



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 22 septembre 2021  
Publication: 8 octobre 2021

Public  
GrecoRC4(2021)16

## QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

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

## RAPPORT DE CONFORMITÉ INTÉRIMAIRE

## MONACO

Adopté par le GRECO lors de sa 88<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 20-22 septembre 2021)

## 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 76<sup>e</sup> 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 avaient soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO avait chargé Andorre (pour les assemblées parlementaires) et la Belgique (pour les institutions judiciaires) de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité.
3. Le Rapport de conformité, adopté par le GRECO lors de sa 84<sup>e</sup> réunion plénière (6 décembre 2019) et rendu public le 17 février 2020 avec l'autorisation de Monaco ([GrecoRC4\(2019\)20](#)), concluait que le niveau faible de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO décidait alors d'appliquer l'article 32, paragraphe 2.i) concernant les membres défailants au regard des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et demandait 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).
4. Le 31 mars 2021, les autorités monégasques ont communiqué des informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, lesquelles ont servi de base au présent rapport rédigé par les rapporteurs Mme Eva Garcia Lluellas, 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 intérimaire.
5. Le présent rapport de conformité intérimaire évalue la mise en œuvre des quatorze recommandations (i à x et xiii à xvi) depuis l'adoption du rapport de conformité et procède à une appréciation globale du degré de conformité de Monaco à ces recommandations.

## II. ANALYSE

### *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. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, en constatant que les mesures prises n'étaient pas suffisantes pour renforcer de manière significative la transparence du processus législatif. Il regrettait plus précisément que, malgré des propositions pour améliorer la visibilité et la transparence des travaux parlementaires sur le site Internet du Conseil National, la proposition unanime du Conseil National de créer des séances publiques d'actualité n'avait pas été retenue. Il notait aussi que les

propositions formulées pour instaurer des délais pour communiquer les amendements et autres textes préparatoires n'avaient pas été concrétisées.

8. Les autorités monégasques indiquent maintenant que le Conseil National a adopté son Règlement intérieur le 25 novembre 2020, et que celui-ci est mis en application depuis le début de l'année 2021. Il prévoit l'obligation de publication des ordres du jour des commissions, des avis écrits rendus par toutes les entités consultées par une commission (et non plus seulement des avis consultatifs de portée institutionnelle), des projets et propositions de loi dès leur dépôt au Secrétariat Général du Conseil National et des rapports des projets et propositions de loi adoptés par les commissions. Afin de faciliter ces publications, le site Internet du Conseil National a été refondu et présente les lois, projets et propositions par thématique pour faciliter les recherches. Il intègre désormais, pour chaque texte étudié, une chronologie de l'évolution de son étude jusqu'au vote public, ainsi que des vidéos concernant le texte législatif. Sous chaque texte étudié un lien vers le schéma institutionnel du « parcours d'une loi » est accessible pour que le public puisse mieux comprendre le processus législatif. Par ailleurs, le gouvernement a indiqué le 17 juin 2021 que la publication des lois au Journal de Monaco s'accompagnera désormais du Rapport de la commission concernant ces lois et de la réponse du Gouvernement. En outre, le site Internet du Conseil National invite désormais, sous chaque projet ou proposition de loi en cours d'étude, toute personne intéressée à prendre l'attache de la commission compétente pour poser des questions au président de la commission ou lui adresser des suggestions. La bonne application de ces mesures de transparence et de publicité est garantie par la norme ISO 9001 qui certifie le Conseil National.
9. Les autorités monégasques indiquent aussi que la question des séances publiques d'actualité n'a pas été retenue par le Gouvernement, pour des raisons tenant à la nature même du régime politique de la Principauté, qui reste une monarchie héréditaire et constitutionnelle, dans laquelle le Gouvernement est responsables envers le Prince. Elles précisent toutefois qu'une « loi de résultat budgétaire final » est en cours de discussion au Conseil National. Elle doit combler l'absence de débat public d'actualité au premier semestre d'une année, en permettant qu'un premier débat budgétaire public intervienne dès cette période de l'année, sans attendre les débats publics budgétaires du deuxième semestre. Les débats budgétaires sont traditionnellement l'occasion pour les Conseillers Nationaux d'échanger sur l'ensemble des questions relatives à la politique publique de la Principauté, et sont suivis par la population et les media. Les autorités indiquent aussi que le nouveau Règlement intérieur du Conseil National consacre et encadre la pratique existante du vote des Résolutions (textes non contraignants déposés par les parlementaires pour évoquer un sujet en séance publique). Cette pratique est de plus en plus courante. Ainsi, en 2020, quatre résolutions ont été adoptées, portant sur le Règlement intérieur du Conseil National, la lutte contre la COVID 19 et la promotion de la représentation des femmes au sein des conseils d'administration des entités, publiques et privées, dépendant de l'Etat.
10. Les autorités monégasques indiquent en outre que l'article 40 du nouveau Règlement intérieur instaure désormais un délai d'au moins deux jours pour la présentation préalable aux membres du Conseil National des textes, amendements et documents faisant l'objet d'une délibération en commission.
11. Le GRECO salue l'adoption du nouveau Règlement intérieur du Conseil National et les mesures d'application contribuant directement à renforcer de manière significative la transparence du processus législatif et la visibilité des travaux parlementaires. Il prend note des obligations de publier ces travaux sur le site Internet du Conseil National, réorganisé en conséquence, et de la certification de ces procédures de publicité à travers la norme ISO 9001. Ces mesures vont dans le sens de la

