



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



Adoption : 6 décembre 2019
Publication : 17 février 2020

Public
GrecoRC4(2019)20

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ MONACO

Adopté par le GRECO lors de sa 84^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités de Monaco pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur Monaco, adopté par le GRECO lors de sa 64e réunion plénière (19-23 juin 2017) et rendu public le 13 juillet 2017, suite à l'autorisation de Monaco ([GrecoEval4Rep\(2017\)1](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de Monaco ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 28 juin 2019, a servi de base pour le présent Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé Andorre (pour les assemblées parlementaires) et la Belgique (pour les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été nommés Rapporteurs Mme Eva Garcia Lluelles, au titre d'Andorre, et M. Ricardo Parrondo Ramos, au titre de la Belgique. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation qui n'a pas encore été suivie d'effet (c'est-à-dire qui a été partiellement ou non mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un Rapport de Situation supplémentaire à remettre par les autorités 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 16 recommandations à Monaco dont la conformité est analysée ci-dessous.

Prévention de la corruption concernant les parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé 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.*
7. Les autorités monégasques indiquent que la société civile, dont sont issus les parlementaires, est régulièrement associée aux travaux du Conseil National. Elles ajoutent que les commissions invitent régulièrement des membres de la société civile dans le cadre du processus législatif, de même que des intervenants de la société civile sollicitent régulièrement les parlementaires pour leur faire part de leur avis sur un projet de texte. Elles soulignent que les travaux parlementaires sont reflétés sur les réseaux sociaux, sur le site Internet du Conseil National, et que les séances publiques ont télévisées. Il est précisé que les travaux des commissions sont mentionnés dans le rapport public élaboré par le rapporteur du projet de texte concerné, et que les débats sont publiés au Journal de Monaco, accessible en ligne. Le Conseil National a proposé unanimement de créer des séances publiques d'actualité, pour renforcer l'information du public sur les grandes orientations politiques du gouvernement et sur les sujets relatifs au quotidien de la population. Le Gouvernement n'a pour l'instant pas donné suite à cette proposition, en précisant

qu'il existe de nombreuses possibilités de procéder à des échanges, notamment au travers des séances publiques budgétaires au cours desquelles sont abordées les questions d'actualité, ainsi qu'à l'occasion des Commissions plénières d'études ou des réunions ou commissions spécialisées. Il estime que cette pratique est de nature à permettre un débat public régulier sur les sujets d'actualité et que l'instauration de séances publiques supplémentaires n'aurait pas de véritable valeur ajoutée. Concernant les débats en commission, les autorités monégasques indiquent que leur confidentialité est indispensable pour recueillir toutes les informations utiles, y compris celles de nature confidentielle.

8. Toutefois, les autorités monégasques se disent prêtes à examiner des mesures visant à améliorer la visibilité du travail effectué en Commission, et notamment intégrer des informations complémentaires concernant l'état d'avancement du processus législatif sur le site Internet du Conseil National. Le Conseil National n'est pas opposé à indiquer sur son site l'ordre du jour des séances publiques, et publie déjà l'ordre du jour des commissions et la liste des entités consultées dans le cadre du processus - il procède déjà, depuis 2019, à la mise en ligne des avis consultatifs de portée institutionnelle. Les autorités monégasques rappellent que le Conseil National procède à la mise en ligne des versions amendées des projets et propositions de loi, ainsi que des rapports qui les accompagnent. Un délai à partir d'un point fixe, comme la communication des amendements au Gouvernement, pourrait être formalisé.
9. Concernant les délais raisonnables recommandés par le GRECO pour présenter les textes, les autorités monégasques indiquent que des mesures pourraient être prises pour améliorer le travail des élus en Commission, en instaurant des délais de communication des amendements et autres documents de travail préparatoires, dans l'esprit de ce qui est actuellement prévu pour la transmission interne des rapports des Commissions. Elles soulignent toutefois que les moyens et effectifs du Conseil National ne permettent pas une anticipation trop importante, et qu'il est quasi systématique que des échanges entre l'Assemblée et le Gouvernement aient lieu de manière très proche des séances publiques consacrées à l'examen des textes. Ceci plaiderait pour des délais souples, pour ne pas obérer le vote d'un projet de loi important.
10. Le GRECO constate que les mesures prises ne sont pas suffisantes pour renforcer de manière significative la transparence du processus législatif. Il prend note des propositions formulées en vue d'améliorer la visibilité des travaux parlementaires sur le site Internet du Conseil National, mais regrette que la proposition unanime du Conseil National de créer des séances publiques d'actualité n'ait pas trouvé écho auprès du pouvoir exécutif. Il rappelle que ces mesures en direction d'une plus grande publicité des discussions préliminaires dans le cadre du processus législatif lui paraissent nécessaires pour en renforcer la transparence quant aux sources d'information et de réflexions auxquelles les parlementaires ont accès dans le cadre de la préparation des textes législatifs. Il prend également note des propositions formulées pour instaurer des délais pour communiquer les amendements et autres textes préparatoires, mais relève que ces propositions n'ont pas été concrétisées à ce jour. Il souligne qu'il est important, dans ce cadre, de donner aux parlementaires un temps suffisant et raisonnable, à la fois pour chercher les informations nécessaires à leurs travaux et informer le public de ces travaux en cours, en toute transparence.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a recommandé (i) qu'un code de conduite soit adopté à l'attention des membres du Conseil National en vue de régler 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.).

