du Conseil National, le Secrétaire Général de la Mairie, les fonctionnaires des services législatifs de l'État, les agents de la Force Publique, de la Sécurité Publique et de la Police Municipale.

36. Tout conseiller national qui, lors de son élection, se trouverait dans un cas d'incompatibilité doit, avant l'expiration des trente jours qui suivent l'élection (ou, s'il y a contestation, de la décision définitive de justice), soit se démettre des fonctions incompatibles avec son mandat, soit se mettre en disponibilité si l'emploi public le prévoit; à défaut, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat. Tout conseiller national ou conseiller communal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité ou privé du droit de vote¹⁹, est tenu, à l'expiration d'un délai de huit jours, soit de se démettre de son mandat électif, soit de renoncer à la fonction causant l'inéligibilité ou l'incompatibilité ; à défaut, il est déclaré démissionnaire d'office de son mandat. La démission d'office peut être prononcée d'office par le tribunal de première instance – cf. aussi les informations ci-après en matière de contrôle. Les autorités précisent aussi que l'inéligibilité peut découler d'une mesure de dégradation civique à la suite de certaines condamnations pénales.

37. Lors de la visite sur place, un élu a fait état d'un cas d'incompatibilité non résolu. . Après la visite, les autorités ont indiqué que la situation concernée ne relevait pas des incompatibilités prévues par les textes. Elles ont aussi fait référence au récent dépôt d'une proposition de loi afin de clarifier et de moderniser la liste des incompatibilités et d'introduire des périodes de carence après l'exercice de certaines fonctions, avant de se présenter à un mandat.

Utilisation abusive de ressources publiques

38. Les autorités font référence au cadre financier/budgétaire général et notamment au rôle du Bureau en matière de gestion des crédits budgétaires de l'Assemblée, au rôle du Président (individuellement) en matière d'engagement et d'ordonnement des dépenses, au contrôle par la Commission Supérieure des Comptes - CSC (l'organe suprême en matière de contrôle des comptes publics), à la procédure d'apurement et de quitus des comptes (article 11-1 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National), au fait que le Bureau est doté d'un organe d'assistance dont la composition apporte une expertise supplémentaire et la possibilité d'associer plus directement des personnes ne faisant pas partie de la majorité politique. Les autorités monégasques soulignent que les règles ainsi mises en place permettent de limiter tout risque d'abus, d'autant plus que les conseillers ne bénéficient pas d'avantages en nature (véhicules de fonction avec un personnel spécial etc.). L'EEG salue en tout cas le fait que la CSC contrôle aussi l'utilisation des fonds publics par le Parlement ; ceci pourrait inspirer d'autres pays.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

39. Les articles 44 et 45 du nouveau Règlement intérieur précisent que les procès-verbaux des Commissions ont un caractère confidentiel, leur communication en copie étant réservée aux membres de l'Assemblée, et que les documents de travail diffusés lors de ces réunions suivent le même régime de confidentialité. En outre, l'article 308 du Code pénal érige en infraction la divulgation de secrets (voir le chapitre consacré au contrôle et à la mise en œuvre).

¹⁹ Selon l'article 2 de la loi n° 839 du 23 février 1968, sont notamment privés du droit de vote : 1) les individus condamnés pour crime ; 2) ceux condamnés à une peine d'emprisonnement sans sursis d'une durée supérieure à cinq jours ou à une peine d'emprisonnement avec sursis d'une durée supérieure à trois mois pour vol, escroquerie, abus de confiance, délit puni d'une des peines prévues pour ces mêmes infractions, soustraction commise par les dépositaires de deniers publics, faux témoignage, faux commis dans les passeports et les certificats, attentats aux mœurs, corruption de fonctionnaires publics ou d'employés d'entreprises privées ; 3) ceux condamnés à plus de trois mois d'emprisonnement sans sursis ou à une peine d'emprisonnement avec sursis d'une durée supérieure à six mois pour un délit autre que ceux énumérés au chiffre 2 (...).

Contacts avec les tiers

40. Les autorités ont fait référence aux règles en matière d'incompatibilités, d'inéligibilité et de perte de mandat, qui constituent des questions distinctes aux yeux de l'EEG. Cette matière ne serait pas réglementée du tout, s'il n'existait, comme le note l'EEG, l'article 78 du RI (signalé précédemment) qui interdit au parlementaire de laisser instrumentaliser l'activité du Conseil par une association ou un groupe d'intérêts. Ceci ressemble à un début de règles sur le lobbying, mais en l'absence de davantage de détails, et d'une supervision de sa mise en œuvre (cf. la section contrôle et mise en œuvre), elle n'a probablement aucune utilité actuellement et semble ineffective en pratique.

41. L'EEG est d'avis que les interactions entre les membres du Conseil National et les tiers susceptibles d'influencer leur activité, tout en étant légitimes, doivent gagner en transparence et faire l'objet d'un encadrement plus strict et plus détaillé que par le biais de l'article 78 ci-dessus. Comme indiqué au chapitre sur la transparence générale, les contacts et consultations que le Conseil peut avoir sont peu ou pas reflétés dans les documents parlementaires. Des entretiens tenus avec des représentants de la sphère économique ont aussi montré que la Principauté est exposée à des sollicitations de l'étranger, et les médias font dans le même temps largement état du lobbying que la Principauté elle-même mène à l'étranger, en particulier au niveau de l'Union Européenne en relation avec ses propres intérêts. Ces questions ne sont donc pas étrangères à la Principauté, même si le Conseil se dit peu bisé par des activités de lobbying. Un cadre de règles fixerait notamment les conditions et modalités dans lesquelles un membre du Conseil engage des contacts et relations avec des tiers, lobbyistes professionnels, représentants d'intérêts privés ou publics et des ONG, pour n'en citer que quelques-uns.

42. Les autorités monégasques sont de ce fait invitées à mener une réflexion approfondie sur ces questions, dans le cadre du code de conduite dont l'adoption a été recommandée précédemment. Cette réflexion devrait notamment viser à fournir aux parlementaires des orientations ou des règles afin qu'ils comprennent ce que l'on attend d'eux lors de leurs interactions avec des tiers et à fournir des informations au public sur les liens potentiels de tiers avec les parlementaires et leur activité au sein du Conseil National.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts financiers

43. Le droit monégasque ne comporte aucune obligation déclarative concernant les éléments de l'intitulé ci-dessus (ou d'autres éléments visés dans le questionnaire tels que les cadeaux, offres d'activités rémunérées, contrats avec l'Etat).

44. L'EEG a bien pris note des réserves déjà compilées par le Conseil National²⁰ quant à l'introduction d'obligations déclaratives pour les parlementaires. Comme le GRECO l'a déjà souligné tout au long du Quatrième Cycle d'Evaluation qui touche à présent à sa fin,

²⁰ Notamment le fait qu'en vertu de l'article 22 de la Constitution relatif à la protection de la vie privée et familiale, seule une loi pourrait éventuellement venir poser une obligation déclarative. L'absence d'imposition directe sur le revenu et les biens, fait qu'il n'existe actuellement aucune obligation déclarative de nature fiscale concernant les biens et revenus des citoyens monégasques. Ceci fait également qu'aucune autorité officielle n'ait actuellement pour mission d'examiner la composition du patrimoine des monégasques et des résidents. La création d'obligations déclaratives devrait donc s'accompagner de la création d'une entité chargée de s'assurer de la véracité des éléments ainsi déclarés, car la création d'obligations non assorties de sanctions ne correspondraient alors qu'à des dispositions de portée non normative. Une telle entité devrait assurément être indépendante de l'Exécutif pour des raisons élémentaires de séparation des pouvoirs et du Conseil National lui-même pour des raisons d'impartialité objective et subjective. Or, l'organisation administrative monégasque s'oppose à la création d'autorités administratives indépendantes, sauf lorsqu'une telle création serait imposée par les engagements internationaux de la Principauté. L'ajout de contraintes supplémentaires constituerait un obstacle de plus dans la recherche de candidats de qualité, tout particulièrement si de telles déclarations devaient faire l'objet de mesures de publicité. Un arsenal pénal existe déjà, qui permet largement de sanctionner des faits de corruption.

et ce en relation avec une diversité de systèmes nationaux, la transparence des activités des élus est un élément important dans une démocratie. Les citoyens doivent savoir pour qui ils votent et quels intérêts leurs représentants sont enclins à défendre une fois au pouvoir. La gestion des risques de corruption impose au surplus 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.

45. De plus, la primauté de l'exécutif (le Prince et le Gouvernement) ne doit pas justifier que soit maintenue une opacité élevée des intérêts financiers des membres du Conseil National. Enfin, le statut à temps partiel des parlementaires et leurs différentes activités accessoires ou principales, légitimes en soi, nécessitent une transparence suffisante sur les revenus, le patrimoine et les principales dettes, au moyen de déclarations publiques, facilement accessibles et régulièrement mises à jour. Par conséquent, le GRECO recommande (i) d'introduire un système de déclaration publique des intérêts financiers et économiques (revenus, actif et éléments significatifs du passif) pour les Conseillers Nationaux et (ii) d'envisager d'inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).

Contrôle et mise en œuvre

46. En l'absence de dispositif de déclaration comme celui évoqué au paragraphe qui précède, la question du contrôle des obligations déclaratives est sans objet dans le contexte de Monaco. S'agissant du contrôle du respect des rares règles de conduite contenues dans le Règlement Intérieur (RI) – articles 72 à 78 - en principe il appartient au Conseil National lui-même d'en assurer le respect. Le président peut ainsi rappeler un parlementaire à l'ordre si celui-ci trouble le bon déroulement des débats. En cas d'injures, provocations ou menace, ou s'il y a déjà eu un rappel à l'ordre, le président peut effectuer un « rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ». En cas de violences à l'égard d'un autre élu, le président peut proposer au Bureau d'appliquer une mesure de censure avec exclusion temporaire. Ceci entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'Assemblée pendant 15 jours et la privation de la moitié de l'indemnité parlementaire pendant un mois.

47. S'agissant du contrôle relatif aux incompatibilités, comme il a été indiqué précédemment, la démission d'office peut être prononcée par le tribunal de première instance, agissant sur saisine par tout électeur, tout conseiller national ou conseiller communal intéressé, soit par le Ministre d'État ou le Procureur Général. Les autorités précisent aussi que l'inéligibilité peut découler d'une mesure de dégradation civique applicable en matière criminelle ou d'une peine en matière correctionnelle (article 22 et 27 du Code pénal), y compris au titre de l'article 122 alinéa premier applicable en matière de corruption, de prise illégale d'intérêts et de trafic d'influence et selon lequel : « Dans tous les cas visés au présent paragraphe, les coupables encourent également la peine complémentaire d'interdiction des droits mentionnés à l'article 27 du présent Code, pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, à compter du jour où ils auront subi leur peine. »

48. Selon les réponses au questionnaire et les entretiens sur place, Monaco s'appuie largement sur les infractions pénales pour prévenir les faits de corruption de ses élus nationaux. Ainsi, le délit de prise illégale d'intérêts, est puni de un à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 18 000 à 90 000 euros. Mais comme il a été indiqué précédemment, cette infraction est potentiellement peu ou pas applicable à des élus. La violation du secret professionnel en vertu de l'article 308 du Code pénal prévoit

une peine d'emprisonnement de un à six mois et/ou une amende de de 2 250 à 9 000 euros. Les dernières modifications du droit positif monégasque en ces matières résultent de la loi n° 1.394 du 9 octobre 2012 portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête, publiée au Journal de Monaco du 12 octobre 2012. Depuis cette date, les articles 113 à 122 du Code pénal monégasque incriminent la corruption et le trafic d'influence actifs et passifs aussi en relation avec les membres d'assemblées élues. Comme il a été indiqué, les situations d'incompatibilités ou de pertes de mandat suite à certaines infractions peuvent résulter d'une décision judiciaire.

49. Selon les informations fournies par Monaco, il n'a pas été appliqué de sanctions à un parlementaire, ni même initié de procédure pénale ou disciplinaire, au cours des trois dernières années en relation avec les règles en place en matière d'intégrité.

50. L'EEG considère que les recommandations formulées ci-dessus visant à l'introduction d'un système de déclaration publique des intérêts des Conseillers nationaux, de signalement des conflits d'intérêts et plus généralement à l'adoption de normes de conduite relatives à l'intégrité doivent s'accompagner de mesures visant au contrôle du respect de ces règles par les parlementaires et à l'application de sanctions appropriées en cas de non-respect. En l'état actuel des choses, il n'existe pas de mécanisme de supervision et de sanction applicable en relation avec bon nombre des obligations pertinentes contenues dans le Règlement Intérieur (RI) : c'est le cas de la nécessaire dignité de comportement au sein du Conseil (article 76 RI, qui pourrait être interprété largement). C'est surtout aussi le cas des diverses obligations tirées de l'article 78 : ne pas abuser de la fonction de parlementaire à des fins étrangères au mandat, ne pas se trouver en situation de « prise illégale d'intérêts », ne pas permettre l'instrumentalisation de l'activité parlementaire par une association ou groupement d'intérêts particuliers. Pourtant, le RI ne prévoit pas en parallèle si les organes de direction du Conseil doivent transmettre d'éventuels soupçons d'infractions pénales à la justice (par exemple en cas de prise illégale d'intérêts ou d'atteinte au secret professionnel).

51. Il appartient bien évidemment aux autorités monégasques de décider de la meilleure façon d'organiser un contrôle adapté. L'EEG tient à souligner l'importance d'assurer une supervision de l'ensemble des dispositions pertinentes sur l'intégrité, et de prévoir dans tous les cas des sanctions adéquates. La peine la plus élevée actuellement (interdiction de participer aux travaux pendant 15 jours et privation d'une moitié de l'indemnité parlementaire mensuelle) n'est pas assez efficace et dissuasive. La Commission de discipline prévue à l'article 11 RI et compétente pour les dossiers concernant les employés du Conseil National, pourrait servir de source d'inspiration pour la création d'un dispositif analogue, avec une composition paritaire associant des personnalités externes. Quel que soit le type d'organe qui sera retenu, il devra disposer d'un caractère collégial suffisant ainsi que des ressources nécessaires pour l'exercice de ce contrôle et de pouvoirs d'enquête adéquats, voire de la faculté (ou de l'obligation) de transmettre un dossier à la justice. Au vu des paragraphes précédents, le GRECO recommande que des mesures soient prises pour assurer un contrôle et faire exécuter de façon efficace les obligations de déclaration et des normes de conduite des parlementaires, assorti de sanctions adéquates en relation avec l'ensemble des obligations.

Immunités

52. Les membres du Conseil National n'encourent aucune responsabilité civile ou pénale en raison des opinions ou des votes émis par eux dans l'exercice de leur mandat (irresponsabilité). Cela n'empêche néanmoins pas la poursuite d'élus qui manqueraient aux règles de respect à l'égard d'autres élus, comme cela a pu être le cas en raison d'injures proférées dans l'hémicycle sous la législature précédente. Pour ce qui est de

l'inviolabilité, les membres ne peuvent, sans l'autorisation du Conseil, être poursuivis ni arrêtés au cours d'une session en raison d'une infraction criminelle ou correctionnelle, sauf le cas de flagrant délit, selon l'article 56 de la Constitution (inviolabilité). Le Président du Conseil National peut toutefois lever cette immunité, après un vote en ce sens à la majorité des deux tiers des membres présents du Conseil National, selon l'article 7 de la loi 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National, telle qu'amendée en 2015. L'article 7 précise aussi à présent que l'immunité dont disposent les conseillers nationaux s'applique uniquement durant les sessions et non de manière permanente. Les poursuites et arrestations restent donc libres entre les sessions.

53. Cette réforme tardive répond en partie à une recommandation que le GRECO avait adressée à Monaco en 2008, mais qui n'avait pas été mise en œuvre au terme de la procédure de conformité. Il reste que le Conseil National n'a toujours pas adopté de critères plus précis susceptibles de guider ses décisions en matière de levée d'immunité. Par exemple que l'immunité ne saurait être invoquée contre des procédures judiciaires visant des infractions liées à la corruption, que le Conseil n'a pas à se prononcer sur le fond de l'affaire ni la culpabilité du parlementaire et qu'il suffit qu'une demande soit sérieuse, sincère et objective. Le GRECO invite la Principauté à réexaminer ces questions.

Conseils, formation et sensibilisation

54. Les conseillers nationaux sont informés, d'une part, via la loi d'organisation et de fonctionnement du Conseil National et, d'autre part, via le Règlement intérieur de l'Assemblée, lesquels sont publiés au Journal de Monaco. Ils sont aussi librement accessibles sur le site Internet du Conseil National ou du Gouvernement. Ils sont également remis et tenus à la disposition de chacun des élus par le Secrétariat Général de l'Institution. Il n'a pas été créé ni désigné d'entité chargée de fournir des conseils sur les règles de conduite actuellement contenues dans le RI. Comme les autorités monégasques l'ont indiqué, dans le cadre de la réforme envisagée, qui consisterait à adopter un code de conduite (ou charte de déontologie) des conseillers nationaux, qui pourrait être annexée au RI, il pourrait être prévu l'instauration d'un référent « éthique et déontologie ».