recommandation. Par ailleurs, le GRECO prend acte de l'impossibilité indiquée par les autorités de créer des séances publiques d'actualité au Conseil National du fait de la spécificité du régime politique de Monaco, mais note la volonté des autorités d'aller vers davantage de débats publics concernant l'actualité en élargissant le processus budgétaire pour offrir une occasion supplémentaire de débat dans la première partie de l'année. Il encourage les autorités à finaliser ce processus. Le GRECO note également que le nouveau Règlement intérieur du Conseil National consacre et organise le vote des Résolutions, permettant de traiter de questions d'actualité, et qu'une telle pratique se développe effectivement. Le GRECO note enfin que le nouveau Règlement intérieur instaure des délais minimaux pour communiquer aux parlementaires les textes, amendements et autres textes préparatoires avant les séances de travail des commissions, ce qui va dans le sens de sa recommandation.

12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

### **Recommandation ii.**

13. *Le GRECO a recommandé (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.).*
14. Il est rappelé que dans le Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO rappelait l'importance de concrétiser le processus visant à adopter une Charte déontologique, illustrée d'exemples concrets relatifs aux risques auxquels les parlementaires peuvent être confrontés. Il soulignait aussi la nécessité de mettre en place des formations pour faciliter l'application effective des principes, règles et pratiques de la Charte relatifs à la conduite générale, aux cadeaux et autres avantages et aux relations avec les tiers, et d'en organiser la publicité.
15. Les autorités monégasques indiquent maintenant que les éléments relatifs à la déontologie ont été inscrits explicitement dans le nouveau Règlement intérieur<sup>1</sup>, plutôt que dans une Charte séparée, afin de garantir leur valeur juridique. Ils contiennent les principes relatifs à la conduite générale, aux conflits d'intérêt et à l'interdiction de susciter, solliciter, accepter ou recevoir des avantages en échange d'une intervention sur toute question sur laquelle le parlementaire peut être appelé à se prononcer. Il prévoit également que les cadeaux et avantages d'une valeur supérieure à 200 euros fassent l'objet d'une déclaration confidentielle conservée et enregistrée au Conseil National et susceptibles d'être consultées par le déontologue du Conseil National dans le cadre d'une procédure de manquement. Le Règlement prévoit des sanctions en cas de manquement à ces principes (voir recommandation v ci-dessous). Le Règlement a été publié au Journal de Monaco et est disponible sur le site Internet du Conseil National.
16. Le déontologue du Conseil National, nommé en mai 2021, est chargé de rédiger avant le 31 octobre 2021 trois notices explicatives destinées aux parlementaires afin de préciser la portée des dispositions du Règlement intérieur concernant les règles de déontologie et les obligations déclaratives imputables aux Conseillers Nationaux.
17. Une formation a été proposée en janvier 2020 par le Conseil National à ses membres sur la prévention de la corruption et les risques pénaux encourus ; elle a été suivie par 19 des 24 Conseillers Nationaux. Le nouveau déontologue est notamment chargé

---

<sup>1</sup> Chapitre II du Titre II : « Discipline, éthique et déontologie ».

des formations. Une Commission Plénière d'Etude lui a permis en juillet 2021 de présenter l'ensemble de ses missions aux Conseillers Nationaux et de tenir un premier échange sur les obligations leur incombant. Une deuxième session est prévue en octobre 2021. Des formations seront systématiquement dispensées aux futurs Conseillers Nationaux, au début de chaque mandature, à partir de la prochaine mandature en 2023. Par ailleurs, des missions de formation ponctuelles sont prévues pour s'assurer qu'après chaque mise à jour du Règlement Intérieur, ou chaque modification législative pertinente, les nouvelles dispositions applicables sont expliquées aux Conseillers Nationaux. D'autres formations ponctuelles pourront aussi être organisées sur des thématiques spécifiques.

18. Le GRECO salue l'adoption du nouveau Règlement intérieur du Conseil National qui régit désormais la conduite générale de ses membres, les cadeaux et autres avantages dont ils bénéficient, ainsi que leurs relations avec les tiers. Il relève également que ces dispositions sont rendues publiques, y compris sur le site Internet du Conseil National, et que des formations des parlementaires concernant ces dispositions ont été organisées, et seront désormais organisées de manière systématique pour les nouveaux parlementaires. Il considère que la première partie de sa recommandation est ainsi pleinement mise en œuvre. Concernant la seconde partie de la recommandation, le GRECO note que le déontologue du Conseil National est chargé de faciliter l'application de ces dispositions à travers la rédaction de notices explicatives, prévue avant la fin octobre 2021.
19. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

