

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 785,
PORTANT APPROBATION D'ADHESION
AU STATUT DU CONSEIL DE L'EUROPE

(Rapporteur au nom de la Commission des Relations Extérieures :
M. Jean-Charles GARDETTO)

Comme le rappelle l'exposé des motifs du texte qui nous est soumis, la démarche par laquelle S.A.S. le Prince Souverain a déposé, le 15 octobre 1998, une demande d'adhésion au Conseil de l'Europe a revêtu une importance historique pour notre Pays.

La volonté d'inscrire la Principauté dans une solidarité avec son environnement européen et de renforcer sa coopération avec les Etats auxquels la relie une commune appartenance géographique, dans des domaines aussi essentiels que les Droits de l'Homme et les libertés individuelles, l'environnement et la culture, ne pouvait que susciter l'approbation et le soutien de tous ceux qui croient que l'avenir de notre Pays ne réside pas dans un repli frileux sur lui-même mais dans une ouverture intelligente sur l'extérieur, qui permette de mieux nous faire connaître pour ce que nous sommes, ce qui revient à affirmer notre identité et nos spécificités.

Selon les procédures en vigueur au sein du Conseil de l'Europe, la demande d'adhésion a été transmise par le Comité des Ministres à l'Assemblée parlementaire pour un avis qui n'est en principe que consultatif mais qui, en fait, revêt un caractère déterminant, le Comité des Ministres ayant adopté une pratique consistant à faire sienne l'opinion émise par l'Assemblée.

Le Bureau de l'Assemblée a alors demandé à deux juristes éminents, MM. Antonio Pastor Ridruejo et Georg Ress, tous deux juges à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, d'évaluer la conformité de l'ordre juridique de la Principauté de Monaco avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Leur rapport a été publié en juin 1999.

Une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'est également rendue à Monaco dès décembre 1998, en vue d'évaluer la « situation de la démocratie locale à Monaco », afin d'en informer le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. Outre une structure diplomatique (le Comité rassemblant les Ministres des Affaires Etrangères des Pays membres, ou leurs représentants, les Ambassadeurs de ces mêmes Pays auprès du Conseil de l'Europe) et une Assemblée parlementaire (comprenant pour chaque Pays membre une délégation désignée par le Parlement national), le Conseil de l'Europe rassemble en effet des représentants élus des collectivités locales des Etats membres, ainsi que des entités régionales, quelle que soit leur appellation et leur domaine de compétence dans chacun des Pays concernés.

L'Assemblée parlementaire a ensuite confié à sa Commission politique la tâche de préparer un projet d'avis au Comité des Ministres sur l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme a été saisie pour avis. Chacune des commissions a donc désigné un Rapporteur pour ce dossier. Depuis le début de la procédure, les Rapporteurs ont été successivement : Mme Kristiina Ojuland et Lord Kirkhill, MM. Juraj Svec et Andrea Manzella, MM. Leonid Slutsky et Andrea Manzella. La Commission des Relations Extérieures du Conseil National tient à rendre hommage à ces différents Rapporteurs, qui ont su conduire un dialogue constructif avec les Autorités et personnalités monégasques qu'elles ont rencontrées au cours de leurs différentes visites à Monaco. Les Rapporteurs de l'Assemblée parlementaire se sont toujours efforcés de bien percevoir et comprendre la réalité monégasque, liée à notre histoire et à la situation particulière de notre Pays, sans négliger l'attachement des Monégasques à des valeurs universelles démocratiques que le Conseil de l'Europe s'est donné pour tâche de promouvoir. La Commission saisit également cette occasion pour remercier les fonctionnaires de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et au premier rang de ceux-ci son

Secrétaire Général, Bruno Haller, qui ont toujours fait preuve d'une totale compétence et d'une parfaite disponibilité au cours du dialogue entretenu avec le Conseil National.

Durant le processus d'examen de la candidature monégasque par les Commissions, les Rapporteurs ont été amenés à se déplacer à plusieurs reprises à Monaco et à formuler un certain nombre de recommandations touchant tant au droit interne qu'aux relations internationales, et plus particulièrement aux relations avec la France.