55. L'EEG considère que l'introduction d'un code de conduite, assorti d'un système de gestion et de signalement des conflits d'intérêts et de déclarations périodiques, nécessitera un effort accru de formation et de sensibilisation à l'attention des parlementaires, par exemple au début de chaque législature, afin qu'ils prennent en compte ces règles dans leurs habitudes de travail. La proposition d'instaurer un référent pour les questions d'éthique et de déontologie, va d'ores et déjà dans le bon sens. Ceci est d'autant plus important à Monaco que les parlementaires ne sont pas des politiciens de carrière et qu'ils conservent des activités professionnelles parallèles et des liens nombreux avec la société monégasque. C'est pourquoi le GRECO recommande (i) que des mesures de formation et de sensibilisation soient prises à l'attention des parlementaires concernant la conduite attendue de leur part en matière de règles d'intégrité et de déclaration des intérêts et (ii) que ceux-ci puissent bénéficier de conseils confidentiels sur ces questions.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

56. La Constitution du 17 décembre 1962 comporte un titre X, intitulé « la Justice », qui détermine les principes sur lesquels se fonde l'organisation judiciaire. Il consacre notamment le principe de la justice déléguée ; ainsi, le pouvoir judiciaire appartient au Prince qui en délègue le plein exercice aux cours et tribunaux. Ceux-ci rendent la justice en son nom (article 88). Le principe de la séparation des fonctions administrative, législative et judiciaire est également consacré par la Constitution (article 6).

57. L'administration et l'organisation judiciaires sont principalement régies par la Loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires²¹ et la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature²². La loi de 2013 était l'aboutissement d'un processus engagé neuf ans auparavant, notamment en relation avec des recommandations du GRECO des premier et second cycles d'évaluation conjoints²³.

Vue d'ensemble du système judiciaire

58. Les tribunaux se répartissent, moyennant quelques aménagements, les matières civile, pénale, administrative, commerciale et du travail. En particulier : comme il n'existe pas de tribunaux administratifs en première instance et en appel, ce sont le Tribunal de première instance et la cour d'appel qui traitent aussi de cette matière, sous l'angle de l'indemnisation d'un préjudice. En revanche, les recours contre des décisions et textes administratifs pour ce qui est de leur validité est du ressort du Tribunal Suprême (contentieux dit de « l'excès de pouvoir »).

59. Monaco compte 38 juges, dont un peu moins de la moitié sont des femmes. Celles-ci restent largement minoritaires dans la composition des deux plus hautes juridictions (Tribunal Suprême et Cour de révision).

60. Au sommet de la hiérarchie se trouve donc le Tribunal Suprême (TS), qui est – en vertu de la Constitution – à la fois la plus haute juridiction en matière administrative et la juridiction en matière constitutionnelle. En matière administrative, le TS statue sur : a) les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort ; b) les recours en interprétation et les recours en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois (y compris les indemnités qui en découlent en cas de dommage reconnu) ; c) des conflits de compétence juridictionnelle. En matière constitutionnelle, le TS statue sur les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés constitutionnels, résultant principalement de la loi. Selon le cas, il siège en plénière (par ex. en matière constitutionnelle) ou en formation de trois magistrats. Seule juridiction dont l'existence est évoquée dans la Constitution, sa composition est fixée par l'article 89 :

Article 89 - « *Le Tribunal Suprême est composé de cinq membres titulaires et de deux membres suppléants.*

Les membres du Tribunal Suprême sont nommés par le Prince, savoir :

- *un membre titulaire et un membre suppléant présentés par le Conseil National hors de son sein ;*
- *un membre titulaire et un membre suppléant présentés par le Conseil d'État hors de son sein ;*

²¹ <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/ViewTNC/F23D90C1C93895A1C1257BB8002EC58F!OpenDocument>

²² <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/ViewTNC/DB2A3497711D383CC125773F003DCAAC!OpenDocument>

²³ <http://www.conseil-national.mc/index.php/textes-et-lois/lois/item/268-1398-loi-relative-a-l-administration-et-a-l-organisation-judiciaires>

- un membre titulaire présenté par le Conseil de la Couronne hors de son sein ;
- un membre titulaire présenté par la Cour d'Appel hors de son sein ;
- un membre titulaire présenté par le Tribunal civil de première instance hors de son sein.
Ces présentations sont faites par chacun des corps ci-dessus désignés à raison de deux pour un siège.
Si le Prince n'agrée pas ces présentations, il lui est loisible d'en demander de nouvelles.
Le Président du Tribunal Suprême est nommé par le Prince. »

61. Le statut de la magistrature monégasque n'est pas applicable à ses membres. En effet, selon l'Article 92 de la Constitution, le fonctionnement du TS et le statut des membres sont à définir par une Ordonnance Souveraine. Ainsi, a été prise l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême modifiée en 2015 (par l'Ordonnance Souveraine n° 5.371 du 19 juin 2015)²⁴. C'est ce texte qui – depuis peu - précise que les membres sont nommés par le Prince pour une durée de huit années, en principe non renouvelable (sauf dans le cas des membres nommés pour une durée inférieure à deux ans, en remplacement d'un membre empêché, décédé ou révoqué). Le président et le vice-président sont désignés par le Prince.

62. En ce qui concerne les autres juridictions, l'article 11 de la loi n° 1.398 énonce que : « *La justice est rendue au nom du prince par une justice de paix, un tribunal de première instance, une cour d'appel, un tribunal criminel et une cour de révision, sans préjudice des autres juridictions judiciaires prévues par la loi.*

63. La justice de paix : le Juge de Paix, premier échelon de la hiérarchie judiciaire, siège en qualité de juge unique. Il a pour première fonction de procéder à des conciliations en matière civile et de régler les litiges de moindre importance (dont les intérêts en jeux sont inférieurs à 4.600 euros). En matière pénale, il préside le Tribunal de police compétent en matière de contraventions et qui sont réprimées par un emprisonnement maximum de cinq jours et/ou d'une amende inférieure à 600 euros (les jugements sont susceptibles d'appel devant le TPI examiné ci-dessous). Le juge de paix exerce aussi certaines responsabilités spécifiques telles que la présidence du bureau de jugement du Tribunal du travail, par exemple.

64. Le Tribunal de première instance (TPI) est également le premier échelon de la justice. Cette juridiction collégiale statue en matière civile (Tribunal de première instance), en matière pénale (Tribunal correctionnel) et en matière administrative. Tous les magistrats du Tribunal ont donc vocation à siéger dans ces trois domaines du droit. Le Tribunal de première instance connaît : a) en premier ressort, de toutes les actions civiles ou commerciales (sauf celles qui relèvent du Juge de Paix) ; b) en premier ressort également, comme juge de droit commun en matière administrative (sauf les matières qui relèvent spécifiquement du Tribunal Suprême ou d'une autre juridiction) ; c) en appel, des sentences arbitrales prononcées en matière civile ou commerciale. En matière pénale, le Tribunal de première instance siège en tant que juridiction de premier degré sous la forme du Tribunal correctionnel, notamment pour toutes les infractions qualifiées de délits. Des magistrats du TPI exercent aussi certaines fonctions/responsabilités spécifiques en tant que juge d'instruction ou juge des tutelles (fonctions à plein temps), soit pour des fonctions plus ponctuelles ou autres missions (famille, accidents du travail, faillite, expertises, etc.). La compétence administrative découle largement de la jurisprudence et c'est la procédure civile qui s'applique dans ce cas.

65. Pour ce qui est du juge d'instruction, comme dans d'autres pays qui connaissent cette institution, sa charge se rattache exclusivement à la matière pénale et il agit dans les dossiers les plus graves ou les plus complexes que le parquet lui transmet. Le Procureur Général peut, dans tous les cas, interjeter appel des mesures prises par le juge

²⁴ <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/2ffc5cc166bd369ec125773f00383862!OpenDocument>

d'instruction. Une telle voie de recours est également ouverte aux inculpés et aux parties civiles. Les appels sont jugés par la Chambre du conseil de la Cour d'appel siégeant comme juridiction d'instruction. A Monaco, les juges d'instruction sont désignés (parmi les membres du TPI) par ordonnance souveraine pour trois ans sur proposition du Premier Président de la Cour d'appel et après avis du Procureur Général. Ils peuvent être renouvelés dans leurs fonctions pour des périodes successives de même durée. Le TPI comprend à l'heure actuelle deux cabinets d'instruction dirigés chacun par un juge.

66. La Cour d'appel constitue le second degré de juridiction en matière civile, pénale commerciale ou administrative. Elle connaît aussi des appels des décisions de la commission arbitrale des loyers commerciaux. Elle se compose d'un premier président, d'un vice-président et de conseillers. En toute matière, elle statue collégalement composée d'au moins trois de ses membres. Lorsqu'elle ne peut siéger en raison d'un manque de membres (suite à un retrait ou à une récusation), elle peut être complétée par un magistrat du TPI n'ayant pas traité du dossier concerné en première instance, par le juge de paix, ou encore par l'avocat le plus ancien à la barre ou par un notaire. Le recours à ces professionnels du droit externe reste apparemment rare. Le premier président exerce certaines attributions particulières en matière protocolaire. Il est surtout une instance de contrôle de l'activité de divers acteurs ou organes de la vie judiciaire tels que les cabinets d'instruction, officiers de police judiciaire, avocats, huissiers, greffiers (la Chambre du Conseil de la cour siège en qualité de juridiction disciplinaire dans les dossiers impliquant un de ces acteurs ou organes).

67. Le Tribunal criminel est une juridiction non permanente, compétente, comme sa dénomination l'indique, pour juger des faits qualifiés de crimes par la loi - par opposition aux délits et contraventions. Juridiction mixte, elle se compose de membres professionnels et non professionnels, à savoir: a) trois magistrats : un président pris parmi les magistrats du siège de la Cour d'appel et deux juges assesseurs issus du siège de la Cour d'appel, du Tribunal de première instance ou de la justice de paix ; b) trois jurés : pris sur une liste, établie tous les trois ans par arrêté ministériel, de trente majeurs de nationalité monégasque et n'ayant jamais été condamnés à une peine criminelle ou correctionnelle. Le Tribunal criminel est une juridiction souveraine dont les décisions sont motivées mais ne sont pas susceptibles d'appel. Toutefois les parties (accusé, partie civile et ministère public) peuvent former un pourvoi en cassation devant la Cour de révision, soit pour violation des règles de compétence, soit pour inobservation des formalités substantielles, soit pour violation de la loi.

68. La Cour de révision : au sommet de la hiérarchie judiciaire monégasque, se situe également la Cour de révision. Celle-ci statue en toute matière, à la façon d'une juridiction de cassation. Ainsi, après cassation d'une décision des juges du fond elle renvoie l'affaire devant elle-même (dans une autre composition) pour la rejurer définitivement en fait et en droit. Pour l'essentiel, les décisions qui lui sont soumises par les pourvois sont des arrêts rendus par la Cour d'appel, en matière civile, pénale, commerciale mais aussi administrative (contentieux de la responsabilité de l'état et des administrations). La Cour de révision ne statue valablement qu'en formation d'au moins trois de ses membres. Elle peut être complétée par un membre de la Cour d'appel ou du TPI en cas d'indisponibilité ou d'impossibilité de siéger de plusieurs de ses membres. La Cour de révision peut connaître des pourvois formés dans l'intérêt de la loi. Elle statue, de même, sur les demandes en reprise de procès en cas d'erreur de fait commise par une juridiction.

69. La Cour de révision comprend à l'heure actuelle neuf magistrats : un Président, deux Vice-présidents et six Conseillers appelés à siéger suivant l'ordre de leur nomination. Ces magistrats se recrutent majoritairement parmi les membres actifs ou retraités de la Cour de Cassation française, et des professeurs d'université. Ils sont nommés sans limitation de durée par le Prince sur ordonnance souveraine mais un usage constant leur impose de quitter leurs fonctions à l'âge de 80 ans. Bien que faisant partie

du corps judiciaire de Monaco et le statut de la magistrature leur étant applicable, les membres de la Cour de révision ne siègent pas de manière permanente, mais lors de sessions tenues deux à trois fois par an, et dans les cas prévus par la loi ils siègent hors session sans tenue d'une audience. Ils sont rémunérés sous la forme d'indemnités et vacations et ne perçoivent donc pas un salaire fixe.

70. Le Tribunal du travail connaît des conflits nés à l'occasion de l'exécution des contrats de travail ou de leur rupture ainsi qu'en matière de conflits collectifs, entre autres. Le Tribunal du Travail est composé de vingt-quatre membres salariés et vingt-quatre membres employeurs lesquels sont proposés par les syndicats professionnels patronaux et ouvriers. Ils sont désignés par ordonnance souveraine pour une durée de six ans renouvelable par moitié tous les trois ans. Les Président et Vice-Président sont élus à la majorité pour 3 ans. Il est composé d'un bureau de conciliation, d'un bureau de jugement et d'un juge des référés. Le bureau de conciliation est composé d'un salarié et d'un employeur²⁵. Le bureau de jugement se compose du Juge de Paix, qui préside, et de quatre assesseurs, employeurs et salariés, au moins. Les assesseurs, employeurs et salariés sont toujours en nombre égal. Les séances du bureau de jugement sont publiques. Si les débats sont de nature à troubler l'ordre public, le bureau peut ordonner le huis clos. Le prononcé du jugement doit toujours avoir lieu en séance publique. Le juge des référés est désigné par le président du Tribunal de première instance. Il ne peut connaître ultérieurement du fond du litige, en première instance comme en appel.

71. La Cour d'appel connaît en appel des jugements du Tribunal du Travail. Les jugements en dernier ressort du Tribunal du travail et les arrêts de la Cour d'appel peuvent être déférés à la Cour de révision en cas de violation de la loi.

72. Pour ce qui est du Parquet Général, celui-ci est traité spécifiquement au chapitre suivant du présent rapport, consacré aux procureurs.

73. S'agissant des diverses catégories de juges, le corps judiciaire monégasque est composé de magistrats de nationalité monégasque mais également de magistrats de l'ordre judiciaire français qui sont détachés à Monaco pour un mandat de trois années renouvelable une fois (cf. ci-après les développements sur le recrutement). S'ajoutent aux juges mentionnés précédemment un certain nombre de personnes siégeant dans des commissions diverses qui ne sont pas pour autant des juridictions: a) les 30 assesseurs de la commission arbitrale des loyers commerciaux ; b) les 46 assesseurs de la commission arbitrale des loyers d'habitation ; c) les 2 juges non-professionnels titulaires et les 2 juges non-professionnels suppléants de la commission de la Caisse Autonome des Retraites ; d) les 4 juges non-professionnels titulaires et les 4 juges non professionnels suppléants de la commission de la Caisse Autonome des Retraites des Travailleurs Indépendants ; e) il convient également de mentionner ici les jurés qui siègent aux côtés de juges professionnels au Tribunal criminel cité précédemment.

Autres institutions

74. La Direction des Services Judiciaires (DSJ), qui compte une vingtaine d'agents et fonctionnaires, remplit les fonctions qu'assurent dans d'autre pays le ministère de la justice. Régie par la loi n°1398²⁶, elle constitue une administration indépendante du Gouvernement Princier à la tête de laquelle se trouve le Directeur des Services Judiciaires. La loi n° 1.398 prévoit que : Article Premier - « *Le Directeur des Services Judiciaires assure la bonne administration de la justice. Il est nommé par*

²⁵ Un règlement particulier établi à cet effet un roulement entre tous les membres salariés et employeurs. La présidence appartient alternativement au salarié et à l'employeur, suivant un roulement établi par ledit règlement. Celui des deux qui préside le bureau le premier est désigné par le sort. Les séances du bureau de conciliation ont lieu au moins une fois par semaine. Elles ne sont pas publiques.

²⁶ <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/db3b0488a44ebcf9c12574c7002a8e84/f23d90c1c93895a1c1257bb8002ec58f!OpenDocument&Highlight=0,1.398>

ordonnance souveraine. » Article 2 - « *Le Directeur des Services Judiciaires prend tous arrêtés et décisions nécessaires dans le cadre des lois et règlements.* » Ces arrêtés et décisions peuvent être contestés devant les tribunaux comme tout arrêté ministériel ou décision administrative. Les services, dont la Direction des Services Judiciaires assure l'administration, comprennent : a) *le secrétariat général de la direction ; b) le parquet général ; c) les juridictions ; d) le greffe général ; e) la maison d'arrêt.*

75. Le Directeur des Services Judiciaires (ci-après le Directeur), autorité administrative et à certains égards judiciaire, détient des pouvoirs similaires à ceux exercés, dans d'autres pays, par les ministres de la justice. Il veille à la bonne administration de la justice dont il est responsable devant le Prince seul. A ce titre, il dispose, dans le champ de l'administration judiciaire, de compétences comparables à celles dévolues au Ministre d'État pour l'administration générale du pays. Toutefois, le Directeur ne fait pas partie du gouvernement. Ainsi, en application de l'article 46 de la Constitution, 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 Directeur²⁷. Le Directeur, pour l'exercice de ses compétences administratives, prend des arrêtés, à caractère réglementaire ou individuel. Ainsi, par exemple, les conditions de l'examen professionnel donnant accès à la profession d'avocat sont fixées par arrêté directorial (Ordonnance Souveraine n° 8.089 du 17 septembre 1984, articles 7 et 8). Il en est de même pour le recrutement de greffiers stagiaires (loi n° 1.228 du 10 juillet 2000, article 15). Le Directeur est également amené à prendre des décisions qui ne prennent pas la forme d'arrêtés, par exemple au titre de la gestion des carrières des fonctionnaires relevant de son autorité (cf. ci-dessus, les secteurs sous la responsabilité de la DSJ). Leur légalité peut être contestée devant le TS. 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), des avocats défenseurs, des notaires et huissiers de justice, des fonctionnaires affectés à la DSJ. Il en est de même pour leur admission à la retraite ou à l'honorariat.