13. Les autorités monégasques indiquent que le règlement intérieur du Conseil National prévoit en son article 78 une série d'interdictions visant à éviter les conflits d'intérêt entre la fonction parlementaire et d'autres activités ou intérêts particuliers. Elles rappellent que le Code pénal réprime la prise illégale d'intérêts, toute forme de corruption active ou passive et le trafic d'influence, et que ces mesures sont applicables aux parlementaires. Le Conseil National réitère l'engagement formulé par la précédente législature de créer une Charte déontologique pour compléter les normes actuelles. Il envisage d'assurer une présentation et/ou formation des élus à la déontologie et aux bonnes pratiques sur la base de cette Charte à créer.
14. Les autorités monégasques ajoutent qu'à l'occasion de la Commission plénière d'étude du 25 septembre 2019, un groupe de travail a été constitué afin d'établir une Charte de déontologie. Elle aura pour objectif de compléter les normes actuelles fixées par la loi sur le fonctionnement du Conseil National et le Règlement Intérieur. Les autorités soulignent que des formations ont déjà été dispensées aux Conseillers Nationaux de précédentes législatures sur cette thématique et indiquent que le Secrétariat Général du Conseil National a engagé un processus de formation des Conseillers Nationaux qui débutera en janvier 2020, tant sur la législation applicable en la matière que sur la mise en œuvre des principes qui seront établis par la future Charte.
15. Le GRECO salue l'engagement renouvelé de créer une Charte déontologique et la mise en place d'un groupe de travail à cet effet, de même que les formations dispensées et envisagées. Une telle Charte, accompagnée de commentaires ou d'exemples concrets, lui paraît nécessaire pour compléter l'article 78 du Règlement Intérieur du Conseil National en illustrant plus en détail les diverses formes de risques auxquels les parlementaires peuvent être confrontés. Il appelle donc les autorités monégasques à concrétiser cet engagement, puis à mettre en place en temps utile une formation appropriée des parlementaires afin d'assurer la mise en œuvre effective des principes, règles et pratiques relatifs à la conduite générale, aux cadeaux et autres avantages, aux relations avec les tiers, et enfin à organiser la nécessaire publicité de cette Charte.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO a recommandé 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.*
18. Les autorités monégasques rappellent que la prise illégale d'intérêt, de même que toute forme de corruption active ou passive et le trafic d'influence sont réprimées par le Code pénal¹. Le Conseil National se dit sensible à la recommandation du GRECO et précise qu'il « *est d'usage que les Conseillers nationaux se manifestent notamment au moment du vote en Séance Publique, en cas de conflits d'intérêts ponctuels* ». Le Conseil National « *projette de débiter une réflexion sur la question des conflits d'intérêts ponctuels dans le cadre de l'élaboration de la Charte de déontologie* » en tenant compte des spécificités liées à la petite taille de l'Etat monégasque.

¹ Complété récemment par la loi N° 1462 renforçant le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la corruption.

19. Elles indiquent que le Groupe de travail constitué à l'occasion de la Commission plénière d'étude du 25 septembre 2019 est également chargé d'assurer la mise en œuvre de cette recommandation dans le cadre de l'élaboration de la Charte de déontologie. Elles précisent que la mise en œuvre de la Charte pourrait entraîner, *de facto*, la modification du Règlement intérieur du Conseil National. Or cette modification doit répondre à des procédures constitutionnelles et réglementaires qui en différeront l'adoption.
20. Le GRECO salue les modifications apportées par la Loi N° 1462 renforçant le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et la corruption. Il rappelle qu'au-delà de la répression légale des prises illégales d'intérêts, de la corruption active ou passive et du trafic d'influence, il est important de prévenir de telles infractions, notamment par la mise en place des mesures obligeant à signaler a priori les conflits d'intérêts ponctuels qui sont fonction des sujets concernés par le travail législatif. Il souligne que l'usage ne peut être une réponse suffisante à l'obligation pour les parlementaires de signaler des conflits d'intérêts ponctuels dans le cadre d'une procédure parlementaire. Tout en comprenant que la taille de l'Etat monégasque est source de contraintes spécifiques en matière de conflits d'intérêts potentiels, il encourage les autorités à concrétiser ses projets pour introduire une telle obligation dans une future Charte de déontologie.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO a recommandé de (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).*
23. Les autorités monégasques considèrent qu'une déclaration publique de patrimoine des parlementaires est susceptible de porter atteinte à la vie privée et soulignent qu'il convient par conséquent d'appliquer, pour une telle mesure, le principe de proportionnalité au regard de l'objectif poursuivi. Elles ajoutent que la petite taille du pays renforce le caractère sensible de telles informations. Selon elles, la stricte application d'une déclaration publique des intérêts financiers et économiques pourrait dissuader les citoyens à se porter candidats aux fonctions parlementaires en faisant peser une contrainte disproportionnée à de potentiels candidats, alors même que l'intégrité de ces personnes n'est pas contestable, *ab initio*, et partant, porter atteinte à la vie démocratique du pays.
24. Les autorités monégasques indiquent également qu'imposer une obligation déclarative des intérêts financiers et économique nécessiterait de créer une autorité indépendante chargée de contrôler la véracité des déclarations. 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* ».
25. Le GRECO réitère sa compréhension pour les spécificités liées à la taille du pays, et le fait que les liens entre les citoyens soient particulièrement étroits. Il souligne cependant que l'application du principe de proportionnalité au regard de l'objectif suivi ne signifie pas absence de mesure visant à ce que les parlementaires, voire les membres de la famille à charge, soient contraints de livrer des informations quant à leurs intérêts financiers et économiques. Le GRECO rappelle d'ailleurs de façon constante dans ses rapports que les responsables politiques doivent, au nom de la