20. *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.*
21. Il est rappelé quand dans le Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Tout en saluant l'évolution législative renforçant le dispositif de lutte contre la corruption, le GRECO rappelait 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 ces infractions par des mécanismes effectifs permettant de signaler a priori les conflits d'intérêts ponctuels dans le cadre d'une procédure parlementaire, et encourageait les autorités à introduire des dispositions pertinentes dans une Charte de déontologie.
22. Les autorités monégasques indiquent maintenant que les membres du Conseil National ont l'obligation de signaler les conflits d'intérêts intérêt personnel susceptibles d'influencer directement l'exercice indépendant, impartial et objectif de leur mandat. Le nouveau Règlement intérieur (susmentionné) leur impose de faire connaître à l'oral ou par écrit leurs intérêts privés au regard d'un sujet examiné dans le cadre d'une procédure législative, au niveau du travail en commission et en séance plénière. Cette déclaration est consignée au procès-verbal. Lorsqu'elle intervient en commission, elle est communiquée à l'Assemblée par le Président du Conseil National, en séance publique, avant l'ouverture du débat. Les parlementaires peuvent décider de ne pas prendre part aux travaux en raison de ces possibles conflits d'intérêt. Le Règlement a été publié au Journal de Monaco et est disponible sur le site Internet du Conseil National.
23. Le GRECO salue la mise en place et la publication, dans le nouveau Règlement intérieur du Conseil National, des dispositions relatives à la déclaration d'intérêts

privés ponctuels dans le cadre des procédures parlementaires, en commission et en séance plénière, conformément à sa recommandation.

24. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

**Recommandation iv.**

25. *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).*
26. Il est rappelé que dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que la Recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Tout en marquant sa compréhension pour les spécificités liées à la taille du pays, le GRECO avait indiqué que les parlementaires, voire les membres de la famille à charge, devaient déclarer leurs intérêts financiers et économiques, et qu'il convenait d'assurer le contrôle de ces déclarations
27. Les autorités monégasques rappellent leur position selon laquelle une déclaration de patrimoine publique ne peut être envisagée pour les membres du Conseil National au regard des réalités démographiques et sociales monégasques, car elle serait préjudiciable à la vie démocratique du pays en impliquant une atteinte disproportionnée à la vie privée des personnes acceptant de s'engager dans de telles fonctions publiques (au risque de limiter par trop le nombre de candidats). Afin de renforcer la transparence de la vie publique dans ce contexte spécifique, les autorités indiquent maintenant que le Conseil National a modifié son Règlement intérieur pour inclure à l'égard des parlementaires un régime de déclarations d'intérêts et d'activités : dans les deux mois suivant leur entrée en fonction, les membres du Conseil National doivent désormais déclarer auprès du Secrétaire Général du Conseil leurs intérêts et activités exercées au moment de l'élection et ceux conservés durant le mandat (activités professionnelles rémunérées, participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société, participations financières directes dans le capital d'une société, exercice de fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, autre mandat électif), ainsi que les activités professionnelles exercées par leur conjoint. Ces déclarations sont mises à jour annuellement. Elles restent confidentielles, enregistrées et scellées au moment de leur dépôt et de leur mise à jour, et conservées dans un coffre. Elles peuvent être consultées par le déontologue du Conseil National dans le cadre d'une procédure de manquement engagée à l'encontre d'un Conseiller National (voir Recommandation v ci-dessous). Le déontologue du Conseil National est chargé de rédiger une notice explicative pour préciser les obligations déclaratives des Conseillers Nationaux et faciliter la bonne application des dispositions (voir para. 16 ci-dessus).
28. 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, et note les avancées significatives voulues par le Conseil National dans son nouveau Règlement intérieur au regard de l'obligation faite désormais aux parlementaires de déclarer leurs intérêts et activités ainsi que les activités professionnelles de leur conjoint. Ceci va dans le sens de sa recommandation. Le GRECO note toutefois que l'esprit de cette recommandation vise notamment à renforcer la transparence de la vie publique et la confiance des citoyens dans leurs instances représentatives. Cet objectif ne peut être rempli si ces déclarations restent confidentielles, voire secrètes, et ne peuvent être utilisées que dans le cadre d'une procédure en manquement, alors même que la publicité de ces déclarations devrait être l'une des garanties permettant d'initier, le

cas échéant, une telle procédure. Il note que le déontologue chargé de préparer des éléments concrets visant à faciliter l'application du Règlement, est seul autorisé à accéder aux déclarations d'intérêts et d'activité des parlementaires dans un cadre précis. Pour ces raisons le GRECO ne peut pas considérer que sa recommandation a été pleinement mise en œuvre.

29. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation v.**

30. *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.*
31. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que la Recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO encourageait les autorités à mettre en place des mesures pour assurer un contrôle et faire exécuter de façon efficace les obligations de déclaration et des normes de conduite des parlementaires, et sanctionner le non-respect de ces mesures, le cas échéant.
32. Les autorités monégasques indiquent maintenant que le nouveau Règlement intérieur du Conseil National crée la fonction de déontologue, indépendant et disposant de compétences professionnelles adaptées, nommé par le Bureau du Conseil National pour trois ans. Le déontologue a été nommé en mai 2021. Un Comité de déontologie est également créé, composé de trois membres titulaires et trois suppléants issus du Conseil National (dont un membre titulaire et suppléant issus de l'opposition). Il a été mis en place en juillet 2021. Une procédure de manquement aux obligations de déclarations et normes de conduite des Conseillers Nationaux a également été introduite, initiée lorsque le Comité de déontologie ou le Bureau ont été saisis par un Conseiller National ou s'autosaisissent. L'avis du déontologue est ainsi sollicité et doit rendre un avis transmis au Comité de déontologie. Dans le cadre de la rédaction de cet avis, le déontologue peut consulter les déclarations de dons ou avantages et les déclarations d'intérêts et d'activités parlementaire concerné. Les avis et consultations rendus par le déontologue sont soumis au principe de confidentialité (et ne peuvent être rendus publics que par le parlementaire concerné). Le Comité de déontologie juge ensuite à la majorité de la convocation par le Bureau d'une Commission Plénière d'Etude chargée de prononcer d'éventuelles sanctions, récemment renforcées dans le cadre du nouvel l'article 93 du Règlement intérieur : interdiction temporaire de rapporter, interdiction temporaire de participer aux votes d'une Commission, interdiction temporaire de se présenter à la présidence ou la vice-présidence d'une Commission, privation partielle ou totale de l'indemnité parlementaire, avec ou sans exclusion temporaire. La durée de la mise en œuvre de ces sanctions est également encadrée par le Règlement. Il est précisé que ces sanctions peuvent désormais être également appliquées en cas de condamnation pénale des Conseillers Nationaux pour prise illégale d'intérêt, trafic d'influence ou corruption. A ce jour, le Conseil National n'a pas été saisi de tels manquements.
33. Le GRECO salue la mise en place d'une procédure, assortie de sanctions, permettant de contrôler et faire exécuter les obligations de déclaration et les normes de conduite des parlementaires, conformément au nouveau Règlement intérieur du Conseil National, de même que la création d'instances chargées de conduire ces procédures.
34. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

### **Recommandation vi.**

35. *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.*
36. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité le GRECO avait conclu que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre, les mesures déontologiques devant faire l'objet des formations et des conseils n'ayant pas été adoptées.
37. Les autorités monégasques indiquent maintenant que le nouveau Règlement intérieur du Conseil National confère au déontologue un rôle majeur pour accompagner les parlementaires dans l'application effective des principes d'intégrité et des procédures de déclarations d'intérêts privés. Il peut être consulté à tout moment, par tout moyen, par tout membre du Conseil National pour son cas personnel, sur l'attitude à avoir pour appliquer ces principes et respecter ces procédures. Par ailleurs, le Secrétariat Général du Conseil National a organisé plusieurs formations sur les règles de déontologie et les règles pénales applicables en matière d'intégrité et de corruption, et doit renouveler ce type de formation, en l'adaptant au nouveau Règlement intérieur. Ces formations seront systématiquement dispensées aux futurs Conseillers Nationaux, au début de chaque mandature (voir para. 17 ci-dessus).
38. Le GRECO prend note du rôle dévolu au déontologue par le nouveau Règlement intérieur du Conseil National pour sensibiliser les parlementaires aux principes déontologiques et d'intégrité et les éclairer individuellement sur les conduites à tenir pour les appliquer effectivement. Il note également que des formations dans ce domaine ont été organisées et que ces formations seront systématisées à l'avenir pour tous les nouveaux membres du Conseil National, conformément à sa recommandation.
39. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

### *Prévention de la corruption concernant les juges et procureurs*

### **Recommandation vii.**

40. *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.*
41. Il est rappelé que dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Plus précisément, tout en reconnaissant la volonté des autorités monégasques d'affirmer dans la loi le rôle central du Haut Conseil de la Magistrature (HCM) comme garant de l'indépendance et de l'efficacité du système judiciaire, le GRECO avait recommandé que l'indépendance du HCM soit effectivement renforcée au regard du pouvoir exécutif et affirmée dans la constitution. Il avait recommandé que sa composition soit rééquilibrée au profit de membres élus par leurs pairs, que ses avis en matière de nomination soient effectivement suivis, qu'il puisse se réunir de sa propre initiative - sans être convoqué par le Directeur des Services Judiciaires - et que son rapport d'activité soit rendu public.
42. Les autorités monégasques indiquent maintenant que la loi portant statut de la magistrature a été adoptée le 30 juin 2020 et est entrée en vigueur. Le Secrétaire



d'Etat à la justice (anciennement appelé Directeur des services judiciaires)<sup>2</sup> et le HCM veillent désormais tous deux à l'application du statut des magistrats et s'assurent, dans l'exercice de leurs attributions, du respect du principe de l'indépendance des juges garanti par la Constitution. Les autorités considèrent dès lors que le rôle majeur du HCM, garant de l'indépendance de la justice, est ainsi consacré, en rappelant que l'article 46 de la Constitution exclut expressément de la compétence du Gouvernement les affaires relevant du Secrétaire d'Etat à la justice, indépendant à l'égard du Gouvernement dont il n'est pas membre. Elles en concluent que cette indépendance exclut tout risque d'inféodation au pouvoir exécutif dans l'exercice de la présidence du HCM.