76. Le Directeur est également une autorité hiérarchique et disciplinaire à l'égard des fonctionnaires administratifs relevant de son autorité. A ce titre, il assure ses compétences dans des conditions similaires à celles régissant leur exercice par le Ministre d'État ou les chefs de service de l'administration gouvernementale, prévues par la loi n° 975 (article 74) du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État. S'agissant des magistrats, le pouvoir disciplinaire est désormais exercé par le Haut Conseil de la Magistrature (cf. ci-dessous), le Directeur étant dans ce cas l'organe de poursuite.

77. Enfin, conformément aux dispositions de l'article 139, 2ème alinéa, du code de procédure civile, il assure la représentation de l'État devant les juridictions lorsque la puissance publique est mise en cause à raison du fonctionnement de la justice. La DSJ est également l'autorité centrale pour l'application de certaines conventions internationales. Les attributions proprement judiciaires du Directeur ont particulièrement trait à la matière pénale puisqu'en vertu de la loi n°1398 (article 26), c'est lui qui dirige l'action publique sans toutefois l'exercer directement. A ce titre, il est habilité à donner des instructions au Procureur Général et membres du parquet. Par ailleurs il peut, par arrêté, accorder le bénéfice de la libération conditionnelle des condamnés, dans les conditions prévues par l'ordonnance souveraine n° 4.035 du 17 mai 1968. Enfin, son avis peut être recueilli par le Prince sur toute question concernant la justice, compétence exercée concurremment avec le Haut Conseil de la Magistrature.

²⁷ Selon l'article 46 de la Constitution « *Sont dispensées de la délibération en Conseil de Gouvernement et de la présentation par le Ministre d'État, les Ordonnances Souveraines : (...)* - *concernant les affaires relevant de la Direction des Services Judiciaires* » (les autres domaines concernent par exemple la nomination des membres de la Maison Souveraine, de ceux des corps diplomatique et consulaire, du Ministre d'État, des Conseillers de Gouvernement et fonctionnaires assimilés, des magistrats de l'ordre judiciaire.

78. Le Haut Conseil de la Magistrature (HCM). Son fonctionnement est régi par divers textes²⁸. Celui-ci est composé de sept membres dont deux membres de droit, trois membres désignés et de deux membres élus au sein du corps judiciaire (article 20 du statut de la magistrature) pour une durée de quatre ans : a) les deux membres de droit sont le Directeur des Services Judiciaires, Président, et le Premier Président de la Cour de révision, Vice-Président. Ce dernier, auquel s'applique le statut de la magistrature, est tenu par les mêmes devoirs et obligations en termes d'intégrité que les autres magistrats. En ce qui concerne le Directeur, un des plus hauts fonctionnaires de l'Etat, il est tenu à ce titre par les devoirs et obligations des fonctionnaires ; b) les deux membres élus sont des magistrats élus par leurs pairs et sont soumis aux devoirs et obligations découlant de leur statut de magistrat ; c) les trois membres désignés du Haut Conseil de la Magistrature ne peuvent avoir la qualité de magistrat, d'avocat, de fonctionnaire ou d'agent public, en activité et tous les membres sont tenus d'une obligation de discrétion pour tout ce qui concerne les faits et informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions : un membre titulaire désigné, hors de son sein, par le Conseil de la Couronne²⁹ ; un membre titulaire désigné, hors de son sein, par le Conseil National ; un membre titulaire désigné, hors de son sein, par le Tribunal Suprême. Un rapport annuel retrace les activités du Haut Conseil de la Magistrature au cours de l'année écoulée.

79. Le HCM dispose d'une ligne budgétaire spécifique (environ 20 000 euros par an) contenue dans le budget attribué à la Direction des Services Judiciaires et son fonctionnement est régi par l'ordonnance souveraine n° 2.706 du 7 avril 2010 fixant les règles de fonctionnement du Haut Conseil de la Magistrature. Le Secrétariat du HCM est également assuré par la DSJ, plus spécifiquement son Secrétaire Général et celui-ci assiste, à ce titre, aux séances. En revanche, lorsque le [HCM] siège en matière disciplinaire, les missions affectées à la DSJ sont assurées par le greffe des tribunaux.

Le principe d'indépendance

80. L'indépendance du pouvoir judiciaire est consacrée par la Constitution. En premier lieu, l'article 6 indique « que la séparation des fonctions administrative, législative et judiciaire est assurée », et sous le Titre X, dont fait partie l'article 88 : « Le pouvoir judiciaire appartient au Prince Qui, par la présente Constitution, en délègue le plein exercice aux cours et tribunaux. Les tribunaux rendent la justice au nom du Prince. L'indépendance des juges est garantie. L'organisation, la compétence et le fonctionnement des tribunaux, ainsi que le statut des juges, sont fixés par la loi. »

81. La disposition de l'article 88 de la Constitution, selon laquelle l'indépendance des « juges » est garantie, concerne plus particulièrement les magistrats exerçant les fonctions du siège et qui tranchent à ce titre les litiges (la situation des procureurs est décrite au chapitre suivant du présent rapport). Ainsi, en application de ce principe d'indépendance, les juges du siège bénéficient de l'inamovibilité en vertu de laquelle ils ne peuvent être révoqués, suspendus ni déplacés dans des conditions identiques à celles appliquées aux fonctionnaires. L'inamovibilité ne s'applique pas, toutefois, aux magistrats référendaires (qui n'ont vocation à le demeurer que pour deux ans). L'inamovibilité est

²⁸ Loi n. 1.364 du 16/11/2009 portant statut de la magistrature, l'Ordonnance n. 2.706 du 07/04/2010 fixant les règles de fonctionnement du Haut Conseil de la Magistrature ; l'Ordonnance n. 2.572 du 13/01/2010 fixant les conditions d'élection des membres élus du Haut Conseil de la Magistrature. Les textes sont disponibles sous <http://www.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Les-Institutions/La-Justice/Le-Haut-Conseil-de-la-Magistrature>

²⁹ Le Conseil de la Couronne est une assemblée exclusivement consultative chargée d'assister le Prince dans l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles et dont la composition et les règles de fonctionnement sont prévues par la Constitution. Dans certains domaines, sa consultation est obligatoire alors que dans d'autres, elle est facultative. Il est composé de sept membres de nationalité monégasque nommés par le Prince pour une durée de trois ans. Le Président et les trois autres membres sont nommés par le Prince. Les trois autres membres sont nommés par le Prince sur présentation du Conseil National hors de son sein. Ni le Ministre d'Etat ni les Conseillers de Gouvernement ne peuvent être membres du Conseil de la Couronne.

prévue à l'article 7 de la loi n°1364 pour les juges du siège des diverses juridictions sauf ceux du TS, pour lesquels le principe est inscrit à l'article 2 de l'Ordonnance n°2984.

82. L'indépendance se traduit aussi par le fait qu'aucune personne ou institution ne peut donner aux juges des directives dans des cas individuels. Les juges prêtent le serment suivant, conformément aux dispositions de l'article 32 du Statut de la magistrature: « *Je jure de respecter les institutions de la Principauté et de veiller à la juste application de la loi. Je jure aussi de remplir mes fonctions en toute impartialité, avec diligence, d'observer les devoirs qu'elles m'imposent, de garder le secret des délibérations et de se conduire en tout comme un digne et loyal magistrat* ».

83. Le statut de la magistrature accorde une protection aux magistrats en indiquant en son article 18 que : « *L'Etat, représenté par le Directeur des Services Judiciaires, est tenu de protéger les magistrats contre les menaces, outrages, injures, diffamations ou attaques de toute nature dont ils seraient l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice subi.* » Ainsi, l'indépendance du pouvoir judiciaire réside également dans l'organisation institutionnelle. Les autorités monégasques soulignent que cette indépendance du pouvoir exécutif, tant pour ce qui est des procédures et décisions juridictionnelles, mais aussi de l'administration même de la justice, se reflète dans l'absence de membre du Gouvernement Princier pour la Justice et dans le fait que l'administration judiciaire est assurée par la DSJ présentée précédemment, avec à sa tête le Directeur des Services Judiciaires. Ce dernier est responsable de sa mission devant le Prince seul.

84. Aux yeux de l'EEG, la fonction de garant de l'indépendance de la justice devrait incomber en principe au Haut Conseil de la Magistrature (HCM). La raison d'être d'un tel organe est précisément d'assurer la plus grande impartialité et indépendance – y compris aux yeux du public – dans les décisions relatives aux juges et procureurs, leur recrutement, leur carrière et bien d'autres aspects encore. Or, la place de cet organe reste mineure par rapport à l'exécutif. Son existence n'est pas garantie constitutionnellement car elle est fixée par une simple loi (la loi n°1364 de 2009). La présidence du HCM est automatiquement confiée à l'exécutif, même si les autorités soulignent que le Directeur des Services Judiciaires est indépendant du gouvernement : il reste en effet un fonctionnaire, soumis en principe à l'autorité directe du Prince - qui le nomme - et dont le statut n'est pas vraiment défini dans les textes. La Vice-Présidence du HCM incombe elle aussi automatiquement à un juge nommé par l'exécutif (le Président de la Cour de révision). La direction du HCM n'est donc pas élue parmi ses membres et les membres du HCM eux-mêmes ne sont donc pas élus par leurs pairs, à l'exception de deux membres sur les sept que compte le Conseil. Ce que des interlocuteurs n'ont pas manqué de souligner sur place. Des améliorations sont donc souhaitables dans la direction et la composition du HCM.

85. Le HCM est convoqué uniquement par le Directeur, qui est aussi l'organe qui prépare et lui présente chaque année le rapport d'activité et le HCM ne peut non plus s'autosaisir d'une question relative au fonctionnement de la justice, d'un incident touchant à son indépendance ou encore à l'intégrité d'un juge ou procureur. Son rapport d'activité n'est pas public et ne permet pas de rendre compte de façon transparente de l'activité et de la réflexion éventuelle du HCM, même si des efforts de transparence sont faits depuis 2016 avec une présentation publique de l'activité judiciaire, en présence de la presse ; l'activité du HCM y est abordée.

86. Tant dans les processus de sélection des magistrats étrangers détachés et des membres de la Cour de révision (le Tribunal Suprême est traité à part ci-après) que du déroulement des carrières, le HCM ne joue pas toujours un rôle central et quand son avis est requis, celui-ci ne lie pas toujours le Prince ou le Directeur des Services Judiciaires. Comme indiqué plus loin, à la section relative au contrôle et aux sanctions, son pouvoir d'initiative et décisionnel en matière disciplinaire reste limité et en tout cas encadré là

encore par le pouvoir exécutif : en amont par le monopole de la saisine par le Directeur, et en aval par la nécessité d'une ordonnance souveraine afin de donner effet à une décision disciplinaire.

87. En conclusion, la Principauté doit donner une responsabilité bien plus importante au HCM, à la fois dans le suivi du fonctionnement de la justice et dans les décisions individuelles concernant les juges ou procureurs. Elle pourrait pour ce faire trouver des orientations utiles dans la Magna Carta des juges européens et dans les avis du Conseil Consultatifs des Juges Européens (en particulier les avis 1, 3 et 10)³⁰ Le GRECO recommande de renforcer le rôle et l'indépendance opérationnelle du Haut Conseil de la Magistrature, de revoir sa composition et de lui conférer un rôle central comme garant de l'indépendance et du bon fonctionnement de la justice, dans les recrutements et dans la gestion des carrières des juges et procureurs.

88. Comme indiqué précédemment à la section sur la vue d'ensemble du système judiciaire, le Tribunal Suprême (TS) fait à la fois office de juridiction constitutionnelle et de juridiction administrative, dotée de la compétence exclusive pour juger de la validité des actes et textes de l'administration et de l'Etat. Ce second volet de sa compétence amène le présent rapport à examiner de plus près le TS puisque le Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO ne traite pas en principe des tribunaux constitutionnels. L'EEG est heureuse de voir que l'organisation du TS a été profondément remaniée en 2015, en vue notamment de renforcer son indépendance. Les sept membres sont à présents nommés pour un mandat unique non renouvelable et leur inamovibilité est garantie, entre autres améliorations récentes.

89. Cela dit, cette juridiction qui reste un contre-pouvoir essentiel aux décisions de l'administration et de l'Etat, y compris face à d'éventuels conflits d'intérêt dans la gestion des affaires publiques, reste marquée par diverses faiblesses. En premier lieu, c'est le Tribunal Suprême (son Président) qui fixe lui-même le montant des indemnités et frais de ses membres en fonction des dossiers. Les entretiens sur place ont montré que, comme dans le cas de la Cour de révision, ce genre de dispositif nécessiterait de s'appuyer sur des critères objectifs et vérifiables en cas de besoin. Plus important est le fait que les pourvois de postes vacants ne donnent pas lieu à des appels publics à candidature et l'exécutif (le Prince) conserve un pouvoir discrétionnaire important (et le dernier mot) dans le choix de tous les membres. Il peut ainsi refuser les propositions soumises par divers corps des trois pouvoirs de l'Etat, d'autant plus que l'ordonnance n°2984 se borne simplement à exiger que les candidats soient âgés de quarante ans au moins et soient choisis « parmi des juristes particulièrement compétents ». Il n'existe aucune définition plus précise de cette compétence et aucune expérience au sein d'un tribunal n'est requise, ce qui peut surprendre. Le dispositif disciplinaire (cf. plus loin, la section contrôle et sanction) n'offre que peu de flexibilité puisqu'il ne connaît qu'une seule mesure : la révocation. Et même si une commission spéciale impliquant des membres des divers corps de l'Etat (dont deux juges fixés par la loi et non élus) est impliquée dans le processus aux fins d'une audition, c'est par une décision de l'exécutif (du Prince) que le processus est déclenché et qu'une éventuelle révocation a lieu.

90. L'ordonnance n°2984, qui régleme le statut des membres du TS, ne comporte qu'indirectement, à travers le texte du serment, certaines règles de conduite à respecter : indépendance, impartialité, diligence, respect des devoirs et du secret des délibérations, se conduire avec dignité et loyauté. Leurs obligations sont ainsi nettement en retrait par rapport aux divers principes édictés dans Loi n. 1.364 du 16/11/2009 portant statut de la magistrature (qui ne leur est pas applicable). Compte tenu que les membres du TS n'exercent pas à plein temps, des règles en matière de conflits d'intérêts revêtent une importance particulière mais elles restent inexistantes pour les membres du TS. La question de l'application de l'arrêté n°2013-17 aux membres du TS – qui régleme les

³⁰ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_fr.asp

cadeaux, les contacts avec les tiers et d'autres aspects – aussi posée (les considérants de l'arrêté ne font pas référence à l'ordonnance ci-dessus et le représentant du Tribunal rencontré par l'EEG méconnaissait le contenu de ce texte).

91. Un vide juridique existe aussi en matière d'incompatibilités : la fonction de membre du TS est incompatible avec celle de conseiller national ou communal, de magistrat dans une autre juridiction ou de fonctionnaire. Or, ces incompatibilités qui semblent dater de l'origine de l'ordonnance en 1963 n'ont pas été revues pour tenir compte du fait que le TS peut être composé de praticiens français et que d'autres incompatibilités pourraient être nécessaires. Actuellement, tous les membres du TS sont des personnes exerçant en France (professeurs d'université, membres de juridictions, avocats, conseiller parlementaire). Or, ces activités parallèles et les conflits qui peuvent en naître ne sont pas encadrés de façon adéquate. Il est donc clair que compte tenu de son rôle dans le contrôle des actes de l'Etat et de l'administration, la réforme du TS doit se poursuivre afin d'en garantir l'indépendance tant à l'égard des autres pouvoirs d'Etat que des influences externes. Comme le GRECO l'a souligné à de multiples reprises, il importe non seulement que la justice soit indépendante mais qu'elle soit aussi perçue comme telle. Par conséquent, le GRECO recommande i) que la nomination des membres du Tribunal Suprême s'appuie sur une procédure transparente et des critères objectifs adéquats et ii) de les doter de règles adéquates en matière d'incompatibilités, ainsi que de conflits d'intérêts et autres obligations liées à l'intégrité.

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement

92. La procédure de recrutement des magistrats est régie par la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature. Toutefois, il convient de distinguer les magistrats monégasques des magistrats français détachés par leur Etat d'origine pour exercer des fonctions judiciaires à Monaco. Les articles 27 à 32 de la loi précitée déterminent les conditions du recrutement des magistrats monégasques.