nécessaire information des électeurs, s'astreindre à des obligations élargies de transparence par rapport aux simples citoyens. Il constate qu'aucune mesure n'a été prise visant à instaurer un tel système déclaratoire. Par ailleurs, s'agissant de la création d'une autorité chargée de contrôler les déclarations, le GRECO souligne qu'il existe différentes manières d'assurer un suivi effectif des déclarations, même en dehors d'une autorité administrative indépendante.

26. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

27. *Le GRECO a recommandé 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.*

28. Les autorités monégasques indiquent que le Règlement intérieur du Conseil National définit les modalités de contrôle de la conduite des parlementaires. Elles n'excluent cependant pas la possibilité de renforcer l'arsenal des sanctions applicables pour tenir compte des recommandations du GRECO et confirment que la bonne mise en œuvre de la Charte de déontologie sera nécessairement assortie d'un mécanisme de contrôle de ces engagements et de sanctions adaptées. Le Groupe de travail évoqué précédemment étudie ces questions dans le cadre de l'élaboration de la Charte. Les autorités monégasques se reportent aux réponses apportées dans le cadre de la recommandation iv concernant le contrôle des déclarations de patrimoine.

29. Le GRECO salue la volonté affichée par les autorités monégasques de conduire une réflexion pour prendre en compte ses recommandations. Il les encourage à développer effectivement des mesures 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. Ces mesures n'existent pas à ce jour.

30. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

31. *Le GRECO a recommandé (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.*

32. Les autorités monégasques rappellent que le Conseil National envisage une information et/ou une formation des élus à la déontologie et aux bonnes pratiques dans le cadre de la Charte de déontologie à venir. La mise en place de la Charte de déontologie aboutira à une formation des Conseillers Nationaux qui débutera au mois de janvier 2020 et sera renouvelée. Elle sera organisée par le Secrétariat Général du Conseil National sur la base de cette Charte et du droit applicable.

33. Le GRECO réitère ses encouragements afin que cette Charte envisagée soit effectivement mise en chantier, adoptée et que des mesures de sensibilisation à son égard soient prises.

34. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption concernant les juges et procureurs

Recommandation vii.

35. *Le GRECO a recommandé 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.*
36. Les autorités monégasques rappellent que l'article 88 de la Constitution garantit l'indépendance des juges. Elles indiquent en outre qu'un projet de loi amendement la loi portant statut de la magistrature a été déposé sur le bureau du Conseil National le 22 novembre 2019 et rendu public². Le Conseil National s'est engagé à adopter ce texte lors de la session débutant en avril 2020. L'article 1 du projet de loi confère au Haut Conseil de la Magistrature (HCM) un rôle de garant du principe de l'indépendance des juges telle que garantie par la Constitution, aux côtés du Directeur des services judiciaires, dans le cadre des attributions qui leurs sont conférées par la loi. Elles rappellent par ailleurs que le projet de loi amendement la loi portant statut de la magistrature introduit dans son article 3 la possibilité pour le HCM de s'auto-saisir pour initier une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat (voir paragraphe 73 ci-dessous). Compte tenu des spécificités institutionnelles et de la législation telle que prévue par ces amendements, les autorités monégasques affirment que le HCM joue un rôle central comme garant de l'indépendance et du bon fonctionnement de la justice, et qu'il n'est pas expédient de prévoir des dispositions de nature constitutionnelle – qui n'ont pas été expressément préconisées dans la recommandation du GRECO. Elles rappellent par ailleurs que, d'après la loi, le HCM est composé de 40 % de magistrats élus, précisant qu'une composition majoritaire de magistrats « *n'apparaît pas raisonnable* » compte tenu du petit nombre de magistrats que compte le pays. Elles soulignent que, hors du collège des magistrats élus, siègent actuellement trois membres qui sont des magistrats en exercice ou honoraires. S'appuyant sur l'Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de Monaco, elles indiquent que le nombre restreint de juges à Monaco, dont la moitié sont des ressortissants français, peut justifier cette dérogation au principe de la Recommandation CM(2010)12 selon lequel « *au moins la moitié des membres [des Conseils supérieur de la justice] devraient être des juges choisis par leurs pairs...* ». Les autorités monégasques citent l'Avis n° 10 du Conseil consultatif des juges européens (C.C.J.E.) sur le Conseil de la justice au service de la société qui indique qu'un tel Conseil « *peut être composé, soit exclusivement de juges, soit à la fois de juges et de non juges [et que] dans ces deux situations, il convient d'éviter tout corporatisme* ». Elles notent que l'Avis indique « *qu'une telle composition mixte présente l'avantage d'une part d'éviter le corporatisme et d'autre part de refléter les différents courants d'opinion de la société et apparaît ainsi comme une source supplémentaire de légitimation du pouvoir judiciaire* ».
37. Quant à la présidence du HCM exercée par le Directeur des Services Judiciaires (qui assure les fonctions exercées dans d'autres pays par le ministre de la Justice), les autorités monégasques insistent sur son indépendance au regard du pouvoir exécutif auquel il n'appartient pas, de par la Constitution. Elles excluent tout risque d'inféodation du Directeur des Services Judiciaires au pouvoir exécutif.