1. En matière de droit interne, les Rapporteurs du Conseil de l'Europe ont mis en exergue la nécessité de moderniser notre législation dans le domaine de la liberté d'association et de réunion – qui ne devrait plus être réservée aux seuls Monégasques –, du régime juridique de la presse, de la motivation des actes administratifs (qui, seule, permet une véritable ouverture de recours juridictionnels, notamment pour les refoulements d'étrangers) et de la suppression – dans le souci d'assurer une rigoureuse égalité entre Nationaux – du délai de cinq ans précédemment exigé entre l'acquisition de la Nationalité monégasque et la jouissance des droits civiques. Nous aurons l'occasion de revenir sur certaines de ces avancées législatives. Les Rapporteurs avaient également demandé un élargissement des pouvoirs du Conseil National, notamment au niveau de l'initiative des lois, du droit d'amendement et en matière de relations internationales, ainsi qu'une modification du système électoral garantissant une représentation de l'opposition quels que soient les résultats du scrutin. Sur ce dernier point, en effet, le Règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demande que les délégations nationales en son sein soient aussi représentatives que possible des différentes sensibilités politiques. Or, le système électoral antérieur pouvait aboutir, comme c'était le cas sous la précédente législature, à un Parlement « monocore », situation qui n'aurait donc pas permis à la Principauté de siéger valablement au Conseil de l'Europe.
2. Dans le domaine international, ce sont essentiellement les Accords franco-monégasques de 1918 et 1930 qui affectaient négativement la candidature de notre Pays. Le Traité de 1918, conclu dans le contexte de la fin de la Première Guerre Mondiale, très éloigné de celui d'aujourd'hui, comportait en effet un certain nombre

de dispositions inégalitaires (en particulier l'obligation de « parfaite conformité » des positions monégasques à la politique extérieure de la France) et faisait référence à une situation éventuelle de « protectorat », ce que l'on peut tenir pour contraire aux données du droit international contemporain. Quant à la Convention de 1930 sur les emplois publics, elle est apparue critiquable aux Commissions du Conseil de l'Europe, car elle a pour effet de réserver un certain nombre d'emplois publics en Principauté à des Français. Or, tout citoyen d'un Etat doit pouvoir accéder – sous réserve de faire la preuve de sa compétence et de son aptitude – aux emplois publics de son Pays. Cette situation s'analysant comme une discrimination à l'encontre des Monégasques dans leur propre Pays ne pouvait donc demeurer en l'état. Qui, parmi nos compatriotes, aurait pu se plaindre d'une telle évolution ?

Les négociations franco-monégasques concernant la révision du Traité du 24 juillet 1918 ont débouché sur un nouveau texte, signé par les deux parties le 24 octobre 2002. Ce texte, quoique maintenant malheureusement une inégalité des rapports entre Monaco et la France, est plus équilibré que le précédent ; il place les relations franco-monégasques au niveau diplomatique – ce qui semble tout à fait naturel – et introduit en outre une coopération en matière consulaire qui n'existait pas jusqu'alors et qui pourra bénéficier aux Monégasques en déplacement à l'étranger.

Force est cependant de constater que le Conseil National d'alors n'entendait guère presser le pas pour que Monaco franchisse avec succès les différentes étapes qui le séparaient encore d'une présence institutionnelle à Strasbourg.

C'était le cas, en particulier, pour la réforme du système électoral. Sachant que le Gouvernement entendait, sur ce point, laisser l'initiative parlementaire jouer son rôle et ne souhaitait donc pas déposer un projet de loi qui eût rétréci le débat autour des choix nécessairement contenus dans le texte, il a fallu attendre le message de S.A.S. le Prince Souverain en date du 25 juin 2001 pour que l'on arrive enfin à un déblocage du dossier.

Le 12 décembre 2001 était ainsi examinée et votée une proposition de loi portant sur la réforme du système électoral, qui instaurait le système que nous connaissons actuellement, c'est-à-dire un scrutin mixte, majoritaire pour les deux tiers des sièges, proportionnel pour le tiers restant, en augmentant parallèlement le nombre des Conseillers Nationaux de 18 à 24. Mais, bien entendu, la mise en œuvre d'une telle réforme supposait la modification de la Constitution.