93. Depuis 2009, le recrutement des magistrats monégasques se fait exclusivement par le biais d'un concours public, tel que le dispose le Titre IV de la loi n° 1.364 portant statut de la magistrature (antérieurement à ce texte, les magistrats de nationalité monégasque, formés à l'Ecole Nationale de la Magistrature française étaient recrutés sur titres). Le concours est ouvert par arrêté du Directeur des Services Judiciaires qui rappelle les conditions mentionnées à l'article précédent et mentionne en outre : 1° - le nombre de postes mis au concours ; 2° - les délais impartis pour présenter les candidatures et les pièces à produire à l'appui de celles-ci ; 3° - l'indication du nombre, du programme, de l'objet et des conditions des épreuves écrites et orales, les coefficients de notation ainsi que la note moyenne minimale à obtenir ³¹; 4° - les noms et qualité des membres siégeant au jury³². A la clôture des inscriptions, le Directeur des Services Judiciaires fixe la liste des candidats admis à concourir ainsi que la date et le lieu des épreuves. A l'issue des épreuves et au vu du procès-verbal établi par le jury, le

³¹ A titre d'exemple, les épreuves d'admissibilité, anonymisées, peuvent consister en une dissertation portant sur les aspects sociaux, juridiques, politiques, économiques ou culturels du monde contemporain ; une épreuve de droit civil ou de procédure civile ; une épreuve de droit pénal (général ou spécial) ou de procédure pénale ; une épreuve de questions appelant des réponses courtes sur des sujets touchant à l'organisation de l'Etat monégasque, de la justice, aux libertés publiques et au droit public de Monaco. Les épreuves d'admission consistent en un exposé d'un dossier judiciaire (en matières civile et/ou pénales) et un entretien libre avec le jury. A l'issue des épreuves d'admission, les candidats sont soumis à une épreuve orale de langue vivante (anglais, allemand, italien ou espagnol) selon les modalités fixées par le jury.

³² Le jury comprend : le Premier Président de la Cour de révision ou le magistrat de cette cour délégué par lui, agissant en tant que président ; le premier président de la cour d'appel ou le magistrat de cette cour délégué par lui ; le Procureur Général ou le magistrat du Parquet Général délégué par lui ; le président du tribunal de première instance ou le magistrat du tribunal délégué par lui ; trois personnalités désignées, à raison de leur compétence, par le Directeur des Services Judiciaires dont un professeur agrégé des facultés de droit françaises

Directeur des Services Judiciaires en arrête le résultat et le classement par ordre de mérite des candidats.

94. Les conditions requises pour se présenter au concours sont les suivantes (article 28)- « *Sont admis à concourir les candidats remplissant les conditions fixées aux chiffres 1, 3, 4 et 7 de l'article précédent, âgés d'au moins 21 ans accomplis et titulaires d'un diplôme d'études juridiques sanctionnant une formation au moins égale à quatre années d'études après le baccalauréat, reconnu par l'Etat de délivrance, ou ayant suivi avec succès une formation considérée comme équivalente par le haut conseil de la magistrature.* » A l'issue de cette sélection, une formation est dispensée en France dans le cadre de l'Ecole Nationale de la Magistrature. Celle-ci dure 16 mois et elle est plus courte que celle que suivent les élèves français de cette école (31 mois) – cf. la section formation/sensibilisation à la fin du présent chapitre consacré aux juges.

95. A l'issue de la période de formation, la nomination aux premières fonctions judiciaires en qualité de magistrat référendaire implique une nouvelle série de conditions : 1. être de nationalité monégasque ; 2. être âgé d'au moins 23 ans accomplis; 3. ne pas être privé de ses droits civils ou politiques ; 4. être de bonne moralité ; 5. avoir satisfait aux épreuves du concours; 6. avoir suivi avec succès une formation théorique et pratique dans une école supérieure d'enseignement de langue française préparant aux fonctions de magistrat ; 7. avoir été reconnu physiquement apte. La condition de bonne moralité se vérifie au moyen d'une enquête qui est effectuée par les services de police et dont le résultat est porté à la connaissance de la Direction des Services Judiciaires. Les équivalences reconnues par le Haut Conseil de la Magistrature sont publiées au Journal de Monaco sur l'initiative du Directeur des Services Judiciaires. Sont dispensés du concours, les candidats monégasques qui ont satisfait aux épreuves du concours requis pour accéder aux fonctions de magistrat dans un pays membre de l'Union européenne et qui ont exercé ces fonctions pendant cinq ans au moins.

96. La première nomination se fait en qualité de magistrat référendaire pour une période de deux années et les jeunes recrues sont titularisées dans le grade correspondant par ordonnance souveraine, donc par le Prince, sur le rapport du Directeur des Services Judiciaires établi au vu des résultats du concours prévu ou suite à dérogation éventuelle, après avis du Haut Conseil de la Magistrature. Après deux années et sur avis conforme du Haut Conseil de la Magistrature, les magistrats référendaires sont nommés en qualité de juge au siège ou de substitut du Procureur Général.

97. Le détachement des magistrats français à Monaco repose sur l'application d'une convention bilatérale franco-monégasque et répond à une demande d'effectifs des autorités de la Principauté. Ils sont recrutés sur la base d'un profil de poste donnant lieu à la diffusion d'un avis interne par les autorités judiciaires françaises qui communiquent ensuite une liste de candidats à la Direction des Services Judiciaires. Le candidat retenu par les autorités monégasques est nommé par ordonnance souveraine et rejoint alors le corps des magistrats monégasques. Les magistrats français détachés à Monaco ont bien entendu suivi la procédure de sélection et de nomination en vigueur en France au moment de leur accès à la magistrature et dans leur grande majorité ont été initialement formés à l'Ecole Nationale de la Magistrature française. Les périodes de détachement sont de 3 ans renouvelables une fois. Ils réintègrent à la fin de leur détachement leur corps judiciaire d'origine. Une fois à Monaco, le statut de 2009 de la magistrature monégasque leur est applicable.

98. Les entretiens sur place ont pointé du doigt un certain nombre de problèmes qui appellent des solutions. En premier lieu, citons le manque de transparence dans les décisions de détachement de magistrats étrangers – en pratique, des praticiens français. Une partie d'entre eux sont effectivement recrutés par le biais d'appels à candidatures diffusés par la France suite à une demande de la Principauté. Mais entre le moment où un candidat postule et le moment où la convocation a lieu pour un entretien de sélection

en Principauté, il est impossible de connaître le rôle joué par les services du Ministère de la Justice français, ainsi que les modalités de présélection, comme tous les détachés rencontrés l'ont souligné eux-mêmes. Ils n'ont pas non plus caché que le processus est parfois perçu comme politisé. Il a aussi été indiqué que la procédure peut parfois prendre plus de temps que prévu, ou encore que le nombre minimal de (trois) candidats présélectionnés ne soit pas toujours respecté (il n'y aurait parfois que deux noms). En conséquence, la Principauté est parfois poussée à choisir rapidement ou avec des possibilités de choix trop réduites. Ce qui peut générer des difficultés lorsqu'aucun candidat présélectionné ne répond aux attentes. Il faut aussi garder à l'esprit que la Principauté a parfois besoin de profils très spécifiques, notamment en relation avec la délinquance économique-financière. Or, le fait pour Monaco de ne pas maîtriser le processus de recrutement et de sélection de bout en bout peut influencer négativement sur la satisfaction de ses besoins.

99. S'agissant des renouvellements de personnels détachés après la première période de trois ans, là aussi, le processus souffre d'un manque de transparence. Lors des entretiens, il a été indiqué que les critères pour autoriser un renouvellement côté français ne sont pas connus. La pratique actuelle suivie est que le renouvellement est accordé systématiquement (par la France), ce qui est à saluer. En pratique, bon nombre de détachements durent 4 à 5 ans, alors qu'il faut environ 2 ans pour être bien familiarisé avec le droit et la pratique monégasque. Au final, la Principauté est confrontée à une rotation de juges et procureurs assez importante et une simplification du processus de sélection serait certainement bénéfique dans ce contexte (voire une durée plus longue de détachement).

100. S'agissant des postes judiciaires les plus élevés, il apparaît que les contacts avec lesdits candidats se font en principe de deux manières, depuis la Principauté. Soit de manière directe, pour des magistrats en retraite ou des universitaires par exemple, appelés à occuper des postes importants (l'EEG a aussi été avisée d'un cas concernant un magistrat recontacté après échec d'une postulation précédente). Soit de manière indirecte par le biais du Ministère de la Justice pour des magistrats en exercice et avec un accord ultérieur entre la France et Monaco sur la ou les personne(s) concernées. Cela n'implique en tout cas pas des annonces (publiques ou internes), comme l'EEG l'a compris. Parfois des premiers contacts sont établis par un simple appel téléphonique et la Principauté reçoit aussi des candidatures spontanées en pratique. Au final, les accords sont trouvés sur la base de critères (s'ils existent) que les candidats ou personnes retenues ne connaissent pas, selon ce qui a été indiqué lors de plusieurs entretiens. Selon l'EEG, une relation directe est théoriquement à privilégier dans la mesure où la principauté a dès lors le contrôle du processus. Mais là aussi, compte tenu des questions et controverses (publiques) que cela a pu soulever³³ il conviendrait qu'une procédure transparente, avec des appels publics à candidature, et des critères précis soient établis et connus de tous s'agissant des compétences attendues. Si le statut de la magistrature de 2009 pose bien certaines conditions (âge, jouir de ses droits civils et politiques, bonne moralité, avoir suivi une formation de magistrat) celles-ci ne valent que pour les jeunes recrues appelées à devenir magistrat référendaire. Le statut et la loi sur l'organisation de la justice sont totalement silencieux sur les critères attendus pour une nomination à des fonctions plus élevées (y compris à la Cour de révision).

101. Toujours au sujet de ces plus hautes fonctions (membres d'une haute juridiction, Procureur Général), les entretiens et l'actualité médiatique ont montré qu'il règne une perception d'« emploi discrétionnaire » et qu'en fonction des circonstances (par exemple des controverses publiques), un détachement pourrait être interrompu à tout moment. Le fait que pendant le détachement, le magistrat relève à la fois de l'autorité française et de l'autorité monégasque permet en principe cette interruption. De l'avis de l'EEG, des garde-fous sont nécessaires sous la forme d'un statut plus protecteur de ce détachement.

³³ Voir par exemple <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2014/07/03/01016-20140703ARTFIG00215-ecoutes-un-poste-de-magistrat-tres-ordinaire-au-coeur-de-l-affaire.php>

102. Enfin, se pose la question de l'opportunité de recourir à des détachements. Le recours à des juges et procureurs étrangers constitue incontestablement une nécessité pour la Principauté. Celle-ci manque en effet de candidats nationaux à ces fonctions (la majorité de magistrats sont donc français). De plus, du fait de l'étroitesse des relations sociales, l'action de la justice pourrait rapidement se trouver paralysée dans certains dossiers par le jeu des retraits et récusations. Il faut garder à l'esprit que, par exemple, la Principauté compte deux juges d'instruction. Dans ce contexte, l'EEG s'est vu indiquer que les postes vacants n'étaient pas formellement communiqués aux nationaux (la possibilité leur est néanmoins donnée de candidater spontanément). Cela soulève le problème plus large que les recrutements de juges et procureurs, ne donnent pas lieu à des appels publics à candidature, qui contribueraient – s'ils étaient rendus obligatoires – à rendre le système de pourvoi de postes plus transparent.

103. La situation décrite dans les paragraphes ci-dessus laisse donc une trop large marge d'appréciation au pouvoir exécutif et elle ne donne pas une image d'objectivité dans la sélection des magistrats, a fortiori ceux qui sont détachés et qui sont destinés aux hautes fonctions dans la justice. Des procédures plus transparentes, objectives et basées sur des appels publics à candidatures constitueraient une amélioration importante. Cela permettrait aussi à des praticiens monégasques de postuler à un premier emploi ou à un poste/grade supérieur. Pour l'heure, il apparaît que les accords existants avec la France limiteraient l'autonomie de la Principauté en matière de réforme. Rien n'empêche toutefois cette dernière de se tourner vers les praticiens d'autres pays si les adaptations nécessaires aux accords existants s'avéraient trop difficiles. Le GRECO recommande d'assurer la transparence dans la nomination des juges et procureurs à Monaco, qu'ils soient détachés ou non, sur la base de critères clairs et objectifs, y compris pour les nominations aux fonctions les plus élevées et les renouvellements et fins anticipées de détachement.

Carrière et conditions de service

104. D'une façon générale, les magistrats sont nommés par ordonnance souveraine, sur rapport du Directeur des Services Judiciaires, après avis du Haut Conseil de la Magistrature. L'intégrité et les qualités requises des candidats à la fonction de juge font l'objet d'un examen au moment de leur recrutement.

105. Les articles 36 à 43 de la loi portant statut de la magistrature régissent les avancements et le déroulement de carrière des magistrats. Les avancements se font en premier lieu à l'ancienneté. Ils varient en fonction du grade et de l'échelon du magistrat considéré. L'article 36 de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 prévoit que les magistrats sont évalués tous les deux ans par leur chef de Cour ou de juridiction. Sont compétents pour réaliser cette évaluation : a) pour les juges relevant du tribunal de première instance, le juge tutélaire et le juge de paix : le président du tribunal de première instance ; b) pour le vice-président, les conseillers à la cour d'appel et les juges d'instruction : le premier président de la cour d'appel ; c) pour le premier substitut général, le substitut général et les substituts du parquet : le Procureur Général ; d) les magistrats affectés à la Direction des Services Judiciaires font l'objet d'une évaluation dans les mêmes conditions par le Directeur des Services Judiciaires ; e) les magistrats (français) en position de détachement font eux aussi l'objet d'une évaluation par l'administration ou l'organisme auprès duquel ils sont détachés. L'évaluation est communiquée au magistrat intéressé.

106. En fonction de cette évaluation, les durées d'ancienneté peuvent être réduites par décision du Directeur des Services Judiciaires après avis du HCM. Celui-ci est saisi de cette proposition de réduction de la durée d'ancienneté soit par le Directeur, soit par le chef de juridiction dont dépend le magistrat concerné. De même, la nomination aux emplois hors hiérarchie est soumise à une ancienneté minimale de deux années dans le

premier grade et elle intervient par ordonnance souveraine sur le rapport du Directeur et après avis du HCM. En vertu de l'article 43, si le rapport du Directeur ne conclut pas conformément à l'avis du HCM, les opinions motivées des membres qui ne partagent pas cette conclusion sont formalisées par écrit et transmises, avec son rapport, par le Directeur.

107. Abstraction faite de la situation des magistrats référendaires (qui sont affectés, par arrêté du Directeur des Services Judiciaires, à toute fonction du siège et du parquet, à concurrence de douze mois dans chaque fonction), les mobilités de carrière sont régies de la manière suivante. Selon l'article 6 de la loi n°1.364, tout magistrat a vocation à être nommé, au cours de sa carrière, à des fonctions du siège ou du parquet auprès de toute juridiction. Toutefois, l'article 7 consacre le principe de l'inamovibilité : « *Les magistrats du siège sont inamovibles. En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement.* » La mobilité ne peut pour les magistrats monégasques être mise en œuvre qu'en cas de vacance de poste. Des détachements sont aussi possibles, notamment auprès d'une organisation internationale³⁴, ainsi qu'un régime de disponibilité et la possibilité d'affectation auprès du Directeur des Services Judiciaires. A l'issue d'une telle mobilité, le magistrat a alors droit à réintégration et le Haut Conseil de la Magistrature est chargé de superviser de tels mouvements.

108. Les juges sont nommés pour une période indéterminée (sauf ceux du TS, qui sont nommés pour huit années) et ne quittent leur fonction qu'en cas de démission, de départ à la retraite (l'âge légal de la retraite étant fixé à 65 ans), de mise à la retraite d'office ou en cas de révocation à l'issue d'une procédure disciplinaire.

109. S'agissant du niveau de rémunération, celui-ci est fixé par la loi, selon un système de grade et d'échelon défini par l'ordonnance souveraine n°2.573 du 13 janvier 2010 et l'arrêté n°2010-4 du Directeur des Services Judiciaires en date du 25 janvier 2010. Le traitement d'un magistrat, qu'il soit juge ou procureur, est versé comme tout fonctionnaire ou agent de l'Etat sur 13 mois et est composé du traitement indiciaire de base et d'une indemnité de 25%. Par ailleurs, est également versée aux magistrats une indemnité supplémentaire de 9%. Le traitement brut annuel d'un juge (ou d'un procureur) en début de carrière est d'un peu plus de 46.000 euros. Le traitement brut annuel d'un juge de la plus haute instance, en l'occurrence le Premier Président de la Cour d'appel, est similaire à celui du Procureur Général soit de près de 132.000 euros (l'échelle indiciaire applicable au Premier Président de la Cour d'appel et au Procureur Général est une échelle placée hors hiérarchie). Les membres de la Cour de révision et du Tribunal Suprême n'exerçant pas des fonctions à des temps plein (leur juridiction siégeant en sessions), ils sont donc rémunérés sous forme d'indemnités et vacations. Par exemple, pour la Cour de révision, ces montants varient de 120 à 6000 euros et sont déterminés par le Président de la juridiction. La DSJ contrôle le service fait mais n'a aucun pouvoir en matière de répartition des dossiers entre les juges, qui relève de la compétence du Président. Une réflexion pourrait être menée afin de déterminer s'il y a lieu de préciser les critères retenus pour le chiffrage des indemnités.

110. Au titre des autres avantages, il convient d'indiquer que des logements sont proposés aux magistrats français détachés (dans les communes françaises limitrophes) en fonction de leur composition familiale et non aux magistrats monégasques qui vivent sur leur territoire national et qui peuvent à ce titre disposer d'un logement proposé par l'Etat. Le Procureur Général est quant à lui tenu de résider sur le territoire de la Principauté pour des raisons de service. Il est également admis que les magistrats français détachés à Monaco bénéficient, lors de leur détachement, d'un avancement automatique d'au moins une classe selon le classement dans leur corps d'origine. Du fait du statut de détaché, le traitement brut perçu est le traitement réel. En revanche, il

³⁴ Ainsi, a pu être détaché auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme le juge du Tribunal de première instance élu en 2015 au titre de Monaco.

n'existe pas de régime fiscal particulier et les magistrats français détachés continuent d'être soumis au régime fiscal français.