43. Les autorités monégasques indiquent par ailleurs que, suite au nouvel Article 3 de la loi portant statut de la magistrature, le HCM peut être saisi en matière disciplinaire, outre par le Secrétaire d'Etat à la justice, par le Premier Président de la Cour de révision, en sa qualité de président de la formation du HCM siégeant en matière disciplinaire, à la demande de la majorité des membres du HCM, hors le Secrétaire d'Etat à la justice. Elles relèvent aussi que le HCM joue un rôle central dans la procédure de recrutement des magistrats et le déroulement de leur carrière (voir recommandation ix ci-dessous).
44. Le GRECO prend note des amendements de la loi portant statut de la magistrature qui renforce le positionnement du HCM comme garant de l'indépendance judiciaire et de l'application du statut des magistrats, aux côtés du Secrétaire d'Etat à la justice. Il note que ce dernier est indépendant du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions. En ce sens, et bien qu'il regrette que le rôle du HCM ne soit pas consacré dans la Constitution, le GRECO pourrait considérer qu'une partie de sa recommandation a été traitée de manière satisfaisante, compte tenu des spécificités constitutionnelle de la Principauté. Il note également que, en matière disciplinaire à l'encontre d'un magistrat, le HCM peut désormais s'auto-saisir à la majorité de ses membres, ce qui va également dans le sens de sa recommandation. Le GRECO note toutefois que la composition du HCM n'a pas été rééquilibrée au profit de juges élus par leurs pairs et que son rapport d'activité n'est pas rendu public. Son rôle n'a pas été accru en matière de nomination des magistrats et de gestion de leur carrière.
45. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

46. *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.*
47. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait en particulier salué les amendements du cadre normatif définissant pour le Tribunal Suprême des règles en matière d'intégrité concernant ses membres, ainsi que la nouvelle Charte de déontologie. Il recommandait cependant que la procédure de nomination des membres du Tribunal Suprême soit plus transparente.
48. Les autorités monégasques rappellent qu'à leur sens, la procédure de nomination des membres du Tribunal Suprême, qui fonctionne comme juridiction constitutionnelle, est transparente et repose sur des critères objectifs adéquats. Selon l'article 89 de la

---

<sup>2</sup> Les autorités indiquent que l'Ordonnance du 14 juillet 2020 modifiant ce titre est notamment motivée par la volonté de marquer davantage et assurer la visibilité du Secrétaire d'Etat à la justice, indépendant du Gouvernement dans l'exercice de sa fonction.

Constitution, ses membres doivent être choisis parmi des juristes particulièrement compétents et sont nommés par le Prince sur présentation d'institutions fonctionnellement indépendantes (Conseil National, Conseil d'Etat, Conseil de la Couronne, Cour d'appel, Tribunal de première instance) de sorte que la liberté de choix du Prince est strictement encadrée. Les autorités ajoutent que les membres du Tribunal Suprême doivent être des personnes éminemment compétentes, notamment en matières constitutionnelle et en droit administratif, compte tenu des compétences de ce Tribunal, ce qui a toujours conduit à proposer la nomination de professeurs d'université spécialisés ou des juristes ayant une expérience dans les domaines concernés.

49. Le GRECO note qu'aucune information nouvelle concernant la procédure et les critères de nomination des membres du Tribunal Suprême ne lui a été transmise et conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

50. *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.*
51. Il est rappelé que dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Tout en saluant l'appel public à candidature pour le poste de Procureur Général, qu'il appelait à consacrer dans les textes, le GRECO regrettait qu'il n'existe pas de procédure publique pour les avancements et surtout pour la promotion à des postes plus élevés hiérarchiquement. En ce qui concerne le renouvellement de la période de détachement pour les magistrats français, il soulignait, en ayant à l'esprit un cas concret, que cette procédure ne pouvait en aucun cas être utilisée pour exercer une pression sur le magistrat.
52. Les autorités monégasques rappellent que chaque vacance de poste de magistrat (détaché ou non) fait l'objet d'un appel à candidatures, en interne ou via les autorités françaises, y compris pour les nominations aux fonctions les plus élevées. Ces appels à candidatures sont accompagnés d'une fiche de poste faisant état des compétences requises attendues pour l'exercice des fonctions ainsi que du profil du poste vacant. Ces fiches de poste font état de critères précis d'ancienneté, de qualification professionnelle, d'expérience. S'il est jugé par le Secrétaire d'Etat à la Justice que les magistrats en poste à Monaco (monégasques ou français) sont susceptibles d'accéder au poste vacant, une note administrative est adressée en transparence à tous les magistrats (monégasques et français) via les chefs de juridiction ainsi que le Procureur Général. S'il est jugé que les nécessités, notamment de continuité du service, nécessitent de faire appel à une procédure de détachement de magistrat, un profil professionnel est transmis via la voie diplomatique au Ministère de la Justice français ; un appel à candidatures est diffusé auprès du corps judiciaire français sur la base des critères objectifs de recrutement formulés par Monaco – des magistrats monégasques peuvent candidater. Les candidats répondant aux critères retenus sont auditionnés par le HCM qui émet un avis général sur la base duquel le Secrétaire d'Etat à la Justice établit un rapport à l'attention du Prince suggérant la nomination d'un magistrat, validée par le Prince. Lorsqu'il s'agit d'un magistrat français, le Ministère de la justice français sollicite l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. Les autorités monégasques précisent que si cet avis était négatif, elles ne donneraient pas suite au détachement envisagé. Le magistrat est ensuite nommé par Ordonnance princière.