Un projet de loi était déposé en ce sens par le Gouvernement le 19 mars 2002. Il comportait en particulier, et conformément aux souhaits des Rapporteurs du Conseil de l'Europe, un élargissement des pouvoirs du Conseil National dont le nombre de membres passait de 18 à 24. Par ce même texte, l'âge de la majorité civile et civique était abaissé à dix-huit ans, conformément à un souhait émis de longue date par S.A.S. le Prince Souverain mais qui n'avait pas encore été traduit dans le droit positif.

En bonne logique, le Conseil National était ensuite appelé à voter le projet de loi modifiant le système électoral dans le sens qui vient d'être indiqué. C'est ainsi que le vote de la loi n° 1.249 est intervenu le 28 mars 2002.

Le 9 février 2003, les élections pour le renouvellement du Conseil National se déroulaient pour la première fois selon le nouveau mode de scrutin. Elles se sont traduites par un changement radical du paysage politique monégasque, puisqu'une nouvelle majorité (l'Union pour Monaco) emportait 21 sièges sur 24, l'ancienne majorité (U.N.D.) n'en conservant que 3. Ce n'est pas ici le lieu d'analyser l'incidence que le dossier du Conseil de l'Europe a pu avoir sur le résultat de ce scrutin. On se bornera à relever que la nouvelle majorité avait, dès la campagne électorale et même auparavant, fait état publiquement de sa volonté de concourir à un aboutissement rapide de la procédure d'adhésion de la Principauté au Conseil de l'Europe.

Dès son entrée en fonctions, le nouveau Conseil National a tenu à traduire ses convictions en actes. Des contacts ont donc immédiatement été établis avec l'Assemblée parlementaire, les Commissions saisies du dossier de notre adhésion, les Rapporteurs ainsi

qu'avec le Secrétariat de l'Assemblée. Cette démarche a débouché notamment sur la visite officielle d'une large délégation du Parlement monégasque auprès des Autorités du Conseil de l'Europe, au mois de mai 2003. Votre Rapporteur ayant lui-même fait partie de cette délégation ne doute pas que la mission ainsi accomplie par le Conseil National a contribué à convaincre le Conseil de l'Europe qu'un changement complet d'état d'esprit à son égard s'était fait jour au sein du Parlement monégasque.

Le Conseil National a donc cherché à convaincre les Rapporteurs qu'il convenait d'accélérer la procédure par laquelle l'Assemblée parlementaire devait se prononcer sur la candidature de Monaco.

Deux grandes questions restaient en suspens :

- l'établissement de la liste des conventions internationales auxquelles la Principauté devait devenir partie dans le cadre de son entrée au Conseil de l'Europe, ainsi que des modalités – et plus particulièrement du délai – dans lequel ces adhésions devaient être formalisées ;
- l'état d'avancement de la renégociation de la Convention de 1930 sur les emplois publics, afin de supprimer la discrimination à l'encontre des Monégasques dans leur propre Pays.

S'agissant des Conventions internationales, des échanges très suivis entre les Rapporteurs et le Gouvernement ont abouti à la détermination des engagements suivants, auxquels Monaco entend se conformer :

- signer, au moment de son adhésion, la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CEDH) et ses protocoles 1, 4, 6, 7 et 13 ;
- ratifier au plus tôt et dans un délai d'un an la CEDH et ses protocoles 1, 4, 6, 7 et 13 ;
- examiner en permanence la compatibilité de toute la législation avec la CEDH et ses protocoles pertinents ;

- signer et ratifier, dans un délai de cinq ans suivant son adhésion, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;
- devenir partie, dans un délai d'un an suivant son adhésion, à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, à son protocole du 6 novembre 1952 et à son sixième protocole ;
- signer, au moment de son adhésion, la Charte sociale européenne et la ratifier dans un délai de deux ans suivant son adhésion ;
- signer et ratifier dans un délai de deux ans suivant son adhésion la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière et ses protocoles, la Convention européenne pour la répression du terrorisme et la Convention pénale sur la corruption ;
- signer et ratifier, dans un délai de trois ans suivant son adhésion, la Convention européenne sur la cybercriminalité.