111. L'EEG salue l'existence d'un dispositif d'évaluation périodique tous les deux ans, et la prise en compte des résultats dans les progressions de carrière, qui ne se font donc pas uniquement à l'ancienneté mais prennent en compte le mérite. Ceci est important aux fins de soutenir la motivation des magistrats et parce qu'une évaluation périodique est aussi l'occasion de faire le point sur les forces et faiblesses d'un magistrat, éventuellement aussi dans une perspective interactive bénéfique à l'appréciateur lui-même. Cela dit, l'EEG regrette qu'il ne soit pas fait un usage plus général de ce dispositif. Ainsi, bon nombre de magistrats exerçant des fonctions élevées ne font pas l'objet d'une évaluation : le premier président de la Cour d'Appel, le Procureur Général adjoint et le Procureur Général lui-même, ainsi que les membres de la Cour de révision et du Tribunal Suprême dans leur totalité. Il en va en principe de même du Président du Tribunal de Première Instance³⁵. Par ailleurs, l'EEG considère que les formulaires d'appréciation périodique sont en décalage avec les efforts accomplis actuellement pour mieux affirmer les valeurs déontologiques et les règles de conduite liées à l'intégrité générale : ces notions sont totalement absentes des formulaires, du moins celui applicable aux juges du tribunal de première instance et de la justice de paix que l'EEG a consulté. La prise en compte de ces valeurs dans le cadre des appréciations permettrait de promouvoir celles-ci et d'aborder d'éventuels problèmes lors des entretiens. Le GRECO recommande en conséquence d'étendre à un plus grand nombre de magistrats le principe de l'appréciation périodique et de faire en sorte que cet exercice prenne en considération les questions liées à l'intégrité.

Gestion des affaires et procédure

Distribution des affaires au rôle

112. S'agissant du Tribunal de première instance, seule juridiction de droit commun du premier degré en Principauté de Monaco, les critères d'attribution aux juges des affaires sont les suivants. En matière pénale, au cours de la phase d'instruction, la répartition des affaires entre les deux juges d'instruction en fonction au Tribunal de Première Instance est régie par les dispositions de l'article 39 du code de procédure pénale selon lequel l'attribution d'une affaire à un juge d'instruction est effectuée : - s'il s'agit d'une affaire urgente, en fonction du tableau de roulement établi chaque trimestre par le Président ; - s'il ne s'agit pas d'une affaire urgente, par décision du Président prise individuellement pour chaque dossier.

113. Au cours de la phase de jugement, le Tribunal correctionnel, juridiction collégiale, aux termes de l'article 368 du code de procédure pénale, est saisi soit par l'appel, soit par l'assignation donnée au prévenu ou aux parties civilement responsables par le ministère public ou la partie civile, soit par la comparution sur notification délivrée au prévenu par le ministère public. La périodicité et la date des audiences pénales ainsi que la composition du Tribunal correctionnel sont définies chaque trimestre par le Président du Tribunal de première instance dans un tableau de service dont copie jointe. L'audiencement des affaires, c'est-à-dire l'inscription des affaires au rôle des différentes audiences du Tribunal correctionnel relève de la compétence du Procureur Général.

114. En matière civile : la périodicité et la date des audiences civiles, commerciales et administratives ainsi que la composition du Tribunal, lors de chacune de ces audiences, sont définies trimestriellement par le Président du Tribunal de première instance dans le tableau de service susvisé. La fixation des affaires en état d'être plaidées à chacune de ces audiences, est faite par le Président du Tribunal de première instance à l'issue de la mise en état des causes. La décision est prise collectivement par

³⁵ Les autorités monégasques précisent toutefois que si la fonction est exercée par un magistrat français détaché, il/elle continue d'être évalué(e) dans le cadre du détachement.

les trois magistrats composant la formation. Toutefois, à l'issue de l'audience de plaidoiries, la répartition des dossiers entre les magistrats en vue de la rédaction du jugement est effectuée par le Président de la formation considérée.

115. Sur le principe, le dessaisissement d'un juge n'est pas possible. Néanmoins, selon l'article 39-1 du code de procédure pénale, le dessaisissement d'un juge d'instruction au profit d'un autre juge d'instruction peut être demandé, dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice, par requête motivée du Procureur Général agissant soit spontanément, soit à la demande d'une partie, adressée au Président du Tribunal de première instance.

Délai raisonnable

116. S'agissant des procédures d'information en matière pénale (juges d'instruction et juge tutélaire), le Premier Président de la Cour d'appel, en application des dispositions de l'article 249-1 du code de procédure pénale, s'assure du bon fonctionnement des cabinets d'instruction et veille tout particulièrement à ce que les procédures ne subissent aucun retard injustifié et, notamment celles qui concernent les personnes en détention préventive. A cet effet, les juges d'instruction lui adressent dans la 1^{ère} quinzaine de chaque trimestre, un état détaillé des procédures en cours à leur cabinet précisant leur stade d'avancement et mentionnant les diligences accomplies. Le juge tutélaire en charge des informations judiciaires concernant les mineurs, bien que non expressément visé par les dispositions des articles 249-1 et 249-2 du Code de Procédure Pénale qui ne concernent que les juges d'instruction, à la suite d'un accord intervenu avec le Premier Président, lui transmet également trimestriellement l'état des affaires pendantes devant son Cabinet. Le Premier Président de la Cour d'appel contrôle donc chaque trimestre la durée des informations conduites par les magistrats instructeurs et la durée des détentions provisoires (article 294-1 du code de procédure pénale) et il assure de fixer à bref délai les appels correctionnels et à la première audience utile les appels concernant les détenus.

117. Devant les juridictions de jugement civiles, administratives ou pénales, outre les délais prévus dans de nombreux domaines par les dispositions des Codes de Procédure Civile et Pénale monégasques s'applique également l'article 6 de la Convention Européenne des droits de l'Homme. En matière civile, les chefs de juridictions organisent des calendriers prioritaires dans les affaires les plus urgentes et veillent au respect du délai raisonnable imposé par la Convention européenne pour éviter la durée excessive de l'ensemble des procédures. Seuls les pouvoirs d'injonction des présidents de juridiction et la fixation à leur initiative des affaires, assimilable à une clôture des débats, caractérisent des garanties effectives. Ce type de bonne pratique a cours dans l'ensemble des juridictions monégasques. La mise en état des affaires civiles est assurée lors d'audiences bimensuelles par le Président du Tribunal de Première Instance à qui il incombe de veiller à ce que l'échange de leur argumentation par les parties s'effectue dans un délai raisonnable et que l'affaire une fois en état puisse être rapidement plaidée et jugée. La date de délibéré généralement comprise entre 15 jours et 2 mois est verbalement annoncée aux parties à l'issue des plaidoiries (et la prorogation de délai, par écrit).

118. Le retard non justifié d'un magistrat dans le traitement des affaires qui lui sont confiées est en outre susceptible d'être considéré comme un manquement ou une négligence professionnelle et peut donc justifier, conformément aux articles 44 et 45 du statut de la magistrature, une action disciplinaire, soit un rappel des obligations par le Président de la juridiction. Enfin, un juge qui refuserait purement et simplement de rendre la justice se rend coupable du déni de justice prévu par l'article 125 du Code Pénal et est passible, s'il persévère dans son déni, de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26 du même code, soit une amende encourue de 9.000 € à 18.000 €.

119. Dans l'ensemble, les entretiens de l'EEG ont montré que la justice monégasque ne connaît pas de retards importants qui seraient imputables aux juges ou procureurs. Le nombre de dossiers par magistrat est réputé relativement raisonnable dans la Principauté.

Transparence

120. S'agissant des diverses juridictions autres que le Tribunal Suprême, les débats judiciaires sont en règle générale publics. Il existe cependant des exceptions tant en matière civile qu'en matière pénale. En matière civile, le Tribunal peut ordonner que les débats auront lieu à huis clos dans des dossiers spécifiques : affaires familiales et affaires où cela « pourrait entraîner du scandale ou des inconvénients graves », affaires d'état civil et familiales, de succession, de gestion de personnes absentes, de tutelle etc. Les jugements rendus après application de la règle du huis clos sont néanmoins toujours prononcés en audience publique. En matière pénale, devant le Tribunal criminel, conformément aux dispositions de l'article 291 du code de procédure pénale, les débats sont publics à peine de nullité. Le Président peut toutefois interdire l'accès de la salle d'audience aux mineurs ou à certains d'entre eux et le Tribunal décider du huis clos si la publicité paraît dangereuse pour l'ordre public ou les bonnes mœurs, si les intérêts de la victime l'exigent (affaire de viol par exemple). Là aussi, l'arrêt sur le fond doit en revanche toujours être rendu en audience publique. Les affaires administratives sont également débattues publiquement, selon les règles du droit civil. Les affaires qui concernent le fonctionnement interne des juridictions sont débattues uniquement à huis clos. Le Tribunal Suprême (TS) siège lui aussi, en vertu de l'Ordonnance n°2984, en audience publique. Là aussi, le huis clos peut être appliqué (art. 28) à l'initiative du TS ou du parquet, si le TC « estime que la discussion peut troubler l'ordre public ». La Cour de révision tient aussi ses sessions périodiques publiquement (article 32 de la loi n°1398). Ce texte prévoit toutefois qu'elle peut aussi statuer « sur pièces » (sans audience).

121. L'EEG a appris qu'en pratique, la Cour de révision tient deux sessions par an (en octobre et en mars), d'une durée de trois semaines environ, lors desquelles les affaires régulières sont traitées. S'agissant des examens dits « sur pièce », les membres de la Cour se réunissent tous les mois à l'ambassade de Monaco à Paris, pour examiner les affaires devant être examinées hors session. Ainsi, par exemple, la plupart des dossiers pénaux sont traités à Paris, à huis clos³⁶. L'EEG est consciente des contraintes que peut poser le nombre de sessions et audiences pour les membres de la Cour de révision, dont bon nombre exercent encore une activité parallèle en France.

122. Toutefois, le fait de déroger au principe général de publicité des débats, n'est pas satisfaisant. L'EEG rappelle que la publicité des audiences vise à protéger le justiciable de l'arbitraire des juges, en soumettant ces derniers au contrôle des parties et du public, et à renforcer la confiance du public dans le système judiciaire. C'est un principe fondamental ancré dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 6 paragraphe 1). D'autre part, la Cour de révision est la juridiction suprême en matière civile, pénale, commerciale et autre.

123. L'EEG estime que les textes devraient préciser clairement les cas dans lesquels il est possible de déroger au principe de publicité des audiences, comme c'est le cas pour les autres juridictions – par exemple en cas de risque pour les bonnes mœurs ou l'ordre public, ou dans certaines affaires familiales ou concernant les mineurs et victimes de crimes, par exemple. A titre d'exemple, la Cour a traité 70 dossiers en 2015. Le volume de travail reste donc assez raisonnable. Il devrait permettre de traiter un plus grand nombre de dossiers en audience publique à Monaco, quitte à tenir plus de deux sessions

³⁶ Cf. articles 458 et 459 du Code de Procédure civile. La Cour de révision peut décider de tenir les audiences publiquement à Monaco et les parties peuvent demander qu'il en soit ainsi, ce qui ne se fait pas en pratique selon les autorités monégasques.

par an afin de pouvoir traiter des dossiers considérés comme urgents. Le GRECO recommande de prendre les mesures nécessaires afin que les audiences de la Cour de révision se tiennent le plus largement possible de façon publique en Principauté, par exemple en adaptant le rythme des sessions.

124. Les entretiens sur place ont aussi mis en exergue des divergences d'avis quant à l'accès aux décisions de justice. Une base de données sécurisée, intitulée « Jurimonaco », donne accès à une partie des décisions – qui présentent un intérêt jurisprudentiel – aux juges, procureurs et avocats. Le site « Legimonaco » donne pour sa part un accès public à un pourcentage faible des décisions (certains interlocuteurs ont évoqué 1%). Des journalistes rencontrés par l'EEG ont fait part de difficultés pour se procurer les décisions de justice. Les autorités ont indiqué qu'en principe, les décisions importantes – notamment des juridictions supérieures – sont accessibles mais que des efforts étaient faits afin d'augmenter de manière significative la proportion des textes publiés, ce qui nécessitait préalablement d'anonymiser les parties identifiées dans les textes ; dans ce contexte, une fusion des deux bases de données ci-dessus, est envisagée dans le cadre d'un projet de loi sur l'accès aux décisions de justice. De plus, un service de d'information de la justice, qui serait dissocié du centre de presse du gouvernement, est également en cours de création, en vue de communications officielles sur la justice et limiter les risques liés à une communication imparfaite ou de « fuites » sur la justice. L'EEG ne peut que soutenir ces efforts et encourager le pays à concrétiser ces projets.

Principes éthiques et règles déontologiques

125. En droit monégasque les garanties d'indépendance et d'intégrité des magistrats, du personnel et des auxiliaires de justice sont anciennes et ont été régulièrement adaptées. Ces principes éthiques ou valeurs fondamentales sont contenus dans le texte de la Constitution même ainsi que dans la loi n° 1.398 relative à l'organisation et l'administration judiciaires et dans la loi n° 1.364 portant statut de la magistrature. En vertu de l'article 32 du statut, tout magistrat prête le serment suivant avant d'entrer en fonction : *« Je jure de respecter les institutions de la Principauté et de veiller à la juste application de la loi. Je jure aussi de remplir mes fonctions en toute impartialité, avec diligence, d'observer les devoirs qu'elles m'imposent, de garder le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »* Le serment est prêté devant la cour d'appel. Toutefois, le Premier Président et les membres de la cour de révision, le Premier Président de la cour d'appel ainsi que le Procureur Général prêtent serment devant le Prince Souverain. Un serment comparable est prêté par les membres du Tribunal Suprême, devant le Prince, en vertu de l'ordonnance n° 2.984 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême.

126. Des règles déontologiques regardant les droits et devoirs des magistrats sont prescrites par la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature (Titre II « *Droits et obligations des magistrats* ») et l'arrêté n°2013-17 du 12 juillet 2013 relatif aux mesures destinées à renforcer la confiance des justiciables dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des agents des services judiciaires³⁷. En vertu du statut, les magistrats ne peuvent exercer une activité ou avoir un comportement de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction judiciaire ou à compromettre le fonctionnement de la justice. En outre, les magistrats 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. Les magistrats ont le droit de défendre les intérêts de leur profession par l'action syndicale, à condition cependant, encore une fois, qu'elle ne soit pas de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions. Ainsi, un syndicat professionnel de magistrats a été créé en 2011. L'arrêté traite de nombreux sujets tels que la prudence dans les relations sociales et avec les

³⁷ <http://www.legimonaco.mc/305/legismclois.nsf/ViewTNC/471BCE01E71EBBD3C1257BD5002F407B!OpenDocument>

tiers, l'interdiction de solliciter des distinctions honorifiques, des règles en matière de cadeaux et autres avantages et l'interdiction de collecter des fonds, des règles sur le signalement des soupçons d'infractions pénales à leur autorité et la protection du lanceur d'alerte etc.

127. L'EEG note que lors de la visite sur place, un projet de recueil déontologique était en cours de préparation. Les entretiens sur place ont montré que l'arrêté n°2013-17 du 12 juillet 2013 est resté largement inefficace et ignoré par les juges et procureurs. Par exemple, certains magistrats investis de fonctions managériales n'ont découvert que lors des entretiens avec l'EEG certaines des implications concrètes de l'arrêté qui les concernent, comme la nécessité d'enregistrer les cadeaux dans un registre à mettre en place par eux. Certains praticiens ont souligné n'avoir jamais reçu de document explicatif, ni bénéficié d'actions d'information suite à l'adoption de l'arrêté.

128. L'EEG rappelle qu'un code de conduite doit rester un document vivant, connu, compris et accepté par ses destinataires, mais aussi commenté et discuté à intervalle régulier. Et non pas un simple texte réglementaire que les destinataires sont censés connaître et comprendre, mais qui tombe rapidement dans l'oubli après son adoption faute d'actions pour le faire connaître. Un tel texte doit idéalement être adopté en large concertation avec les magistrats eux-mêmes. Les autorités indiquent après la visite que le nouveau code sera en fait un recueil de règles déontologiques, dont la préparation se fait sous l'égide du HCM et effectivement en consultation avec tous les magistrats. Il reste donc à espérer que le futur code de déontologie fera l'objet de davantage d'actions de promotion au sein de la justice monégasque et qu'il comblera un certain nombre de lacunes apparentes. Par exemple, le fait que seuls les infractions pénales de collègues sont à signaler, mais pas les manquements aux règles sur l'intégrité, ou encore des précisions et exemples concrets pour expliquer certains concepts, les implications diverses du devoir de réserve et de précaution dans les relations sociales, ou concernant la matière des conflits d'intérêts. Il conviendra aussi que ce code contienne clairement un dispositif visant à le faire connaître et le faire respecter, ce qui ne semble pas être le cas de l'arrêté de 2013 en l'état actuel des choses. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande que soit adopté comme prévu, un Code de conduite pour les juges et procureurs qui couvre les questions d'intégrité de manière adéquate, et que des mesures soient prises en vue de faciliter la mise en œuvre (avec des exemples ou orientations pratiques) et de mieux faire connaître et assurer le respect de ces règles.