² <http://www.conseil-national.mc/index.php/textes-et-lois/projets-de-loi/item/801-n-1005-projet-de-loi-modifiant-la-loi-n-1364-du-16-novembre-2009-portant-statut-de-la-magistrature>

38. Le GRECO salue la volonté des autorités monégasques d'affirmer dans la loi le rôle central du HCM, comme garant de l'indépendance et de l'efficacité du système judiciaire. Il note également que les autorités soulignent son indépendance, sans toutefois proposer de mesures pour renforcer cette indépendance. Il rappelle que, dans son rapport d'évaluation, il souligne que « *la place de cet organe reste mineure par rapport à l'exécutif* ». Son existence n'est pas garantie constitutionnellement (ce que recommande pourtant la Commission de Venise dans son rapport susmentionné). Seuls deux membres sur sept sont élus par leurs pairs. Les avis du HCM ne lient pas toujours l'autorité de nomination. Seul le Directeur des Services Judiciaires peut convoquer le HCM. Le rapport d'activité de ce dernier n'est pas rendu public.
39. Concernant l'Avis N°10(2007) du CCJE cité par les autorités monégasques, le GRECO relève que, si le CCJE reconnaît bien qu'une composition mixte (juges et non-juges) est possible, les autorités monégasques omettent de mentionner que le CCJE affirme surtout que « *quand sa composition est mixte (...), pour éviter toute manipulation ou pression indue, le Conseil de la Justice doit compter une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs* ». Le GRECO rappelle que ces principes sont tous tirés du chapitre de l'Avis intitulé : « *Un conseil de la justice composé majoritairement de juges* ».
40. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

41. *Le GRECO a recommandé (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.*
42. Les autorités monégasques rappellent que la composition du Tribunal Suprême est prévue par l'Article 89 de la Constitution et que ses membres sont nommés « *sur présentation d'institutions fonctionnellement indépendantes de sorte que la liberté de choix du Prince Souverain s'avère à la fois strictement encadrée et limitée* ». Elles observent, concernant la procédure de recrutement des membres, que l'article 89 de la Constitution est suffisamment explicite. Les autorités monégasques indiquent par ailleurs que l'Ordonnance souveraine organisant le Tribunal Suprême a été modifiée le 27 novembre 2019 pour définir les incompatibilités avec la fonction de membre du Tribunal Suprême, de même que des dispositions relatives à leur indépendance et obligations déontologiques. L'Ordonnance modifiée interdit également aux membres de la juridiction d'avoir, directement ou indirectement, « *des intérêts de nature à compromettre leur indépendance à l'égard des justiciables* » et prévoit que, le cas échéant, les membres doivent en informer le Président en vue de s'abstenir de siéger. Les membres du Tribunal Suprême sont également soumis à une Charte de déontologie propre, approuvée le 28 novembre 2019, et définissant leurs devoirs.
43. Le GRECO salue les récents amendements du cadre normatif organisant le Tribunal Suprême pour y définir les règles adéquates en matière d'incompatibilités, ainsi que de conflits d'intérêts et autres obligations liées à l'intégrité concernant ses membres. Il salue également l'adoption de la Charte de déontologie. Ces textes vont dans le sens des recommandations formulées par le GRECO. Il prend note des explications fournies par les autorités monégasques. Il les encourage à poursuivre ces efforts sur cette voie pour renforcer dans le même temps la procédure de nomination des membres du Tribunal Suprême afin que cette procédure soit plus transparente et basée sur des critères objectifs adéquats.
44. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