Bien entendu, tous ces instruments sont apparus comme compatibles avec le respect des spécificités qui sont les nôtres, et plus particulièrement avec le régime de la priorité nationale qui est la résultante directe et nécessaire de la situation particulière de notre territoire et de la composition de sa population.

Il est particulièrement surprenant, dans ces conditions, de relire certaines déclarations publiques des élus de l'ancienne législature, par exemple celle de M. Alain Michel qui déclarait lors de la séance publique du 12 décembre 2001 : « La Charte sociale européenne de 1961, la Charte sociale révisée de 1996 (...) contiennent des données absolument incompatibles avec les structures d'un Pays dans lequel les Nationaux sont en nombre très largement minoritaire et dans lequel les trois quarts de la main-d'œuvre qui y est occupée est une main d'œuvre frontalière ». On ne peut pas dire que cette déclaration ait voulu contribuer à une juste information du public, à moins que l'élu qui en est l'auteur ne se soit pas correctement informé lui-même.

Quant à l'accès des Monégasques aux fonctions publiques de leur Pays, les Rapporteurs, en pleine concertation avec les Autorités monégasques, ont élaboré un mécanisme permettant à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de voter en faveur de la demande d'adhésion de Monaco sans attendre que le nouveau régime juridique des emplois publics issu de la révision de la Convention de 1930 soit effectif. Le rapport prévoit pour ce faire que Monaco sera invité « à devenir membre du Conseil de l'Europe dès que l'Assemblée et le Comité des Ministres auront constaté au sein du Comité mixte que les consultations entre Monaco et la France pour la révision de la Convention de 1930 ont ouvert la possibilité d'appliquer dans un avenir proche à Monaco le principe de non-discrimination permettant aux citoyens monégasques d'être nommés aux hautes fonctions gouvernementales et publiques actuellement réservées à des ressortissants français ».

Ainsi rédigé, le rapport a été soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe réunie le 27 avril 2004. Par quatre-vingt-dix-neuf voix favorables, deux voix contre et deux abstentions, le texte a été adopté. Parmi les orateurs qui se sont exprimés à cette occasion, outre, bien sûr, les Rapporteurs de la candidature monégasque, les représentants français et des représentants des petits Etats ont plaidé en faveur de l'acceptation de Monaco, considérant que Monaco avait réalisé tout ce qui était nécessaire en vue de son adhésion et que rien ne justifiait plus de maintenir encore la candidature « en attente ».

Une fois le vote acquis, ce fut l'occasion pour le Président VALERI de s'exprimer devant l'Assemblée afin de marquer sa satisfaction de voir cette étape décisive enfin franchie, au bénéfice de l'image internationale de la Principauté et de la considération dont elle jouit au plan international. Dans son allocution, il soulignait à nouveau l'engagement déterminé en faveur du Conseil de l'Europe qui avait toujours été celui de son mouvement politique et de ses alliés. Il ne manquait pas, bien sûr, de remercier tous les Collègues parlementaires et toutes les personnalités dont l'action avait permis d'aboutir à cet heureux résultat. Il faisait savoir, par ailleurs, que le Conseil National acceptait bien volontiers le statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire qui lui était proposé en attendant l'adhésion définitive.

Dès lors, le processus s'accélérait. Dès la session parlementaire du mois de juin, en effet, une lettre du Représentant diplomatique français accrédité à Strasbourg faisait état de l'avancement des négociations sur la Convention de 1930 en précisant que, désormais, tous les emplois publics de la Principauté seraient accessibles aux Nationaux. Le Comité mixte (composé des Représentants diplomatiques des Etats membres, siégeant au Comité des Ministres, et des Délégués des Etats à l'Assemblée parlementaire) constatait alors, à la date du 24 juin 2004, conformément à la procédure prévue, qu'il pouvait recommander au Comité des Ministres d'inviter Monaco à devenir le 46^{ème} Etat membre du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres statuait en ce sens lors de sa réunion du 2 septembre 2004 et la date officielle de l'adhésion de Monaco était alors fixée au 5 octobre, durant la session de l'Assemblée parlementaire.