129. Enfin, il apparaît que les membres qui siègent dans certains tribunaux sans être des magistrats de carrière (tribunal du travail, assesseurs dans les formations siégeant en matière commerciale) ne sont pas soumis à des règles de conduite / déontologique adéquates. Pour le tribunal du travail, bon nombre d'autres questions ne seraient pas non plus résolues, comme par exemple les incompatibilités et la façon de les résoudre. Ces questions mériteraient que la Principauté s'y intéresse davantage en vue de remédier aux lacunes qui posent parfois problème en pratique, comme l'EEG en a été informée.

Conflits d'intérêts

130. L'article 10 alinéa 2 de la loi n° 1364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature interdit aux magistrats d'avoir par eux-mêmes ou par personnes interposées sous quelque dénomination ou forme que ce soit, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance à l'égard des justiciables. Les autorités indiquent qu'en pratique et au quotidien, les éventuels conflits d'intérêts sont réglés en amont, avant même qu'ils ne surviennent, par une démarche du juge, qui se considère comme empêché et s'adresse auprès du Président de la juridiction, qui procède immédiatement à son remplacement par un de ses collègues. Compte tenu de l'exiguïté du territoire de la Principauté de Monaco et du petit nombre d'habitants, de telles situations se produisent fréquemment. Le fait pour un magistrat de ne pas se déporter dans le jugement d'une affaire où il est susceptible de se trouver en conflit d'intérêts avec une partie constitue un

manquement à ses obligations déontologiques, et peut donc donner lieu, soit à l'introduction de procédures disciplinaires à son encontre devant le Haut Conseil de la Magistrature, soit à un rappel à ses obligations par le chef du tribunal ou le Procureur Général pour un procureur. Les autorités ont aussi indiqué que la prise illégale d'intérêts constitue une infraction pénale en vertu de l'article 113-1 du Code Pénal, passible d'emprisonnement et d'une amende (voir la section sur ce sujet, et les situations spécifiques visées par cet article, dans le chapitre précédent sur les parlementaires).

131. De l'avis de l'EEG, les règles sur la gestion des conflits d'intérêts pourraient être améliorées car il n'existe pas de mécanisme général en la matière qui aborde la diversité de situations auxquelles un magistrat pourrait se trouver confronté. L'alinéa 2 de l'article 10 évoqué ci-dessus figure en réalité au milieu de dispositions qui concernent les incompatibilités ce qui donne à penser que seuls les intérêts patrimoniaux sont concernés. D'autre part, dans les règles examinées ci-après sur la récusation et le retrait, la notion est définie par référence à un intérêt personnel (« s'ils ont un intérêt personnel à la contestation »). Cela n'inclut donc pas expressément les intérêts d'un proche ou conjoint. Les autres relations, qu'elles soient positives ou négatives (amitiés ou inimitiés) ne sont pas réglées même si des exemples pratiques ont été donnés à l'EEG montrant que le simple fait de bien connaître une partie donnait parfois lieu à retrait d'un magistrat. En tout cas ce critère mériterait aussi de figurer dès lors dans les textes en matière de récusation ou retrait. Ce sont là quelques pistes qui méritent considération.

Récusation ou retrait

132. En application des dispositions des articles 581 et suivants du code de procédure pénale, et des articles 393 et suivants du code de procédure civile, les juges peuvent être récusés en matière civile et en matière pénale (criminelle, correctionnelle et de police), y compris les juges d'instruction dans les cas suivants : 1) s'ils ont un intérêt personnel à la contestation ; 2) si lui-même ou son conjoint sont parents ou alliés de l'une des parties ou de son conjoint ; 3) s'il est tuteur, subrogé tuteur, curateur, conseil judiciaire, administrateur provisoire, héritier présomptif, donataire ou maître de l'une des parties ; 4) s'il est administrateur de quelque établissement, société ou direction partie de la cause ; 5) s'il a connu du procès comme magistrat, arbitre, conseil ou s'il a déposé comme témoin sur les faits du procès ; 6) si dans les cinq années précédant la récusation, il y a eu procès devant la juridiction correctionnelle ou criminelle entre lui, sa femme, leurs parents ou alliés en ligne directe ou l'une des parties, son conjoint, ses parents ou alliés dans la même ligne ; 7) si entre les mêmes personnes, un procès civil est en cours ou a été terminé depuis moins de 6 mois ; 8) si le juge, sa femme ou un de leurs parents ou alliés en ligne directe ont un différend sur une question identique à celle qui oppose les parties.

133. En outre, selon l'article 403 du code de procédure civile, tout juge peut exercer son droit de retrait s'il estime qu'une cause de récusation est présente. Le Tribunal peut également autoriser un juge à s'abstenir pour des raisons de convenance non prévues par les textes. Les autorités soulignent que l'application des dispositions ci-dessus sur la récusation par une partie est rarissime et le Tribunal ne prononce qu'exceptionnellement la récusation d'un magistrat. La récusation du Juge de Paix fait l'objet de dispositions distinctes qui renvoient aux articles ci-dessus. Pour les juges non-professionnels du Tribunal du travail, la récusation est régie par la loi n° 446 du 16 mai 1946 portant création d'un tribunal du travail dont les articles 68 à 71 prévoient les causes et la procédure de récusation. L'EEG note que là aussi la notion d'intérêt est définie par rapport à un intérêt strictement personnel et n'inclue pas ceux d'un proche.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

134. Le Titre II de la loi n° 1.364, sur les droits et obligations des magistrats (article 9 et suivants) impose des limitations très strictes : article 9- « *Les fonctions de magistrat sont incompatibles avec celles de conseiller national, de conseiller communal, de membre du conseil économique et social ainsi qu'avec l'exercice, à Monaco ou à l'étranger, de tout mandat électif à caractère politique.* » Surtout, en vertu de l'article 10- « *L'exercice des fonctions de magistrat est également incompatible avec l'exercice, à Monaco ou à l'étranger, de toutes fonctions publiques et de toute activité lucrative, professionnelle ou salariée [souligné par l'EEG]. Il est en outre interdit aux magistrats d'avoir, par eux-mêmes ou par personne interposée, sous quelque dénomination ou forme que ce soit, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance à l'égard des justiciables.* »

135. Les articles 11 et 12 des règles statutaires ci-dessus prévoient des dérogations accordables pour les activités d'enseignement ou autres qui ne porteraient pas atteinte à leurs obligations générales. L'exercice d'une activité privée n'est possible qu'après une mise en disponibilité et accord du Directeur des Services Judiciaires. Le non-respect de cette dernière règle est l'une des rares exigences du statut qui soit expressément passible de sanctions disciplinaires, comme l'EEG le relève, preuve s'il en est de l'importance accordée par Monaco aux incompatibilités et activités accessoires.

136. L'EEG relève que malgré les incompatibilités ci-dessus, des magistrats autres que ceux du Tribunal Suprême (qui fait l'objet d'une recommandation spécifique au début du présent chapitre), en particulier les membres de la Cour de révision, continuent d'exercer en France des activités lucratives et autres, en parallèle de leur fonction de juge à Monaco. Il a été indiqué à l'EEG que la plupart sont des membres retraités de juridictions françaises, ce qui rendait leur activité conciliable avec leurs obligations monégasques. En fait, un certain nombre de membres de la Cour sont encore actifs soit auprès de juridictions françaises ou en tant qu'enseignant d'université, parfois en parallèle d'une activité de conseil juridique / d'avocat. Au-delà de l'apparente contradiction avec les textes qui s'explique probablement par le besoin impérieux de trouver des candidats pour les divers postes à pourvoir, l'EEG n'a pu déterminer si chacune de ces personnes avait fait l'objet d'un examen de compatibilité approfondi et continuait d'être suivie pour ce qui est des activités nouvelles éventuelles. La profession d'universitaire, quand elle s'accompagne d'un engagement dans certaines causes, tout comme celle d'avocat (d'affaire ou autre), peut soulever des questions du point de vue de l'indépendance et de l'impartialité objective. Même pour les magistrats des premier et second niveaux de juridiction, il est apparu que des précisions seraient souhaitables concernant la légitimité ou non de certaines activités accessoires, par exemple les activités de conciliation ou d'arbitrage qui tendent à se multiplier ces dernières années et qui peuvent offrir à des magistrats un complément de rémunération. Le GRECO recommande de procéder à une évaluation des activités parallèles des magistrats, y compris ceux qui continuent d'exercer en France, et en fonction des résultats, prendre les mesures nécessaires pour assurer un régime plus solide et plus cohérent des incompatibilités.

Cadeaux

137. Au-delà des obligations statutaires des magistrats, des règles spécifiques concernant les cadeaux ont été édictées dans l'arrêté directorial n°2013-17 du 12 juillet 2013 relatif aux mesures destinées à renforcer la confiance des justiciables dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des agents des services judiciaires. Les articles 4 à 6 interdisent les cadeaux, faveurs ou tout autre avantage dans l'exercice des fonctions qui pourrait influencer ou paraître influencer le magistrat, ou qui constituerait une récompense

ou contrepartie de leur travail. Cette interdiction ne s'applique pas aux cadeaux d'usage liés à l'hospitalité ou à la courtoisie lors d'événements traditionnels (fêtes de fin d'année). En cas de doute ou d'impossibilité de refuser une offre inacceptable, l'autorité hiérarchique doit être informée sans délai.

138. En parallèle, un « avantage indu » doit être refusé, son auteur identifié (au besoin avec des témoins), un compte-rendu rédigé et l'autorité hiérarchique ou compétente informée, en particulier si le cadeau ne peut être refusé ou retourné. Les cadeaux collectifs (adressés à un service) doivent être enregistrés dans un livre d'inventaire.

139. L'EEG salue l'existence de ces règles. Comme indiqué précédemment, les entretiens de l'EEG ont montré que l'arrêté n°2013-17 est pour l'heure peu connu, en particulier en ce qui concerne les règles ci-dessus relatives aux cadeaux et autres avantages. Des magistrats investis de fonctions managériales en ont découvert toute la portée à l'occasion de la visite sur place, notamment la nécessité de créer un registre. Les interlocuteurs de l'EEG ont également souligné certains particularismes de Monaco, et la fréquence des cadeaux, invitations et gestes d'hospitalité. Certains praticiens ont indiqué que dans le doute, ils avaient décidé de se tenir à distance de toute sollicitation de ce genre. Une recommandation a été formulée précédemment en vue d'assurer l'effectivité de cet arrêté et du futur code de déontologie, ainsi que la cohérence de ces textes entre eux. Une recommandation a également été formulée en fin de chapitre en vue de renforcer la formation sur ces questions d'intégrité.

Intérêts financiers

140. Il n'existe pas d'interdiction ou restriction spécifique concernant la possibilité pour un juge de détenir des intérêts financiers spécifiques. Les autorités rappellent toutefois l'interdiction qui est faite aux magistrats, en vertu de l'article 14 du statut de la loi n° 1.364, d'exercer une activité ou avoir un comportement de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction judiciaire ou à compromettre le fonctionnement de la justice : « *Les magistrats doivent s'abstenir, soit pour leur propre compte, soit pour celui de toute autre personne physique ou morale, de toute démarche, activité ou manifestation incompatible avec la discrétion et la réserve qu'impliquent leurs fonctions. (...)* ». L'EEG estime que c'est là un exemple de principe général dont la portée et les implications mériteraient d'être discutée et explicitée avec les magistrats, à l'occasion des formations futures recommandées ci-après.

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

141. Aucune disposition ne prévoit d'incompatibilités après la cessation de fonction. La seule référence aux incompatibilités après que l'activité du juge ait pris fin est celle faite au magistrat honoraire qui peut faire l'objet d'un retrait de son honorariat dans le cas où il « *exercerait une activité incompatible avec la qualité de magistrat honoraire ou manquerait à la réserve qu'impose la dignité de la fonction judiciaire* » (article 64 alinéa 2 du statut de la magistrature de la loi n° 1.364). L'honorariat peut être conféré à un magistrat, après sa mise en retraite, par ordonnance souveraine, sur le rapport du Directeur des Services Judiciaires, après avis du Haut Conseil de la Magistrature (alinéa 1^{er}). L'EEG n'a pas eu connaissance de problèmes ou controverses particulières dans ce domaine.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

142. Les autorités indiquent que l'article 14 du statut (loi n°1364) prévoit que *les magistrats doivent s'abstenir, soit pour leur propre compte, soit pour celui de toute autre personne physique ou morale, de toute démarche, activité ou manifestation incompatible avec la discrétion et la réserve qu'impliquent leurs fonctions*. Dans la même veine, l'article 16 fait que « *Les magistrats 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. » De plus, le serment prêté lors de la prise de fonction impose notamment « *de garder le secret des délibérations* ». Une éventuelle utilisation abusive de données confidentielles par un magistrat pourrait aussi constituer une violation du secret professionnel prévu par l'article 308 du code pénal (1 à 6 mois d'emprisonnement et/ou 1250 à 9000 euros d'amende).

143. L'EEG relève aussi pour sa part que l'arrêté n°2013-17, qui reste trop peu connu, exige que les magistrats veillent aux relations qu'ils entretiennent tant dans un cadre professionnel que dans un cadre privé de manière à ne pas faire naître une suspicion de partialité, ni à les rendre vulnérables à une quelconque influence, ni à porter atteinte à la dignité de leurs fonctions. Le texte précise aussi qu'ils ne doivent pas se placer ou se laisser placer dans une situation susceptible de les obliger à accorder en retour une faveur à une personne ou à une entité, quelle qu'elle soit. De la même façon, solliciter des avantages quelconques de la part de tiers est strictement interdit.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ou d'activités accessoires

144. Il n'existe pas de mécanisme ou cadre général sur la déclaration de patrimoine, des revenus, intérêts ou activités accessoires concernant le juge (ou des proches), ou encore sur les offres d'activités / d'emploi y compris futures.

145. Des dispositifs existent ponctuellement. Par exemple, en vertu de l'article 13 du statut « *Lorsque le conjoint d'un magistrat exerce une activité privée lucrative, déclaration doit en être faite au Directeur des Services Judiciaires.* » En matière de cadeaux, l'arrêté directorial de 2013 du Directeur des Services Judiciaires impose certaines obligations déclaratives, et notamment la consignation dans un registre des cadeaux collectifs. Enfin, un juge qui souhaite exercer une activité accessoire doit en demander la permission au Directeur des Services Judiciaires, comme il a été indiqué précédemment (article 11 du statut, et article 12 dans le cadre de la mise en disponibilité).

146. Vu les caractéristiques générales du problème de corruption dans la justice, l'EEG ne considère pas nécessaire d'adresser une recommandation à cet égard, en sus de ce qui a été préconisé précédemment, notamment au sujet des conditions de détachement et de nomination à Monaco et des activités professionnelles parallèles.

Contrôle et sanction

147. La procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat autre qu'un membre du Tribunal Suprême est régie par le Titre VII du de la loi n°1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature (article 44 à 58). Ainsi, « *Tout manquement, par un magistrat, à ses obligations statutaires, aux devoirs de son état ainsi qu'à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité que requièrent ses fonctions constitue une faute susceptible de poursuites disciplinaires* » (article 44). Par ailleurs, en dehors de toute action disciplinaire, un magistrat peut se voir rappeler ses obligations, en cas de « *négligence professionnelle* », par le président de la juridiction dont il relève, du Procureur Général s'il est affecté au parquet général, ou du Directeur des Services Judiciaires s'il est placé auprès de lui.

148. L'organe compétent en matière disciplinaire est le Haut Conseil de la Magistrature (ci-après le HCM). Il est à souligner qu'en matière disciplinaire, la composition du HCM diffère de sa composition « normale ». Ainsi, le Premier Président de la Cour de révision préside et le Haut Conseil est complété par le Premier Président de la Cour d'appel ou le cas échéant, par son vice-président (article 49).

149. Le Directeur des Services Judiciaires est l'organe de poursuite et c'est lui qui détient l'initiative de l'action disciplinaire. Il peut déclencher cette procédure soit en raison d'informations dont il a eu directement connaissance, soit au vu d'une dénonciation de faits notifiée par le premier président de la cour d'appel, par le président du tribunal de première instance ou par le Procureur Général.

150. Le magistrat concerné est convoqué et tenu de comparaître personnellement, assisté s'il le souhaite d'un conseil de son choix (monégasque ou étranger). Le HCM délibère hors la présence du Directeur des Services Judiciaires, qui établit un mémoire en soutien de ses demandes. Les séances sont dès lors présidées par le Premier Président de la cour de révision, le Directeur étant alors remplacé par le Premier Président de la cour d'appel ou, le cas échéant, de son vice-président. La procédure est contradictoire et le magistrat concerné présente lui aussi une argumentation par écrit. L'audition de tout témoin peut être ordonnée par le Haut Conseil, à la demande des parties ou d'office. La décision du HCM est motivée, signée par tous les membres ayant pris part à la délibération et transcrite par le greffe général. Une décision de révocation est rendue exécutoire par ordonnance souveraine. Les avis, consultations ou décisions du HCM sont adoptés à la majorité des membres ayant pris part à la délibération.

151. Les sanctions disciplinaires possibles sont prévues à l'article 46 du statut : a) réprimande avec inscription au dossier, b) l'abaissement d'échelon, c) la rétrogradation, d) l'exclusion de toutes fonctions judiciaires pour une durée maximale d'un an, e) la mise à la retraite d'office et f) la révocation. L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois mois peut être prononcée à titre de sanction complémentaire. Les décisions du HCM prononçant l'abaissement d'échelon, la rétrogradation, l'exclusion de toutes fonctions judiciaires, la mise en retraite d'office et la révocation sont rendues exécutoires par ordonnance souveraine. Elles sont susceptibles d'être contestées devant le Tribunal Suprême. Les poursuites disciplinaires ne font pas obstacles aux poursuites pénales (article 55 du statut). Les dispositions du code pénal sont donc également applicables notamment celles relatives à la prise illégale d'intérêts, à la corruption et au trafic d'influence.

