



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 24 mars 2023
Publication : 30 mars 2023

Public
GrecoRC4(2023)5

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

DEUXIEME RAPPORT DE CONFORMITÉ

MONACO

Adopté par le GRECO lors de sa 93^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 20-24 mars 2023)

I. INTRODUCTION

1. Ce Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités monégasques pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation de quatrième cycle sur Monaco (voir le paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur Monaco, adopté par le GRECO lors de sa 76e réunion plénière (23 juin 2017) et rendu public le 13 juillet 2017 avec l'autorisation de Monaco ([GrecoEval4Rep\(2017\)1](#)). Le Rapport de Conformité, adopté par le GRECO lors de sa 84^e 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 défaillants au regard des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle.
3. Un Rapport de Conformité intérimaire a été adopté par le GRECO lors de sa 88^{ème} plénière (22 septembre 2021) et rendu public le 8 octobre 2021 avec l'autorisation de Monaco ([GrecoRC4\(2021\)16](#)). Le GRECO concluait le niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant ». L'application de l'article 32 avait été suspendue et il avait été demandé à Monaco de communiquer des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ce rapport, reçu le 30 septembre 2022, a servi de base à ce Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO avait chargé Andorre et la Belgique de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés Mme Eva Garcia Lluellas au titre d'Andorre, et M. Carl Piron, au titre de la Belgique. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce deuxième rapport de conformité.

II. ANALYSE

5. Il convient de rappeler que le GRECO avait formulé seize recommandations à Monaco dans son Rapport d'Évaluation. Dans son Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait conclu que les recommandations i, iii, v, vi et x à xvi avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante et que les recommandations ii, iv et vii à ix avaient été partiellement mises en œuvre. Les paragraphes qui suivent portent donc sur la mise en œuvre des recommandations en suspens.

Prévention de la corruption concernant les parlementaires

Recommandation ii

6. *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.).*
7. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué le nouveau Règlement intérieur du Conseil National contenant les mesures idoines, publié et faisant l'objet de formations, conformément à la première partie de la recommandation. Concernant

la deuxième partie, il attendait que le déontologue du Conseil National publie des notices explicatives pour faciliter son application.

8. Les autorités monégasques indiquent maintenant que le déontologue du Conseil National a publié une Charte de déontologie visant l'application pratique du Règlement intérieur, incluant des formulaires administratifs de déclaration de don ou avantage, et de déclaration d'intérêts et d'activité. Cette Charte a été communiquée à l'ensemble des Conseillers Nationaux et leur a été présentée de manière approfondie par le déontologue à l'occasion d'une session de formation le 29 juillet 2022, permettant aux Conseillers Nationaux d'échanger avec sur des exemples théoriques et pratiques. Cette réunion a aussi permis au déontologue de présenter aux Conseillers Nationaux son premier rapport annuel. Les autorités relèvent également que le Conseil National a été représenté en qualité d'observateur à l'Assemblée générale du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires en novembre 2021, dont il pourrait devenir membre. Par ailleurs, le déontologue a été sollicité par plusieurs Conseillers Nationaux, incluant deux saisines formelles ayant abouti à la rédaction d'avis. Le Règlement et la Charte seront remis aux membres du nouveau Conseil élu en février 2023 et feront l'objet d'une nouvelle session de formation.
9. Le GRECO salue la rédaction d'une Charte de déontologie des Conseillers Nationaux destinée à faciliter la mise en œuvre effective des mesures d'intégrité contenues dans le Règlement intérieur du Conseil National, et prend note des mesures prises par le déontologue du Conseil pour en assurer la communication et la formation auprès des parlementaires. Il note que le déontologue est effectivement saisi par les parlementaires sur la base de ces instruments, ce qui contribue à renforcer la prise de conscience et les mesures destinées à assurer l'intégrité des élus. Ceci est conforme aux objectifs attendus par la recommandation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv

11. *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).*
12. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait souligné les mesures contenues dans le Règlement intérieur du Conseil National organisant l'obligation pour les parlementaires de déclarer leurs intérêts et activités ainsi que les activités professionnelles de leur conjoint. Il souhaitait cependant que ces déclarations soient rendues publiques pour renforcer la transparence de la vie publique et la confiance des citoyens dans leurs institutions.
13. Les autorités monégasques réitèrent maintenant leur position selon laquelle une déclaration publique du patrimoine des parlementaires ne serait pas adaptée aux réalités d'un Etat comptant un faible nombre d'habitants et constituerait une atteinte disproportionnée au respect de la vie privée des parlementaires, décourageant par là-même les citoyens à s'engager dans des fonctions électives. Elles estiment que l'introduction de l'obligation pour les parlementaires de déclarer leurs intérêts et activités est suffisante pour atteindre les objectifs de transparence et de confiance du public visés par la recommandation.