45. *Le GRECO a recommandé 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.*
46. Les autorités monégasques rappellent que la loi portant statut de la magistrature prévoit que le recrutement des magistrats monégasques (juges et procureurs) se fait exclusivement par le biais d'un concours public, et que, par dérogation, les magistrats ayant réussi un concours pour accéder aux fonctions de magistrat dans un Etat membre de l'Union européenne et ayant exercé leurs fonctions pendant au moins cinq années sont dispensés de concours. Les magistrats sont titularisés pour une période indéterminée par le Prince Souverain, sur le rapport du Directeur des Services Judiciaires et après avis du HCM. Les autorités monégasques indiquent que le petit nombre de magistrats monégasques (12 actuellement) rend inadapté un appel public pour pourvoir à des fonctions hiérarchiquement plus élevées, et que la coutume veut que les magistrats fassent valoir leur intérêt à des évolutions de carrière auprès de leurs chefs de juridiction ou du Directeur des Services Judiciaires. Elles indiquent toutefois que la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature énonce les procédures d'avancement d'échelon ou de grade des magistrats, applicables tant aux magistrats monégasques qu'aux magistrats français détachés.
47. Concernant le recrutement des magistrats français détachés, il est rappelé qu'il est organisé par des conventions bilatérales entre les deux pays, ayant valeur constitutionnelle. La Direction des Services Judiciaires monégasque communique par la voie diplomatique aux autorités françaises les profils de poste recherchés, et le Ministère de la Justice français procède à un appel à candidature sur la base des critères de recrutement formulés par Monaco. Le caractère public, accessible à tous les magistrats français, de cette procédure interne est jugée transparente par les autorités monégasques. Le Directeur des Services Judiciaires préside un comité de sélection qui auditionne les candidats inscrits sur une liste de postulants présélectionnés par les autorités françaises. Des propositions sont soumises au Prince qui nomme les magistrats après accord des autorités françaises.
48. Les détachements ont une durée de trois ans, renouvelables une fois. La Direction des Services Judiciaires s'interroge toutefois sur le caractère renouvelable de ces détachements et s'appuie sur l'Etude N° 711/2013 de la Commission de Venise pour indiquer qu'un mandat renouvelable peut rendre les magistrats « *dépendants de l'autorité qui les a nommés ou a le pouvoir d'en nommer à nouveau* ». Il est ainsi envisagé, en concertation avec les autorités françaises, de négocier une dérogation au principe de renouvellement pour prendre en compte les « *nécessaires adaptation et formation des intéressés au droit monégasque* ».
49. Concernant le recrutement de magistrats français hors procédure de détachement (pour la Cour de révision), les autorités monégasques indiquent avoir « *pris note avec la plus grande attention* » des observations contenues dans le rapport d'évaluation du GRECO relatives à l'absence de mesure de publicité de la vacance de poste et des profils recherchés. Elles « *retiennent l'intérêt éminent* » qui s'attache à ce que des mesures visant à garantir la transparence de la procédure soient prises à l'avenir pour les prochaines nominations dans ce cadre.
50. Le GRECO salue le fait que, pour la première fois en 2018, le poste de Procureur général a fait l'objet d'un appel public à candidature en France. Cette pratique qui va dans le sens d'une meilleure transparence de la procédure de nomination, doit être poursuivie et consacrée dans les textes.

51. Il rappelle par ailleurs son attachement à la transparence des procédures d'avancement des magistrats à travers un appel public à candidature, inhérente au principe d'indépendance de la magistrature. Ceci ne concerne pas seulement les avancements de grade ou d'échelon, mais aussi, et surtout, la promotion à des postes plus élevés hiérarchiquement. Une telle procédure publique n'existe pas à ce jour pour la promotion des magistrats monégasques, et leur petit nombre ne saurait à lui seul justifier l'absence de procédure idoine visant à renforcer cette nécessaire transparence.
52. En ce qui concerne le renouvellement de la période de détachement pour les magistrats français, le GRECO convient, avec la Commission de Venise, qu'il peut être de nature à brider le magistrat dans son indépendance parce qu'il pourrait vouloir ne pas nuire au pouvoir exécutif compétent pour en décider. Toutefois, à partir du moment où une procédure de détachement existe, elle ne peut en aucun cas être utilisée pour exercer une pression sur le magistrat. Dans son Avis N° 1(2001) sur les normes relatives à l'indépendance et l'inamovibilité des juges, le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) « estime que lorsqu'à titre exceptionnel, un poste de juge à plein temps est attribué pour une durée limitée, la nomination ne doit pas être renouvelable sauf s'il y a une procédure garantissant que i. l'organe de nomination examine la demande de reconduction du juge si celui-ci le souhaite et ii. la décision de reconduction est prise en toute objectivité et au mérite, sans que des considérations politiques n'entrent en ligne de compte ». A ce titre, le GRECO est préoccupé par le non-renouvellement du détachement d'un juge d'instruction français chargé de dossiers sensibles, qui avait reçu par écrit l'assurance de son renouvellement, et s'est vu finalement signifier son non-renouvellement deux mois plus tard³. Il semble dans ce cas que les règles relatives au détachement aient été modifiées au cours même du détachement. Une telle décision n'est pas de nature à assurer la sérénité de l'exercice indépendant des fonctions de juge détaché à Monaco.
53. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