152. Par ailleurs, une procédure administrative est instaurée qui permet à un magistrat, sanctionné disciplinairement mais non révoqué, d'obtenir de la part du Directeur des Services Judiciaires, au bout de 5 ou 10 années selon les cas, l'effacement de la sanction dans le dossier (article 57 du statut). Le statut prévoit également la possibilité, en cas d'urgence, et ce indépendamment de l'action disciplinaire, de suspendre un magistrat de ses fonctions. Cette mesure exceptionnelle est prise par le Directeur après avis du Premier Président de la Cour d'appel et du Procureur Général (article 56 du statut).

153. Les membres du Tribunal Suprême, quant à eux, sont soumis à un autre dispositif, prévu par l'Ordonnance n°2984. Seule la révocation est prévue en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sûreté de l'État, ou en raison d'une méconnaissance caractérisée des devoirs découlant de leur serment. La révocation est prononcée par ordonnance souveraine après que l'intéressé ait été mis en mesure d'accéder à son dossier et, assisté par un conseil de son choix s'il le souhaite, d'être contradictoirement entendu en ses explications par une commission disciplinaire spéciale composée comme suit: - le Président du Conseil National ; - le Président du Conseil d'État ; - le Président du Conseil de la Couronne ; - le Premier Président de la Cour d'Appel ; - le Président du Tribunal de Première Instance. Le texte reste muet sur la procédure à suivre : qui engage celle-ci, selon quelles modalités, quel est le rôle exact de cet organe disciplinaire spécial (rend-il un simple avis ou une décision, le Prince est-il lié etc.). Une recommandation générale a été formulée précédemment au sujet du TS.

154. L'EEG salue l'existence depuis 2009 du Haut Conseil de la Magistrature (HCM) dont le rôle est triple : a) veiller à ce que l'équité, l'égalité de traitement et tous les

principes qu'un État de droit se doit de respecter dans la gestion des carrières de magistrats indépendants soient observés ; b) exercer le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats tout en respectant le caractère contradictoire des procédures ; c) conseiller le Prince sur toute question portant sur l'organisation et le fonctionnement de la justice. Toutefois, dans le cadre ainsi défini, la place du HCM reste excessivement faible par rapport au Directeur des Services Judiciaires qui est un fonctionnaire soumis à l'autorité directe du Chef de l'Etat. En vertu des textes, le Directeur a le monopole de la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire puisque c'est lui aussi qui valide une demande émanant d'un chef de cour ou de juridiction (président de la cour d'appel, du tribunal de première instance ou Procureur Général). Le Directeur des Services Judiciaires a indiqué à l'EEG qu'il n'objecterait pas en pratique, si un chef de cour ou de juridiction saisissait directement le HCM mais l'EEG préférerait voir cette faculté expressément inscrite dans les textes pour des raisons évidentes de sécurité juridique. Le HCM ne peut se saisir lui-même s'il a connaissance de dysfonctionnements ou d'une atteinte aux devoirs et il ne peut recevoir directement des plaintes individuelles concernant la conduite d'un magistrat.

155. Autre illustration du faible rôle du HCM par rapport au Directeur des Services Judiciaires : le HCM n'est même pas associé aux décisions sur l'effacement des sanctions portées au registre personnel ni celles sur la suspension provisoire d'un magistrat de ses fonctions. Dans le second cas, un simple avis est pris par le Directeur auprès du Premier Président de la Cour d'appel et du Procureur Général. Une recommandation a été adressée à Monaco sous la section sur l'« indépendance » de la justice, en vue de renforcer le rôle du HCM d'une façon générale, y compris en matière de recrutement, de gestion des carrières et de pouvoir disciplinaire.

156. L'absence de faculté claire pour le HCM d'initier une procédure disciplinaire peut aboutir à des difficultés pour mettre en œuvre une telle procédure contre un chef de cour ou de juridiction ou le Procureur Général car c'est eux-mêmes qui disposent de l'initiative d'une telle procédure. La mise en œuvre d'une procédure à l'égard d'un membre de la Cour de révision n'est pas prévue non plus, apparemment et la seule possibilité expressément prévue est la faculté de son président, comme tout autre président de juridiction et le Procureur Général, de rappeler un membre de la juridiction (ou du parquet) à ses obligations. Le dispositif disciplinaire devrait donc être revu en vue de pouvoir être initié contre tout juge ou procureur, quel que soit son rang.

157. Par ailleurs, les manquements pouvant donner lieu à une procédure disciplinaire restent peu définis. Pour l'heure, au-delà du fait que tout manquement aux obligations statutaires constitue en principe une faute passible de poursuites (article 44 du statut de 2009), la seule infraction expressément passible de sanction en vertu du statut est le fait de ne pas se conformer à une interdiction d'activité parallèle par le Directeur des Services Judiciaires. Il manque aussi des règles claires dans le cas où une enquête devrait être menée. Les autorités soulignent en principe que l'instruction serait assurée sous le seul contrôle du HCM mais cela serait à consacrer dans les textes, aux yeux de l'EEG. Sur ces sujets, des améliorations sont clairement souhaitables. Le GRECO recommande en conséquence de i) préciser dans les textes les modalités d'action disciplinaire et l'auto-saisine du Haut Conseil de la Magistrature en la matière, y compris à l'égard des hauts magistrats ; ii) définir plus précisément les manquements aux règles sur l'intégrité discutées dans le présent rapport, susceptibles de donner lieu à des procédures disciplinaires.

Exécution et immunités

158. Les magistrats ne sont pas soumis à des procédures pénales spécifiques et ne bénéficient pas d'immunités particulières.

Statistiques

159. Des déclarations de magistrats relatives à la profession de leur conjoint ont été effectuées notamment par un magistrat dont le conjoint est avocat. Les autorités signalent que les cas où les magistrats se déportent ou sont récusés sont assez fréquents mais que cela est difficile à quantifier. S'agissant de mesures ou procédures disciplinaires en tant que telles, il n'y en a jamais eu à ce jour à Monaco, les éventuelles controverses ayant été « éteintes » d'une autre manière (par ex. par le retour d'un magistrat français dans son pays).

160. L'EEG a été avisée sur place que la Direction des Services Judiciaires avait l'intention de produire, à compter de 2017, un rapport périodique sur le fonctionnement de la justice. Celui-ci serait basé sur une méthodologie similaire à celle employée par la Commission du Conseil de l'Europe pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ). Cette initiative est à saluer.

Conseils, formation et sensibilisation

161. Le chef de juridiction est l'autorité vers laquelle un magistrat se tourne naturellement pour obtenir des conseils sur les règles d'intégrité discutées dans le présent rapport. Les autorités monégasques précisent aussi que le Directeur des Services Judiciaires peut être saisi de toute question relevant du fonctionnement de la justice.

162. De manière générale, la formation initiale des magistrats monégasques recrutés sur concours, qui est dispensée en France par l'Ecole Nationale de la Magistrature (ENM), comprend des modules relatifs aux devoirs et à la déontologie des magistrats. Toutefois, la formation des magistrats monégasques se déroule sur 16 mois (contre 31 mois pour leurs homologues français). Le droit à la formation continue (qui est facultative) des magistrats est régi par l'article 60 du statut de la magistrature. Les modalités de cette formation continue sont définies par le HCM et font l'objet d'un arrêté du Directeur des Services Judiciaires. Un projet de texte a ainsi été adopté par le HCM, qui est devenu l'arrêté 2010-16 du 5 juillet 2010 relatif aux modalités de la formation continue bénéficiant aux magistrats. S'agissant de la formation continue, la convention franco-monégasque ouvre aussi aux magistrats de la Principauté de Monaco la totalité du catalogue annuel de formation continue nationale de l'ENM destinée aux magistrats français. Tous les magistrats ont droit chaque année à une action de formation de cinq jours, modulables. La Direction des Services Judiciaires procède à un inventaire annuel des besoins de formation continue et diffuse aux magistrats la liste des sessions de formation ou de stages. Les autorités précisent qu'en pratique, régulièrement des juges suivent la formation intitulée « *Statut, déontologie et responsabilité des magistrats* ». En outre, la Direction des Services Judiciaires organise périodiquement à Monaco des conférences qui portent parfois sur ces questions.

163. Les entretiens que l'EEG a eus avec un vaste échantillon de praticiens tant monégasques que détachés depuis la France ont clairement montré que des efforts supplémentaires en formation sont nécessaires dans la Principauté. En premier lieu, les nouveaux magistrats recrutés ou détachés s'estiment insuffisamment préparés aux spécificités du droit monégasque, qui reste largement basé sur la pratique judiciaire, et du contexte sociétal de la Principauté – et ce malgré les efforts faits par les magistrats en place pour favoriser leur accueil. Par exemple, le fait qu'une proportion élevée d'affaires concernent des intérêts souvent importants ou d'une sensibilité particulière. Ou encore l'importance de la jurisprudence et de la pratique, qui viennent combler des vides dans des textes peu détaillés ou codifiés (en comparaison avec d'autres pays). Les praticiens français détachés s'efforcent généralement d'assimiler par la lecture d'articles et analyses universitaires ces spécificités juridiques. L'EEG a été avisée que bon nombre de magistrats français avaient tendance à continuer d'appliquer leur droit national, alors que les différences sont souvent subtiles. Ce phénomène a déjà été souligné dans des

précédents rapports du GRECO. Les opportunités d'apprentissage par le biais des collègues, pour les magistrats nouvellement nommés ou détachés, restent également très variables. Concernant spécifiquement les questions d'intégrité et les règles de conduite ou de déontologie, là aussi les efforts sont considérés comme insuffisants – en témoigne par exemple la méconnaissance de l'arrêté directorial n°2013-17 du 12 juillet 2013 *relatif aux mesures destinées à renforcer la confiance des justiciables dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des agents des services judiciaires*. Les interlocuteurs de l'EEG ont largement soutenu le principe d'une institutionnalisation des efforts de formation sur le droit monégasque, y compris les droits et devoirs des juges et procureurs. Il faut aussi rappeler qu'un code de déontologie est en cours de préparation et qu'il conviendra tout particulièrement d'y sensibiliser les magistrats. Le GRECO recommande de mettre en place un dispositif de formation continue pour les juges et procureurs en matière d'intégrité et déontologie qui permette aussi d'aborder les futures règles à adopter en la matière. Ce cadre pourrait aussi servir à une formation générale et inclure des mesures permettant aux nouveaux magistrats de se familiariser plus vite et plus efficacement avec les spécificités du droit monégasque.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

164. Le ministère public fait partie intégrante du pouvoir judiciaire. La Section VI de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires lui est consacré (articles 26 à 31 bis). Et le statut de la magistrature est applicable aux magistrats du Parquet, qui font partie du corps judiciaire comme le précise l'article 2 de la loi précitée (cf. le texte au paragraphe...sur les juges). D'ailleurs, « *Tout magistrat a vocation à être nommé, au cours de sa carrière, à des fonctions du siège ou du parquet auprès de toute juridiction* » (article 6 du Statut).

165. De ce fait, un certain nombre de commentaires et recommandations d'amélioration formulées au précédent chapitre sur les juges, concerne aussi les procureurs.

Aperçu du ministère public

166. Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle du Procureur Général, lequel est lui-même placé sous l'autorité du Directeur des Services Judiciaires. Comme il a été indiqué précédemment, ce Directeur répond au Prince, qui le nomme par Ordonnance souveraine, et il ne fait pas partie du gouvernement.

167. Le Parquet Général est actuellement composé de cinq personnes : le Procureur Général, un procureur général adjoint, un premier substitut (ce poste a été pourvu en septembre 2016) et deux substituts. Le Procureur Général est également assisté pour ce qui concerne les tâches administratives par un secrétaire général, un secrétaire en chef et du personnel de secrétariat.

168. Le Parquet de la Principauté de Monaco présente la particularité d'être un parquet unique pour toutes les juridictions monégasques devant lesquelles le ministère public est représenté lors des audiences: Tribunal criminel, Tribunal correctionnel, Cour d'appel statuant tant en matière correctionnelle qu'en Chambre du Conseil comme juridiction d'instruction ainsi que devant la Cour de révision. Devant le Tribunal de simple police, la représentation du ministère public est assurée par un commissaire de police désigné par le Procureur Général. En matière civile et commerciale, le Procureur Général intervient soit comme partie principale, soit comme partie jointe devant le Tribunal de première instance, la Cour d'appel et la Cour de révision. En matière administrative, tant devant le Tribunal de première instance et la Cour d'appel statuant en matière administrative que devant le Tribunal Suprême où son rôle peut être comparé à celui du « rapporteur public » devant le Conseil d'Etat français. En matière constitutionnelle et administrative, le parquet est représenté devant le Tribunal Suprême.

169. En matière pénale, le Procureur Général reçoit les plaintes et dénonciations qui lui sont directement adressées ainsi que celles déposées auprès des services de police monégasques dont les officiers de police judiciaire sont placés sous son contrôle hiérarchique et doivent lui transmettre leurs procès-verbaux et rapports. Le procureur procède à l'ouverture d'une information judiciaire par la saisine d'un juge d'instruction pour les affaires nécessitant des investigations approfondies ne pouvant être menées dans le cadre de la procédure d'enquête. En matière criminelle ou lorsque l'auteur présumé est mineur, l'ouverture d'une information judiciaire (et donc la saisine du juge d'instruction) est obligatoire. Le Procureur Général est consulté pour avis par le Directeur des Services Judiciaires pour les demandes de libération conditionnelle de même que pour les grâces et amnisties accordées par le Prince. C'est aussi le Procureur Général qui dispose de pouvoirs d'inspection et de surveillance de la maison d'arrêt et de surveillance des professions judiciaires (huissiers, notaires, avocats). Il concourt aussi à l'instruction des procédures de naturalisation et de déclaration de nationalité monégasque. Enfin, le Procureur Général préside ou siège dans plusieurs commissions

dont notamment la commission spéciale chargée de statuer sur les mesures de suspension de permis de conduire et la commission de contrôle des activités financières.

170. Les garanties d'indépendance posées à l'article 88 de la Constitution sont limitées aux « juges » (et ne visent pas les magistrats donc également les procureurs). De même, l'inamovibilité ne s'applique ni aux procureurs, qui appartiennent à un corps hiérarchisé à la tête duquel se trouve le Procureur Général, ni aux magistrats référendaires (qui n'ont vocation à le demeurer que pour deux ans). Bien que soumis hiérarchiquement au Procureur Général, lequel est lui-même placé sous l'autorité du Directeur des Services Judiciaires, chaque magistrat du parquet dispose d'une entière liberté de parole à l'audience en vertu de l'adage « *la plume est servie mais la parole est libre* ». Ce statut et cette liberté de parole aux audiences sont aujourd'hui affirmés par l'article 8 de la loi n. 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature.

Recrutement, carrière et conditions de service

171. Il convient de distinguer ici, comme cela a été fait pour les juges, les magistrats du Parquet monégasque et les magistrats français détachés. Comme cela a déjà été indiqué précédemment, la procédure de recrutement est commune aux juges et procureurs et passe par un appel public à candidatures, la réussite à un concours la formation de 16 mois en France, puis la nomination en tant que magistrat référendaire par le Prince, sur proposition du Directeur des Services Judiciaires après avis du Haut Conseil de la Magistrature. Après deux années et sur avis conforme du Haut Conseil de la Magistrature, les magistrats référendaires sont nommés en qualité de juge au siège ou de substitut du Procureur Général. Les magistrats monégasques sont nommés pour une période indéterminée, l'âge légal de la retraite étant fixé à 65 ans. La carrière de procureur est similaire à celle du juge : les avancements se font à l'ancienneté, le procureur est évalué tous les deux ans par le Procureur Général.

172. Le traitement brut annuel d'un procureur en début de carrière est le même que celui d'un juge dans la même situation à savoir un peu plus de 46.000 euros. Le traitement brut annuel du Procureur Général est d'environ 132.000 euros. Cette fonction est placée hors hiérarchie sur l'échelle indiciaire des rémunérations.

173. L'EEG note que trois des cinq magistrats du Parquet Général sont actuellement des praticiens détachés pour une période de trois ans, renouvelable une fois. Une majorité d'entre eux ne sont donc pas passés par la procédure décrite ci-dessus, mais par celle du détachement (et donc la procédure de recrutement et formation appliquée en France). Il est renvoyé à la partie sur les juges à ce sujet. En pratique, les hauts postes, comme celui du Procureur Général, sont pourvus par contacts directs ou sans communication interne. Dans le cas du Procureur Général, la Principauté contacte le Ministère en France qui propose ensuite un ou plusieurs candidats à Monaco selon des critères qui restent inconnus. La DSJ propose ensuite au Prince le candidat retenu, qui le nomme officiellement. Les règles du détachement s'appliquent normalement. Comme il a été indiqué précédemment, les procédures de sélection et de détachement manquent de transparence y compris pour les hauts postes et une recommandation vise à améliorer la situation et éviter que cela ne donne lieu à des spéculations publiques sur des arrangements politiques ou autres qui nuisent au final à la crédibilité de la justice et de l'action publique³⁸.