14. Le GRECO note qu'aucune action nouvelle n'a été entreprise afin d'assurer la publicité des déclarations des intérêts financiers et économiques des parlementaires. Il rappelle que la transparence de la vie publique et la confiance des citoyens dans leurs institutions ne pourront être renforcées qu'à travers la publicité qui doit être donnée à de telles déclarations. Dans cette attente, il ne peut considérer que la recommandation est pleinement mise en œuvre.

15. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption concernant les juges et procureurs

Recommandation vii

16. *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.*

17. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait indiqué que les amendements à la loi portant statut de la magistrature renforçaient le Haut Conseil de la Magistrature (HCM) comme garant de l'indépendance judiciaire, et noté que ce dernier pouvait désormais s'auto-saisir en matière disciplinaire. Il regrettait toutefois que la composition du HCM n'avait pas été rééquilibrée au profit de juges élus par leurs pairs, que son rapport d'activité n'était pas rendu public et que son rôle n'avait pas été accru en matière de nomination des magistrats et de gestion de leur carrière.

18. Les autorités monégasques réitèrent maintenant le fait que la consultation du HCM est un préalable aux décisions relatives à la carrière d'un magistrat pour leur recrutement, avancement, position, formation et pour l'honorariat, mais que cette consultation n'est pas consacrée par la loi. Elles rappellent toutefois qu'en vertu de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009, modifiée, le HCM est au cœur du fonctionnement du statut de la magistrature. Elles indiquent également que le rapport d'activité du HCM sur les exercices 2020 et 2021 a été réalisé en avril 2022 (il s'agit du premier rapport depuis 2016) et transmis au Prince ainsi qu'aux membres du HCM, de même que, dans une version expurgée de certains éléments confidentiels, aux hautes autorités monégasques (Ministre d'Etat, autorités de nomination des membres du HCM, magistrats du siège et du parquet) et françaises (autorités de nomination des magistrats français détachés, etc.). Ce rapport contient des informations sur le rôle, le fonctionnement et les évolutions du HCM.

19. Le GRECO note qu'aucun élément nouveau n'a été transmis par les autorités concernant la composition du HCM, qui ne compte donc pas une majorité de juges élus par leurs pairs. Il souligne que les informations communiquées ne sont pas de nature à faire évoluer son appréciation selon laquelle le rôle du HCM n'a pas été accru en matière de nomination des magistrats. Par ailleurs, le GRECO prend note de la réalisation du rapport d'activité 2020-2021 du HCM – le premier depuis six ans – et de sa transmission, en tout ou partie, à un certain nombre d'autorités politiques et judiciaires. Il relève toutefois que ce rapport n'est pas diffusé auprès du public. Dans ces conditions, la recommandation est loin d'être pleinement mise en œuvre.

20. Le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

21. *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.

22. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, à défaut d'information nouvelle concernant la procédure et les critères de nomination des membres du Tribunal Suprême.
23. Les autorités monégasques indiquent maintenant que, bien que les procédures et critères de nomination des membres du Tribunal Suprême n'aient pas été modifiés, le processus de nomination des membres du Tribunal Suprême repose sur des propositions transmises au Prince par cinq organes fonctionnellement indépendants (le Conseil National, le Conseil d'Etat, le Conseil de la Couronne, la Cour d'appel et le Tribunal civil de première instance) et concernant des candidats n'étant pas membres des organes concernés, ni des principales institutions monégasques¹. Elles ajoutent qu'en la matière, la liberté de nomination du Prince est strictement encadrée et limitée par la procédure susmentionnée et que la possibilité ouverte au Prince de demander aux organes indépendants une nouvelle présentation n'a jamais été utilisée en pratique et peut être considérée comme tombée en désuétude. Elles relèvent enfin que deux critères de nomination sont fixés par le cadre juridique²: un âge minimum (40 ans) et le fait d'être « choisi parmi des juristes particulièrement compétents ».
24. Le GRECO note qu'il existe un cadre juridique encadrant les nominations des membres du Tribunal Suprême, mais souligne que celui-ci n'est pas de nature à assurer que ces nominations s'appuient sur une procédure transparente, notamment en ce qui concerne le pouvoir de nomination du Prince. Celui-ci devrait être davantage encadré par la loi afin de garantir la transparence et l'indépendance des nominations non seulement en pratique, mais aussi en droit. Le GRECO indique également que les critères d'âge et de choix parmi des « juristes particulièrement compétents » doivent être complétés pour garantir l'objectivité de ces nominations. Le GRECO note enfin que les règles fixées en matière d'incompatibilités restent floues, et qu'aucune règle ne concerne spécifiquement les conflits d'intérêts et autres obligations liées à l'intégrité de ces magistrats.
25. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix

26. *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.*
27. Il est rappelé que dans le Rapport de Conformité intérimaire, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait noté une évolution encourageante de la procédure destinées à publier les vacances et nommer les magistrats monégasques ou français et reconnu qu'un concours pour l'accès à un poste dans la magistrature avait été ouvert pour un monégasque pour la première fois depuis dix ans. Il indiquait toutefois que ces procédures devaient être pleinement formalisées dans la loi, y compris pour le renouvellement de la période de détachement des magistrats français.
28. Les autorités monégasques indiquent maintenant que des réflexions sont en cours pour préciser les procédures applicables dans la loi relative au statut de la

¹ Article 3 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 modifiée.