54. *Le GRECO a recommandé 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.*
55. Les autorités monégasques indiquent que le projet de loi amendement la loi portant statut de la magistrature a été déposé le 12 novembre 2019 sur le bureau du Conseil national. L'article 2 étend le dispositif d'évaluation périodique au Président du Tribunal de première instance (évalué par le Premier Président de la Cour d'Appel) et au Procureur général adjoint (évalué par le Procureur général).
56. En outre, il est indiqué que les formulaires d'évaluation périodique des juges ont déjà été modifiés pour y intégrer une appréciation des valeurs déontologiques et des règles de conduite liées à l'éthique et à l'intégrité des magistrats. Cette évaluation concerne tous les magistrats, qu'ils soient monégasques ou détachés. Les formulaires concernant les procureurs seront modifiés prochainement.
57. Le GRECO salue la volonté d'étendre dans la loi à venir le dispositif d'évaluation à certains hauts magistrats. Il apprécie que les formulaires d'évaluation contiennent désormais une appréciation des valeurs déontologiques. Sur cette base, il estime que la recommandation peut être considérée comme partiellement mise en œuvre.

³ Voir le Communiqué de l'Union Syndicale des Magistrats du 27 juin 2019 et le courrier du 28 juin 2019 adressé par 9 magistrats détachés français à Madame la Garde des Sceaux.

58. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

59. *Le GRECO a recommandé 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.*

60. Les autorités monégasques défendent la position actuelle en indiquant que l'absence de débats oraux lorsque la Cour de révision statue « hors session », exclusivement en droit, rend superfétatoire la tenue d'audience publique, en soulignant que l'absence de débat public dans une instance supérieure à la première instance n'est pas incompatible avec les principes fondamentaux du procès équitable⁴. Elles rappellent aussi, d'une part, que les parties peuvent s'opposer à un examen de l'affaire « hors session », et que, d'autre part, les audiences sont publiques lorsque la Cour de révision statue au fond. Elles indiquent également que, depuis 2018, la Cour de révision tient annuellement trois sessions au lieu de deux, ce qui favorise l'écoulement des affaires et l'organisation d'audiences publiques.

61. Le GRECO prend acte de ces explications et salue l'instauration d'une troisième session de la Cour de révision qui est de nature à renforcer la publicité des travaux de la Cour de révision.

62. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

63. *Le GRECO a recommandé 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.*

64. Les autorités monégasques indiquent qu'un Recueil de principes éthiques et déontologiques des magistrats a été adopté le 26 novembre 2019, définissant les comportements attendus des magistrats dans leur exercice professionnel, et notamment des principes en matière d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité, de même que les comportements attendus en dehors du cadre professionnel. Elles indiquent également qu'un séminaire de formation du corps judiciaire relatif à ces principes doit être organisé au premier semestre 2020.

65. Elles indiquent par ailleurs que depuis décembre 2016 sont tenus des registres au sein de chaque juridiction du siège, du parquet général et du greffe général, visant à renforcer la confiance du justiciable dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des agents du service judiciaire. Ces registres contiennent sept rubriques s'agissant de la date de la déclaration, de la date de réception du cadeau, des destinataires mentionnés, de la nature du cadeau, du donateur, de la valeur estimée (inférieure à 100 €, entre 100 € et 250 €, entre 250 € et 500 €, supérieure à 500 €), et de la signature de l'un des intéressés.

66. Le GRECO salue l'adoption du Recueil de principes éthiques et déontologiques qui couvre les questions d'intégrité de manière adéquate, incluant des orientations pratiques. Il note également l'existence de registres dans les tribunaux et parquets

⁴ Voir notamment CEDH, 22 février 1988, Ekbatani c/ Suède ; CEDH, 22 février 1984, Sutter c/ Suisse ; CEDH, 22 février 1996, Bulut c/ Autriche ; CEDH, 26 juillet 2011, Meftah et autre c/ France.

relatifs aux cadeaux reçus par les magistrats. Il conviendra d'assurer une information et une formation appropriées des magistrats quant à l'ensemble de ces règles. Le séminaire en cours d'organisation semble correspondre à cet objectif. Le GRECO invite les autorités monégasques à poursuivre cet effort de formation dans la durée, et en fonction de l'arrivée de nouveaux magistrats.

67. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

68. *Le GRECO a recommandé 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.*

69. Les autorités monégasques rappellent que la loi portant statut de la magistrature autorise les magistrats, par décision du Directeur des Services Judiciaires, à enseigner ou exercer des fonctions ou activités qui ne portent pas atteinte à leur indépendance et à la dignité de la fonction. Elles indiquent que l'évaluation des activités parallèles de l'ensemble des magistrats par la Direction des Services Judiciaire est en cours auprès de toutes les juridictions (y compris de la Cour de révision) et du Parquet. Elles indiquent que les informations recensées dans ce cadre seront prises en compte pour aménager les incompatibilités qui pourraient être mises à jour.