53. Les autorités indiquent que des réflexions sont en cours pour préciser ces procédures dans la loi relative au statut de la magistrature.
54. Les autorités monégasques précisent aussi qu'en 2020, un concours d'accès à la magistrature monégasque a été ouvert, ce qui n'avait plus été le cas depuis dix ans. Réservé aux candidats de nationalité monégasque satisfaisant aux conditions prévues par la loi relative au statut de la magistrature, ce concours a été organisé par un jury indépendant présidé par le Premier Président de la Cour de révision, comprenant des magistrats et des personnalités qualifiées extérieures à la Principauté et ayant déjà participé aux recrutements ou formations assurés par l'École nationale de la magistrature française (ENM). Le candidat admis suit depuis avril 2021 l'intégralité de la formation dispensée par l'ENM aux auditeurs de justice.
55. Le GRECO prend note des informations réitérées relatives à la procédure mise en œuvre pour publier les vacances et nommer les magistrats, soit monégasques, soit français. Il note également qu'un concours pour l'accès à un poste dans la magistrature a été ouvert pour un monégasque pour la première fois depuis dix ans. Il s'agit d'indicateurs encourageants allant dans le sens d'une meilleure transparence dans les nominations de magistrats, mais pas suffisants pour conclure que la recommandation est pleinement mise en œuvre. En effet, ces procédures devraient être clairement régies par les textes afin d'en assurer la pleine transparence et de renforcer le rôle du HCM dans ce domaine. Le GRECO ne peut donc qu'encourager les autorités monégasques à les expliciter de manière complète et exhaustive dans la loi, y compris en matière de renouvellement de la période de détachement pour les magistrats français, afin de garantir qu'il ne puisse pas porter atteinte à l'indépendance du magistrat concerné.
56. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

57. *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.*
58. Il est rappelé que dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait salué le fait que les formulaires d'évaluation incluent une appréciation des valeurs déontologiques et encouragé les autorités à modifier la loi pour étendre le dispositif d'évaluation à certains hauts magistrats.
59. Les autorités monégasques indiquent maintenant que la nouvelle Loi portant statut de la magistrature est entrée en vigueur en juillet 2020 et précise que sont soumis à évaluation par le Président du Tribunal les juges du Tribunal de première instance, le juge tutélaire et le juge de paix. Le Premier Président de la Cour d'appel évalue de même le Président et Vice-président du Tribunal de première instance, les Conseillers à la Cour d'appel et les juges d'instruction. Le Procureur général adjoint et l'ensemble des substituts sont quant à eux évalués par le Procureur général.
60. Le GRECO note que la nouvelle Loi portant statut de la magistrature étend le dispositif d'évaluation à l'intégralité des juges et procureurs au niveau du Tribunal de première instance et de la Cour d'appel, à l'exception du Premier Président de la Cour d'appel et du Procureur Général, ce qui va dans le sens de sa recommandation.
61. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

### **Recommandation xiii.**

62. *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.*
63. Il est rappelé que dans son Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Plus précisément, le GRECO avait marqué son appréciation pour l'évaluation qui était en cours des activités extra-judiciaires de tous les magistrats, y compris les magistrats français en détachement, et encouragé les autorités monégasques à tenir compte des conclusions de ces exercices d'évaluation pour renforcer dans la pratique le régime des incompatibilités.
64. Les autorités monégasques indiquent maintenant que l'évaluation des magistrats permet de conclure qu'aucun des magistrats en poste n'exerce d'activité complémentaire lucrative professionnelle ou salariée incompatible avec les fonctions de magistrat. Des activités d'enseignements juridiques à titre bénévole ou rémunérées aux tarifs habituellement pratiqués peuvent être notées. Il est précisé que dans le cadre de cette évaluation, la Direction des Services Judiciaires a demandé à l'ensemble des magistrats de faire état de toutes leurs activités complémentaires ou annexes, qu'elles soient rémunérées ou non. Les autorités indiquent également avoir rappelé à l'ensemble des magistrats, par une note administrative du Secrétaire d'Etat à la Justice adressée aux chefs des juridictions et au Parquet, les dispositions de la Loi portant statut de la magistrature relatives aux incompatibilités et aux dérogations possibles. Ces règles relatives au cumul d'activités et aux activités complémentaires prévoient que les magistrats qui se livreraient à des activités interdites pourraient être sanctionnés d'un point de vue disciplinaire. Les autorités précisent par ailleurs que lorsque des magistrats français sont détachés, un contrôle systématique de leurs éventuelles activités accessoires est opéré. Il est précisé en outre que la pérennité du dispositif est assurée par le Secrétaire d'Etat à la Justice qui interroge chaque magistrat lors de sa prise de fonctions sur ses activités annexes ou complémentaires, en lui demandant de l'informer systématiquement dès lors qu'il serait amené à exercer ultérieurement une activité complémentaire. Les réponses sont conservées à la direction et actualisées régulièrement.
65. Le GRECO rappelle 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 et prend note des conclusions de l'évaluation réalisée auprès des magistrats en poste à Monaco (y compris les magistrats français en détachement), selon lesquelles aucun d'entre eux n'exercerait d'activité complémentaire incompatible avec la fonction de magistrat. Il note également que les dispositions législatives relatives aux incompatibilités entre les fonctions de magistrats et d'autres fonctions, contenues dans la nouvelle Loi portant statut de la magistrature, sont formellement rappelées à l'ensemble des magistrats par le Secrétaire d'Etat à la Justice lors des prises de fonction, avec obligation de le tenir à jour de possibles évolutions. La loi prévoit que le Haut Conseil de la Magistrature peut être saisi en vue de prononcer des sanctions disciplinaires en cas de non-respect des dispositions relatives aux incompatibilités.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xiv.**