² Ordonnance Souveraine n° 2.984 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême.

magistrature, tout en réitérant que les procédures de détachement s'opèrent dans le respect de la Convention bilatérale avec la France. Elles notent qu'il n'y a pas eu ces dernières années de fin anticipée de détachement de magistrats français à Monaco. Ce référant au « cas concret » soulevé précédemment par le GRECO, elles indiquent qu'il concernait le non-renouvellement d'un magistrat français détaché à l'issue d'une période de 3 ans, pour lequel un recours avait pu être exercé sans interférence politique. La décision de non-renouvellement a été confirmée par la juridiction monégasque compétente. Les autorités monégasques soulignent par ailleurs, qu'un concours d'accès à la magistrature monégasque a à nouveau été ouvert en 2022-2023 sur le modèle du concours ouvert en 2020. Ce concours n'a toutefois pas pu se tenir faute de candidat. Par ailleurs, depuis la création de l'Institut de formation aux professions judiciaires en 2021, une formation annuelle est dispensée aux candidats au concours d'accès à la magistrature monégasque ainsi qu'à l'examen d'avocat.

29. Le GRECO prend note des informations transmises, mais constate que les procédures de nomination des magistrats, y compris par le biais de détachement pour des magistrats français, de même que les procédures relatives au renouvellement des fonctions et à la cessation anticipée de détachements de magistrats français, n'ont pas été à ce jour clairement explicitées dans la loi. Bien que des mesures pragmatiques soient prises pour organiser des concours d'accès à la magistrature et former les candidats, la nécessaire transparence attendue pour la nomination des magistrats et l'évolution de leur carrière ne pourra être pleinement garantie que par des mesures législatives appropriées. C'est pourquoi le GRECO ne peut pas considérer que la recommandation a été pleinement mise en œuvre.
30. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

31. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que Monaco a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante douze des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Quatre autres recommandations ont été partiellement mises en œuvre.
32. Plus spécifiquement, les recommandations i à iii, v, vi et x à xvi ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante, les recommandations iv et vii à ix ont été partiellement mises en œuvre.
33. Pour ce qui est des parlementaires, des avancées significatives sont à saluer visant à renforcer les mesures d'intégrité, en particulier grâce à l'adoption du Règlement intérieur du Conseil National qui régit la conduite générale des parlementaires, les cadeaux et leurs relations avec les tiers. Il est renforcé par une Charte de déontologie des Conseillers Nationaux et des mesures prises par le déontologue du Conseil pour en assurer l'application, y compris en matière de publicité et de formation. Si le Règlement contient des dispositions pertinentes, assorties de mécanismes de contrôle et de sanctions, relatives à la déclaration d'intérêts privés en début de mandat et de manière *ad hoc* au cours du processus législatif, il est souhaitable que ces déclarations ne restent pas confidentielles et soient rendues publiques. Par ailleurs, la transparence du processus législatif est renforcée et fait l'objet de certification. Les travaux du Conseil National sont publiés. Davantage de débats publics d'actualité sont possibles grâce au processus budgétaire élargi et au vote de Résolutions. Des délais minimaux sont instaurés pour communiquer aux parlementaires les textes préparatoires préalablement aux travaux des commissions.
34. Pour ce qui est des magistrats, le GRECO salue l'adoption d'un Recueil de principes éthiques et déontologiques des magistrats, de même que la législation organisant le

Tribunal Suprême et l'adoption de la Charte de déontologie pour ses membres. Il regrette cependant le manque de transparence dans la nomination de ces membres et l'absence de règles précises d'incompatibilités et de conflits d'intérêts les concernant. Il est 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. Toutefois, la composition du HCM n'a pas été rééquilibrée, et ne compte donc pas une majorité de juges élus par leurs pairs. En outre, le rapport d'activité de HCM n'est pas rendu public. Les procédures de publicité des vacances et de nomination des magistrats, monégasques ou français, ainsi que de gestion de leur carrière, sont davantage transparentes mais devraient être explicitées dans la loi. Un cadre pérenne et cohérent a été mis en place pour gérer les incompatibilités et activités parallèles au sein des juridictions et du Parquet. La législation encadre et garantit désormais 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.

35. L'adoption de ce Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Quatrième Cycle pour Monaco. Cependant, si elles le souhaitent, les autorités monégasques peuvent tenir le GRECO informé de nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations iv et vii à ix qui reste en suspens.
36. Enfin, le GRECO invite les autorités de monégasques à autoriser dès que possible la publication du rapport.