70. Le GRECO souligne l'importance de prévenir les, et de remédier aux, conflits d'intérêt qui pourraient résulter de fonctions ou activités extra-judiciaires exercées par des magistrats en poste à Monaco, et ceci quel que soit le niveau hiérarchique des magistrats. Dans cet esprit, il salue cette prise de conscience et l'évaluation actuellement en cours des activités extra-judiciaires de tous les magistrats, y compris les magistrats français en détachement. Il encourage les autorités monégasques à tenir compte des conclusions de ces exercices d'évaluation pour renforcer dans la pratique les exigences et la cohérence du régime des incompatibilités.

71. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

72. *Le GRECO a recommandé 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.*

73. Les autorités monégasques indiquent que le projet de loi amendement la loi portant statut de la magistrature, déposé le 12 novembre 2019 sur le bureau du Conseil national, introduit dans son article 3 la possibilité pour le HCM de s'auto-saisir pour initier une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat, via le Premier président de la Cour de révision en sa qualité de Président de la formation du HCM siégeant en matière disciplinaire. Seul le Directeur des services judiciaires disposait à ce jour de cette compétence. Le projet de loi prévoit (article 4) une composition différente pour la formation du HCM amenée à siéger consécutivement à une telle auto-saisine par rapport à celle ayant initié la saisine, afin de respecter le caractère équitable de la procédure.

74. Les autorités monégasques indiquent par ailleurs que la loi portant statut de la magistrature régit les manquements aux règles sur l'intégrité des magistrats, à travers une définition large, la « *qualification juridique des faits susceptibles de constituer une (...) faute devant être établie au regard de chaque cas d'espèce donnant lieu à poursuite disciplinaire* »⁵. Elles indiquent, en outre, que le recueil de principes éthiques et déontologiques adopté le 26 novembre 2019 sert utilement de référence et constitue un guide précis sur les devoirs et obligations des magistrats (voir recommandation xii ci-dessus). Les manquements aux principes éthiques et déontologiques sont de fait sanctionnés par la loi.
75. Le GRECO salue la prise de conscience des autorités monégasques pour que soit organisée dans la loi l'auto-saisine du HCM en matière disciplinaire et les invitent à finaliser l'adoption de ce projet de loi. Le GRECO attire l'attention des autorités sur l'utilité de dissocier d'avantage les fonctions de poursuite et d'instruction lorsque la procédure est initiée par le Directeur des Services Judiciaires, toutes deux étant aux mains de la même personne.
76. Par ailleurs, le GRECO prend note de l'intention des autorités monégasques de ne pas modifier la législation en vigueur concernant le dispositif disciplinaire des magistrats. Il note cependant que les règles sur l'intégrité des magistrats sont définies plus précisément dans le cadre du Recueil de principes éthiques et déontologiques récemment adopté, et que tout manquement aux dispositions de ce Recueil peut donner lieu à une sanction disciplinaire en vertu de la loi.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

78. *Le GRECO a recommandé de mettre en place un dispositif de formation continue pour les juges et procureurs en matière d'intégrité et de déontologie qui permette aussi d'aborder les futures règles à adopter en la matière.*
79. Les autorités monégasques indiquent qu'elles ont prévu d'organiser des actions de formation pour l'ensemble des magistrats, portant notamment sur le Recueil de principes éthiques et déontologiques. Elles rappellent en outre qu'il existe déjà un dispositif de formation continue qui contient des modules relatifs à l'intégrité et à la déontologie. Celui-ci est mis en œuvre par l'Ecole nationale de la Magistrature française, auprès de laquelle les magistrats exerçant à Monaco ont accès chaque année. Le Recueil de principes éthiques et déontologiques prévoit le devoir pour les magistrats de se former de manière continue.
80. Le GRECO prend note des informations transmises par les autorités monégasques et rappellent l'importance de mettre en place un dispositif de formation continue pour les magistrats en matière d'intégrité et de déontologie. A cet égard, il salue l'adoption du Recueil de principes éthiques et déontologiques et encourage les autorités monégasques à mettre effectivement et pleinement en œuvre le dispositif de formation envisagé.
81. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption concernant les procureurs spécifiquement

Recommandation xvi.

⁵ Exposé des motifs de la Loi N° 1 364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature

82. *Le GRECO a recommandé de consacrer dans les textes l'interdiction de toute instruction dans des dossiers individuels.*
83. Les autorités monégasques rappellent que le Directeur des Services Judiciaires est constitutionnellement garant de l'indépendance de la justice. Il dirige l'action publique, ayant autorité sur le Procureur général, qui dirige hiérarchiquement et structurellement les membres du Parquet. Les autorités précisent que, conformément à l'article 26 de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires, le Directeur des Services Judiciaires ne peut exercer lui-même l'action publique, ni en arrêter ou suspendre le cours, et donne ses instructions aux procureurs par écrit. Ces instructions sont versées au dossier de procédure. Les procureurs sont tenus d'y confirmer leurs actes d'information écrite, tout en gardant une indépendance de la parole à l'audience. Les autorités monégasques n'entendent pas modifier les textes en la matière, s'agissant d'un principe fondamental de la procédure pénale faisant du Directeur des Services Judiciaires le premier acteur de la politique pénale. En outre, elles soulignent qu'en pratique le Directeur des Services Judiciaires ne donne jamais d'instructions directes à caractère individuel de poursuivre des faits dont il a connaissance. Elles précisent que si la loi lui donne compétence pour statuer sur les recours formés par les justiciables contre les décisions de classement sans suite prises par le Procureur Général, la pratique établit que celles-ci ne sont jamais révoquées.
84. Le GRECO prend note de la position des autorités monégasques et du fait qu'en pratique, le Directeur des Services Judiciaires ne donne pas d'instruction de poursuivre au Procureur Général. Il souligne que dans son Avis N° 13(2018) : « Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs », le Conseil consultatif de procureurs européens affirme que « *les instructions de non poursuite doivent être prohibées et les instructions de poursuites doivent être strictement encadrées conformément à la Recommandation Rec(2000)19⁶* ». Le GRECO invite les autorités monégasques à aligner la législation avec ces principes et avec une pratique réputée constante. Dans cette attente, il est d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier son analyse.
85. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

86. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Monaco a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante deux des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** S'agissant des autres recommandations, six ont été partiellement mises en œuvre et huit recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

⁶ Voir paragraphe 13(d) de la Recommandation Rec(2000)19 : « Dans les pays où le ministère public dépend du gouvernement ou se trouve subordonné à celui-ci, l'État doit prendre toutes mesures afin de garantir que lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale, le gouvernement étant, par exemple, astreint :

- à solliciter au préalable l'avis écrit du ministère public compétent ou de l'organe représentatif du corps ;
- à dûment motiver ses instructions écrites, tout particulièrement lorsqu'elles ne concordent pas avec cet avis et à les acheminer par la voie hiérarchique ;
- avant l'audience, à verser au dossier de la procédure pénale les instructions et avis, et à les soumettre au débat contradictoire. »

87. Plus spécifiquement, les recommandations xi et xii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations vii, viii, x, xiii, xiv et xv ont été partiellement mises en œuvre, et les recommandations i à vi, ix et xvi n'ont pas été mises en œuvre.
88. Pour ce qui est des parlementaires, aucune des recommandations n'a été mise en œuvre. Les autorités monégasques justifient les situations actuelles sans apporter d'éléments concrets nouveaux qui seraient intervenus depuis la publication du rapport d'évaluation. Le GRECO marque sa compréhension pour les spécificités propres à un Etat de petite taille, où les citoyens se connaissent et où il est plus difficile de susciter des engagements publics. Ces spécificités ne peuvent toutefois pas constituer un paravent pour réfuter des évolutions visant à renforcer la confiance du public dans ses institutions et lui garantir que les parlementaires exercent leurs fonctions dans la plus grande intégrité. Le GRECO note avec satisfaction l'intention exprimée par les autorités monégasques de préparer une Charte de déontologie à l'attention des parlementaires, de renforcer le Règlement intérieur pour renforcer l'arsenal de sanctions applicables au regard de la conduite des parlementaires et de former les parlementaires. Il les encourage à concrétiser ces intentions pour faire évoluer les textes et la pratique relatifs au processus parlementaire afin de renforcer la transparence de ce processus, notamment dans le cadre de l'adoption des textes législatifs et pour prévenir les conflits d'intérêt entre l'activité des parlementaires et d'autres fonctions ou activités.
89. Pour ce qui est des magistrats, le GRECO salue la nouvelle législation organisant le Tribunal Suprême et l'adoption de la Charte de déontologie pour ses membres, de même que l'adoption d'un Recueil de principes éthiques et déontologiques des magistrats. Il note avec satisfaction les avancées qui pourraient résulter de l'adoption des amendements à la loi portant statut de la magistrature en matière d'évaluation périodique d'un plus grand nombre de magistrats et d'auto-saisine du Haut Conseil de la Magistrature en matière disciplinaire. Par ailleurs, le nombre des audiences publiques de la Cour de révision a été étendu, ce qui est à saluer. Le GRECO encourage les autorités monégasques à tirer des conclusions pratiques du recensement en cours des incompatibilités et activités parallèles au sein des juridictions et du Parquet. Il convient par ailleurs d'assurer la transparence dans la nomination et la gestion des carrières des magistrats (détachés ou non), y compris au niveau du Tribunal Suprême. Le GRECO rappelle notamment que la procédure de renouvellement d'un détachement ne peut en aucun cas être utilisée pour exercer une pression sur le magistrat ; il s'interroge à cet égard sur le non-renouvellement du détachement d'un juge d'instruction français chargé de dossiers sensibles, qui n'est pas de nature à assurer la sérénité de l'exercice indépendant des fonctions de juge détaché à Monaco. L'indépendance opérationnelle du Haut Conseil de la Magistrature doit être renforcée.
90. Par conséquent, au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau faible de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO décide donc d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres défailants au regard des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et demande au Chef de la délégation de Monaco de présenter un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet (à savoir les recommandations i à x et xiii à xvi) dans les meilleurs délais et d'ici le 31 décembre 2020.
91. Enfin, le GRECO invite les autorités de Monaco à autoriser dès que possible la publication du rapport.