67. *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.*
68. Il est rappelé que dans son Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO était dans l'attente de pouvoir étudier de nouvelles dispositions législatives organisant l'auto-saisine du HCM en matière disciplinaire et attirait l'attention sur l'utilité de dissocier les fonctions de poursuite et d'instruction dans les procédures disciplinaires initiées par le Directeur des Services Judiciaires. Par ailleurs, il notait que les règles relatives à l'intégrité des magistrats étaient précisées dans le Recueil de principes éthiques et déontologiques, et que les manquements à ces règles donnaient lieu à des sanctions disciplinaires.
69. Les autorités monégasques indiquent maintenant que la Loi portant statut de la magistrature, entrée en vigueur en juillet 2020, prévoit l'auto-saisine du HCM en matière disciplinaire, à la demande de la majorité de ses membres, hors de Secrétaire d'Etat à la Justice. La loi dissocie également les fonctions de poursuite et d'instruction au sein du HCM en matière disciplinaire : lorsqu'il est saisi par le Secrétaire d'Etat à la Justice, le HCM délibère hors la présence de ce dernier, présidé par le Premier Président de la Cour de révision et complété du Premier Président de la Cour d'appel (ou, le cas échéant, de son Vice-président) ; lorsqu'il est saisi par le Premier Président de la Cour de révision sur demande de la majorité de ses membres, le HCM délibère hors la présence du Président et des membres s'étant prononcés sur sa saisine, chacun étant remplacé par son suppléant - le Premier Président de la Cour de révision désignant le membre du HCM qui présidera la formation disciplinaire, complété du Premier Président de la Cour d'appel.
70. Le GRECO salue l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives donnant au HCM le pouvoir de s'auto-saisir en matière disciplinaire, à la majorité de ses membres, et instaurant en la matière une séparation entre les fonctions de poursuite et d'instruction. Cette nouvelle législation est conforme à sa recommandation.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xv.**

72. *Le GRECO a recommandé 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.*
73. Il est rappelé que dans son Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué l'adoption du Recueil de principes éthiques et déontologiques et encouragé les autorités monégasques à mettre pleinement en œuvre un dispositif de formation à cet égard.
74. Les autorités monégasques rappellent maintenant que l'Ecole Nationale de la Magistrature française assure la formation initiale des magistrats exerçant à Monaco, incluant la formation aux principes éthiques et d'intégrité. En matière de formation continue, les autorités indiquent qu'un séminaire de formation sur les principes éthiques et déontologiques s'est tenu en novembre 2020, et qu'une telle formation sera désormais organisée de manière régulière. Par ailleurs, à l'initiative du

Secrétaire d'Etat à la Justice, l'Institut Monégasque de Formation aux Professionnels du Droit a été créé en avril 2021, avec pour mission de préparer les candidats au concours d'accès à la magistrature ou l'examen d'avocat, d'assurer des séminaires de formation à destination des magistrats, des avocats ainsi que des autres professionnels du droit, incluant des formations en matière d'intégrité et de déontologie. L'institut est aussi chargé d'organiser des manifestations ou colloques sur des thématiques juridiques et de participer à la diffusion du droit monégasque à travers la publication de chroniques et d'études juridiques ainsi que de décisions de justice.

75. Le GRECO prend note des informations transmises par les autorités monégasques concernant les formations passées, qui ont vocation à se pérenniser, y compris dans le cadre du nouvel Institut Monégasque aux Professionnels du Droit. Le GRECO encourage les autorités monégasques à mettre en œuvre ces formations régulières. Ces initiatives pérennes permettent de répondre aux préoccupations soulignées par la recommandation.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### *Prévention de la corruption concernant les procureurs spécifiquement*