³⁸ Cf. par exemple <http://www.leparisien.fr/faits-divers/le-prince-albert-renonce-au-procureur-bestard-25-01-2008-3296001665.php>
<http://www.ladepeche.fr/article/2014/07/12/1917550-au-telephone-sarkozy-promet-d-intervenir-pour-azibert-puis-recule.html>

Gestion des affaires et procédure

Relations hiérarchiques

174. Du fait de la structure hiérarchique et unifiée, le parquet et le procureur individuellement sont tenus par les instructions. S'agissant des instructions de poursuite, l'article 27 de la loi n°1.398 prévoit que: « *Le Directeur des Services Judiciaires donne, quand il y a lieu, ses instructions aux magistrats du Ministère public. Celles-ci sont écrites et versées au dossier de la procédure. Les magistrats du Ministère public sont tenus d'y conformer leurs actes d'information écrite, l'indépendance de la parole demeurant réservée aux droits de la conscience.* »

175. La loi n° 1.394 du 9 octobre 2012 portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête a introduit en droit monégasque le principe de l'opportunité des poursuites (par opposition à celui de la légalité des poursuites). Elle a également introduit le principe selon lequel en cas d'instructions de poursuivre données par le Directeur des Services Judiciaires, celles-ci sont soumises par écrit et versées au dossier de la procédure. Un plaignant peut contester une décision de classement du procureur auprès du Directeur des Services Judiciaires.

176. S'agissant des instructions de ne pas poursuivre, la loi prévoit que le Directeur des Services Judiciaires " *dirige l'action publique, sans pouvoir l'exercer lui-même ni en suspendre ou en arrêter le cours*" (article 26 de la loi n°1.398 du 24 juin 2013 relative à l'organisation et à l'administration judiciaires).

177. Au sein même du parquet, le Procureur Général peut invalider toute décision après évocation en commun de la question litigieuse. Si le désaccord persiste, le substitut ne dispose d'aucun moyen de faire prévaloir sa position originale.

178. Aux yeux de l'EEG, qui salue les changements ci-dessus, des améliorations doivent encore être apportées. Ainsi, au-delà du fait que le Directeur des Services Judiciaires peut donner des instructions, il peut être informé lorsque nécessaire du déroulement de certains dossiers gérés par le parquet. Cela concerne aussi les dossiers gérés par les juges d'instruction, puisque le procureur peut se faire communiquer le dossier à tout moment de la procédure. Ces informations se font en principe sur une base continue, puisque des rencontres régulières ont lieu entre le Procureur Général et le Directeur. Surtout, l'absence de statut clair du Directeur fait qu'il n'est pas sujet à des règles strictes, comme il en existe pour les magistrats, notamment en matière d'impartialité, de protection des informations et de relations avec des parties. La loi n°1.398 ne lui consacre que quelques articles. Il est un fonctionnaire d'un type particulier, investi de hautes fonctions, qui sont d'abord administratives. L'EEG estime que compte tenu de la place centrale jouée par le Directeur des Services Judiciaires entre le chef de l'exécutif (le Prince) et le parquet, des garanties supplémentaires apparaissent nécessaires pour garantir le plus possible l'indépendance de l'action publique dans le traitement des dossiers individuels, qui a parfois été au centre de polémiques ces dernières années en relation avec des hautes personnalités. Les autorités soulignent qu'en principe l'interdiction des instructions négatives (ne pas poursuivre) est interprétée comme impliquant aussi l'interdiction de donner au parquet des instructions positives (engager des poursuites) ; ceci mériterait alors d'être ancré dans les textes. Le GRECO recommande de consacrer dans les textes l'interdiction de toute instruction dans des dossiers individuels.

Distribution des affaires au rôle

179. Les affaires sont réparties entre le Procureur Général, le Procureur général adjoint, le Premier substitut et les deux substituts en fonction d'un organigramme. Cet

organigramme a été élaboré par le Procureur Général après une concertation avec ses collaborateurs. L'un d'entre eux se charge du contentieux des atteintes aux personnes, le second du contentieux des atteintes aux biens. Sous l'ancien organigramme, le premier substitut s'était vu confier les affaires économiques et financières ainsi que l'entraide pénale internationale. La nouvelle répartition des affaires a été revue en septembre 2016 lorsque l'effectif du Parquet Général a été au complet.

180. A titre exceptionnel, le Procureur Général peut dessaisir l'un de ses collaborateurs d'une affaire, soit parce qu'il souhaite traiter directement cette affaire en raison de son importance, de sa gravité ou de son retentissement médiatique, soit parce que son collaborateur ne paraît pas être le mieux à même de traiter le dossier. L'actuel Procureur Général a indiqué à l'EEG qu'une fois les dossiers alloués, chaque procureur gère son travail de manière assez autonome.

Délai raisonnable

181. Le traitement informatisé des affaires au niveau du parquet permet de vérifier que celles-ci ne subissent aucun retard injustifié. Par ailleurs, les dossiers qui reviennent en vue de leur règlement des cabinets des juges d'instruction sont mentionnés dans un tableau. Ce tableau permet de vérifier que le règlement de ces procédures par les magistrats du parquet est effectué avec diligence.

182. L'EEG a été informée qu'en pratique, le parquet avait tendance à ne pas trop donner de dossiers aux deux juges d'instruction actuels, ceux-ci ayant une charge de travail assez importante et des dossiers généralement difficiles.

Principes éthiques et règles déontologiques

183. Les principes et règles sont identiques à ce qui a été dit au sujet des juges. Au-delà du contenu du serment, des règles déontologiques regardant les droits et devoirs des magistrats sont prescrites par la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature (Titre II « *Droits et obligations des magistrats* ») et l'arrêté n°2013-17 du 12 juillet 2013 relatif aux mesures destinées à renforcer la confiance des justiciables dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des agents des services judiciaires. Ce texte instaure notamment une procédure assez détaillée concernant les cadeaux et autres avantages et les cas dans lesquels ils peuvent être acceptés ou doivent être refusés.

184. L'article 45 du statut prévoit qu'en cas de négligence professionnelle de la part d'un magistrat du parquet, il peut faire l'objet d'un rappel à ses obligations par le Procureur Général. Le Directeur des Services Judiciaires en est alors avisé.

185. Comme il a été indiqué précédemment, un code de déontologie pour les magistrats est en cours d'élaboration. Celui-ci concernera tant les juges que les procureurs. L'EEG rappelle qu'il conviendra de veiller à la cohérence du code avec les textes déjà en place, et à mettre en place des actions afin de faire connaître et appliquer ces règles de conduite en relation avec les situations du quotidien des praticiens.

Conflits d'intérêts

186. Les règles applicables sont celles indiquées précédemment au sujet des juges. En particulier, l'article 10 alinéa 2 de la loi n° 1364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature interdit aux magistrats d'avoir par eux-mêmes ou par personnes interposées sous quelque dénomination ou forme que ce soit, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance à l'égard des justiciables. Les conflits d'intérêts se règlent en Principauté de Monaco par le mécanisme procédural de la récusation ou du retrait.

Récusation ou retrait

187. Les autorités monégasques indiquent que ce qui a été dit précédemment pour les juges s'applique de la même manière aux procureurs et qu'ils sont notamment récusables de la même manière que les juges.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires ; Cadeaux ; Intérêts financiers; Restrictions applicables après la cessation des fonctions ; Contacts avec les tiers, informations confidentielles

188. Les règles sont les mêmes que pour les juges. La loi n° 1.364 portant statut de la magistrature prévoit plusieurs incompatibilités absolues entre la fonction de magistrat et d'autres métiers ou activités. Notamment, un magistrat ne peut pas occuper de fonctions électives, politiques, publiques ou lucratives. Ces incompatibilités et éventuelles dérogations sont abordées dans le Titre II de la loi n° 1.364, sur les droits et obligations des magistrats (article 9 et suivants) : article 9- « *Les fonctions de magistrat sont incompatibles avec celles de conseiller national, de conseiller communal, de membre du conseil économique et social ainsi qu'avec l'exercice, à Monaco ou à l'étranger, de tout mandat électif à caractère politique.* ». En vertu de l'article 10- « *L'exercice des fonctions de magistrat est également incompatible avec l'exercice, à Monaco ou à l'étranger, de toutes fonctions publiques et de toute activité lucrative, professionnelle ou salariée. Il est en outre interdit aux magistrats d'avoir, par eux-mêmes ou par personne interposée, sous quelque dénomination ou forme que ce soit, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance à l'égard des justiciables.* » Les dérogations éventuelles sont régies par les articles 11 et 12 (activités d'enseignement ou autres qui ne porteraient pas atteinte à leurs obligations générales, et conditions spéciales en cas de disponibilité du magistrat.

189. Comme indiqué précédemment, il n'existe pas d'interdiction pour un magistrat de détenir des intérêts financiers (hormis ce qui peut se traduire par une activité incompatible), ni de restrictions applicables après la cessation des fonctions.

190. Le procureur ne peut s'entretenir, en dehors de toute procédure contradictoire, avec un tiers sur une affaire dont il a la charge. Là encore, cette interdiction relève de sa déontologie. Le statut de la magistrature dispose que les magistrats sont liés par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Le serment prêté par les juges et procureurs lors de la prise de fonction impose notamment « de garder le secret des délibérations ». Comme il a aussi été souligné, une éventuelle utilisation abusive de données confidentielles par un magistrat pourrait aussi constituer une violation du secret professionnel prévu par l'article 308 du code pénal (1 à 6 mois d'emprisonnement et/ou 1250 à 9000 euros d'amende).

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

191. Comme il a été indiqué précédemment, les magistrats monégasques ne sont pas soumis à un régime déclaratoire général sur les éléments de patrimoine, du revenu, de leurs intérêts etc. Des obligations ponctuelles existent, par exemple lorsque le conjoint d'un magistrat exerce une activité privée lucrative, déclaration doit en être faite au Directeur des Services Judiciaires.

Contrôle et sanctions

192. Toutes les observations portant sur les règles relatives aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine, de revenu, de passif et d'intérêts traitant des juges sont

pertinentes pour les procureurs qui sont soumis aux mêmes obligations et règles que les juges.

193. Les règles et mécanismes disciplinaires généraux sont également les mêmes et les violations sont susceptibles des mêmes poursuites et procédures disciplinaires. La négligence professionnelle d'un procureur est sanctionnée par un rappel à ses obligations par le Procureur Général qui en avise le Directeur des Services Judiciaires (article 45 du statut de la magistrature). La procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat est régie par le Titre VII de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature (article 44 à 58). L'organe compétent en matière disciplinaire est le Haut Conseil de la Magistrature présidé par le Premier Président de la Cour de révision, le Directeur des Services Judiciaires étant l'organe de poursuite.

194. Les sanctions possibles sont prévues à l'article 46 du statut de la magistrature: réprimande avec inscription au dossier, abaissement d'échelon, rétrogradation, exclusion de toutes fonctions judiciaires pour une durée maximale d'un an, mise à la retraite d'office et révocation. L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximale de trois mois peut être prononcée à titre de sanction complémentaire. Les décisions du Haut Conseil prononçant l'abaissement d'échelon, la rétrogradation, l'exclusion de toutes fonctions judiciaires, la mise en retraite d'office et la révocation sont rendues exécutoires par ordonnance souveraine. Elles sont susceptibles d'être contestées devant le Tribunal Suprême. Les poursuites disciplinaires ne font pas obstacle aux poursuites pénales (par exemple pour des faits de prise illégale d'intérêts, de corruption et de trafic d'influence). Le statut prévoit également de suspendre provisoirement un magistrat de ses fonctions, décision à prendre par le Directeur des Services Judiciaires après avis du Premier Président de la Cour d'appel et du Procureur Général.

195. Les procureurs ne bénéficient pas, eux non plus, d'immunités particulières en matière de poursuites pénales ou autres.

196. Une recommandation a été formulée au chapitre précédent sur les juges en vue d'améliorer le mécanisme disciplinaire, en étendre l'applicabilité aux hautes fonctions et de préciser les manquements passibles de sanction. Le dispositif mis en place à ce jour n'a jamais été utilisé depuis 2009.

Conseils, formation et sensibilisation

197. Les procureurs peuvent obtenir des conseils en matière de questions d'intégrité auprès de leur supérieur (le Procureur Général). Pour le reste, ils suivent la même formation initiale que les juges, qui dure 16 mois et a lieu en France, auprès de l'Ecole Nationale de la Magistrature. Ils ont aussi la possibilité de suivre des sessions dans le cadre de la formation continue. Dans le cadre de ces formations, ils peuvent ainsi être sensibilisés aux questions de déontologie, d'intégrité et de prévention de la corruption. Selon les autorités, des actions de sensibilisation sur ces thématiques sont menées de temps en temps à Monaco mais le présent rapport considère les efforts insuffisants et une recommandation a été formulée précédemment afin de mettre en place une formation systématique qui permette d'aborder les questions d'intégrité.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

Concernant les parlementaires

- i. prendre un train de mesures significatives en vue de renforcer la transparence du processus législatif notamment par la consécration dans les textes d'un accès public facilité à des informations adéquates sur les consultations menées et par des délais raisonnables pour la présentation des textes, amendements et documents de travail (paragraphe 22) ;
- ii. (i) qu'un code de conduite soit adopté à l'attention des membres du Conseil National en vue de réglementer les aspects tels que la conduite générale, les cadeaux et autres avantages, les relations avec les tiers, et qu'il soit porté à la connaissance du public et (ii) que des mesures soient prises pour sa mise en œuvre pratique (commentaires explicatifs, exemples concrets etc.) (paragraphe 28) ;
- iii. introduire une obligation de signaler les conflits d'intérêts ponctuels pouvant émerger entre les intérêts privés spécifiques d'un membre du Conseil et le sujet examiné dans le cadre d'une procédure parlementaire (en plénière et en commission), indépendamment du fait qu'un tel conflit pourrait également être identifié dans le cadre d'un système de déclaration des intérêts et avoirs des élus (paragraphe 32) ;
- iv. (i) introduire un système de déclaration publique des intérêts financiers et économiques (revenus, actif et éléments significatifs du passif) pour les Conseillers Nationaux et (ii) envisager d'inclure des informations sur le conjoint et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques) (paragraphe 45) ;
- v. que des mesures soient prises pour assurer un contrôle et faire exécuter de façon efficace les obligations de déclaration et des normes de conduite des parlementaires, assorti de sanctions adéquates en relation avec l'ensemble des obligations (paragraphe 51) ;
- vi. (i) que des mesures de formation et de sensibilisation soient prises à l'attention des parlementaires concernant la conduite attendue de leur part en matière de règles d'intégrité et de déclaration des intérêts et (ii) que ceux-ci puissent bénéficier de conseils confidentiels sur ces questions (paragraphe 55) ;

Concernant les juges et procureurs

- vii. renforcer le rôle et l'indépendance opérationnelle du Haut Conseil de la Magistrature, de revoir sa composition et de lui conférer un rôle central comme garant de l'indépendance et du bon fonctionnement de la justice, dans les recrutements et dans la gestion des carrières des juges et procureurs (paragraphe 87) ;

- viii. (i) que la nomination des membres du Tribunal Suprême s'appuie sur une procédure transparente et des critères objectifs adéquats et (ii) de les doter de règles adéquates en matière d'incompatibilités, ainsi que de conflits d'intérêts et autres obligations liées à l'intégrité (paragraphe 91) ;
- ix. assurer la transparence dans la nomination des juges et procureurs à Monaco, qu'ils soient détachés ou non, sur la base de critères clairs et objectifs, y compris pour les nominations aux fonctions les plus élevées et les renouvellements et fins anticipées de détachement (paragraphe 103) ;
- x. étendre à un plus grand nombre de magistrats le principe de l'appréciation périodique et de faire en sorte que cet exercice prenne en considération les questions liées à l'intégrité (paragraphe 111) ;
- xi. prendre les mesures nécessaires afin que les audiences de la Cour de révision se tiennent le plus largement possible de façon publique en Principauté, par exemple en adaptant le rythme des sessions (paragraphe 123) ;
- xii. que soit adopté comme prévu, un Code de conduite pour les juges et procureurs qui couvre les questions d'intégrité de manière adéquate, et que des mesures soient prises en vue de faciliter la mise en œuvre (avec des exemples ou orientations pratiques) et de mieux faire connaître et assurer le respect de ces règles (paragraphe 128) ;
- xiii. procéder à une évaluation des activités parallèles des magistrats, y compris ceux qui continuent d'exercer en France, et en fonction des résultats, prendre les mesures nécessaires pour assurer un régime plus solide et plus cohérent des incompatibilités (paragraphe 136) ;
- xiv. (i) préciser dans les textes les modalités d'action disciplinaire et l'auto-saisine du Haut Conseil de la Magistrature en la matière, y compris à l'égard des hauts magistrats ; (ii) définir plus précisément les manquements aux règles sur l'intégrité discutées dans le présent rapport, susceptibles de donner lieu à des procédures disciplinaires (paragraphe 157) ;
- xv. mettre en place un dispositif de formation continue pour les juges et procureurs en matière d'intégrité et déontologie qui permette aussi d'aborder les futures règles à adopter en la matière (paragraphe 163) ;

Concernant les procureurs spécifiquement

- xvi. consacrer dans les textes l'interdiction de toute instruction dans des dossiers individuels (paragraphe 178).

199. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de Monaco à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

200. Le GRECO invite les autorités de Monaco à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 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.