##### **Recommandation xvi.**

77. *Le GRECO a recommandé de consacrer dans les textes l'interdiction de toute instruction dans des dossiers individuels.*
78. Il est rappelé que dans son Rapport de conformité, le GRECO avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Tout en notant les déclarations des autorités selon lesquelles, en pratique, le Secrétaire d'Etat à la Justice ne donne pas d'instruction de poursuivre au Procureur Général, le GRECO invitait les autorités à renforcer la législation de manière à y assurer que les procureurs ne peuvent se voir donner des instructions de ne pas poursuivre et que les instructions de poursuites soient strictement encadrées.
79. Les autorités monégasques indiquent maintenant que la récente loi du 8 juillet 2020 modifie la Loi relative à l'administration et à l'organisation judiciaires ainsi que le Code de procédure pénale dans le sens de la recommandation du GRECO. La législation prévoit ainsi désormais que le Secrétaire d'Etat à la Justice ne peut donner que des instructions de poursuite, et ce par écrit et de manière motivée, cette instruction étant versée au dossier de la procédure.
80. Le GRECO salue la modification de la législation relative à l'administration et à l'organisation de la justice et du Code de procédure pénale de manière à encadrer dans les textes les instructions de poursuite et à en assurer la transparence à travers l'obligation d'une procédure écrite et motivée, versée au dossier. Il accepte les informations des autorités monégasques selon lesquelles la présence d'une disposition mentionnant explicitement les instructions « de poursuite » implique qu'il n'est pas possible de donner des instructions de ne pas poursuivre. Bien qu'il aurait préféré que les textes interdisent clairement toute possibilité de donner des instructions dans les dossiers individuels, le GRECO reconnaît que cette évolution législative va dans le sens de la Recommandation (2000)19 du Conseil de l'Europe concernant le rôle du Ministère public dans le système de justice pénale et de l'Avis N° 13(2018) du Conseil consultatif de procureurs européens : « Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs ». Il considère que la loi est ainsi en phase avec l'esprit de la recommandation xvi du GRECO.
81. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été traitée de manière satisfaisante.

### III. CONCLUSIONS

82. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Monaco a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante onze des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Cinq autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre.
83. Plus spécifiquement, les recommandations i, iii, v, vi, x à xvi ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante, les recommandations ii, iv, vii à ix ont été partiellement mises en œuvre.
84. Pour ce qui est des *parlementaires*, des avancées significatives sont à signaler, en particulier grâce à l'adoption du Règlement intérieur du Conseil National et de mesures d'application. Ils contribuent ainsi à renforcer la transparence du processus législatif, notamment en matière de publication des travaux sur le site Internet du Conseil National et de certification des procédures de publicité. Davantage de débats publics d'actualité devraient avoir lieu grâce un processus budgétaire élargi et l'organisation du vote de Résolutions. Des délais minimaux sont instaurés pour communiquer aux parlementaires les textes préparatoires préalablement aux travaux des commissions. Le Règlement intérieur régit également la conduite générale des parlementaires, les cadeaux et autres avantages et leurs relations avec les tiers, à travers des dispositions rendues publiques, et sur lesquelles des formations sont organisées. Le Règlement contient des dispositions pertinentes relatives à la déclaration d'intérêts privés en début de mandat et de manière ponctuelle au cours du processus législatif. Une procédure, assortie de sanctions adéquates, permet de contrôler et faire exécuter les obligations de déclaration et les normes de conduite, et des instances chargées de conduire ces procédures sont créées. Il est toutefois souhaitable que les déclarations d'intérêts privés des parlementaires ne restent pas confidentielles et uniquement utilisables par le seul déontologue dans le cadre d'une procédure en manquement, mais soient rendues publiques. D'une manière générale, il est noté que le déontologue du Conseil National est appelé à jouer un rôle majeur pour faciliter l'application des dispositions relatives à l'intégrité des membres du Conseil National.
85. 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 est aussi satisfaisant de noter que le nombre des audiences publiques de la Cour de révision a été étendu. Des avancées significatives résultant de la nouvelle Loi portant statut de la magistrature sont également à souligner. La loi renforce le positionnement du Haut Conseil de la Magistrature (HCM) comme garant de l'indépendance judiciaire et de l'application du statut des magistrats, aux côtés du Secrétaire d'Etat à la justice. Elle organise aussi de manière satisfaisante l'évaluation des magistrats et l'auto-saisine du HCM en matière disciplinaire, tout en dissociant les fonctions de poursuite et d'instruction en la matière. Il convient toutefois de noter que la composition du HCM n'a pas été rééquilibrée au profit de juges élus par leurs pairs et que son rapport d'activité n'est pas rendu public. Les procédures de publicité des vacances et de nomination des magistrats, monégasques ou français, sont davantage transparentes. Un cadre pérenne et cohérent a été mis en place pour gérer les incompatibilités et activités parallèles au sein des juridictions et du Parquet. Il faut enfin souligner de manière positive la modification de la législation qui encadre et garantit la transparence des instructions de poursuite données par le Secrétaire d'Etat à la Justice à travers l'obligation d'une procédure écrite et motivée, versée au dossier.
86. Par conséquent, au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens

de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent de ne pas continuer à appliquer l'article 32 concernant les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.

87. En application du paragraphe 8.2 de l'article 31 du Règlement intérieur, le GRECO demande au Chef de délégation de Monaco de produire un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations ii, iv, vii à ix) au plus tard le 30 septembre 2022.
88. Enfin, le GRECO invite les autorités de Monaco à autoriser dès que possible la publication du rapport.