Comme les autres Organisations internationales d'Etats, le Conseil de l'Europe tire son existence juridique et sa personnalité morale de l'instrument de droit international signé par les Etats qui se trouvent à l'origine de sa création. Il s'agit, en l'espèce et comme dans beaucoup d'autres cas, d'une Convention internationale ayant reçu l'appellation de « Statut ». Ce texte a été signé le 5 mai 1949 à Londres par les dix Etats fondateurs du Conseil de l'Europe.

Il définit le champ d'action du Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne les Droits de l'Homme et libertés fondamentales, et insiste sur la prééminence du droit et sur la complémentarité entre les actions du Conseil de l'Europe et celles des autres Organisations internationales, et tout particulièrement l'Organisation des Nations Unies.

Le Statut définit également les organes du Conseil de l'Europe, à savoir :

- le Comité des Ministres qui rassemble les Ministres des Affaires Etrangères des Pays membres, ou leurs représentants, c'est-à-dire les Ambassadeurs accrédités par les Etats membres auprès du Conseil de l'Europe ;
- l'Assemblée consultative, devenue depuis lors Assemblée parlementaire, composée de représentants des Parlements des Etats membres.

Par la suite a été créé un autre organe : le Comité des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, destiné à assurer la représentation au niveau européen des organes de la démocratie locale et régionale.

Dès l'élaboration de son Statut, il était prévu (article 4) que tout Etat candidat à l'admission au Conseil de l'Europe et remplissant les conditions d'admission ayant trait à la prééminence du droit et au respect des libertés publiques et droits fondamentaux pouvait devenir membre du Conseil de l'Europe, son admission officielle résultant du dépôt d'un instrument d'adhésion au Statut.

Le Conseil National est donc saisi par le Gouvernement d'un projet de loi portant approbation d'adhésion au Statut du Conseil de l'Europe, dans le cadre des dispositions de l'article 14 3°) de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision opérée par la loi N°1249 du 2 avril 2002, qui dispose, rappelons-le :

« Toutefois, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi :

[....]

3°) les traités et accords internationaux qui emportent adhésion de la Principauté à une organisation internationale dont le fonctionnement implique la participation de membres du Conseil National ».

Or, le Conseil National est appelé à constituer une délégation monégasque (comme il le fait déjà en qualité d'invité spécial) auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. La saisine de notre Assemblée est donc pleinement justifiée.

La Commission des Relations Extérieures ne peut également que marquer son accord sur les termes ci-après de l'exposé des motifs du projet soumis à notre examen : « Dès lors que la procédure d'adhésion prévue par l'article 4 du Statut a les mêmes effets juridiques que la ratification en ce qu'elle exprime le consentement d'un Etat à être lié par un traité

international, le régime juridique prévu par la prescription constitutionnelle pour la ratification est également applicable à l'adhésion... »

En revanche, la Commission des Relations Extérieures s'est étonnée de la formulation de l'intitulé du projet de loi, et plus particulièrement du substantif « approbation » dans l'expression « approbation d'adhésion ». Dans la très grande majorité des Etats, en effet, l'expression du consentement à être lié par un instrument juridique de droit international résulte d'un acte du Chef de l'Etat. C'est le cas en Principauté où l'article 14 de la Constitution dispose : « ... le Prince signe et ratifie les accords internationaux... ». Dans un certain nombre de cas, cependant, le Parlement doit être consulté avant ratification ou adhésion. Lorsque son avis est positif, il se traduit par le vote d'une loi ; la terminologie consacrée est alors celle de « loi autorisant la ratification » ou « loi autorisant l'adhésion ». On peut regretter que ce même vocable n'ait pas été utilisé dans le projet de loi qui nous est soumis, ce qui éviterait toute ambiguïté possible à la lecture de l'intitulé quant au fait que la saisine du Conseil National est préalable à la ratification et qu'elle est, en l'espèce, obligatoire.

La Commission des Relations Extérieures a également noté, au passage, que la Principauté devrait dans un délai d'un an suivant son adhésion ratifier la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, ainsi que ses protocoles 1, 4, 6, 7, 12 et 13. Tout en se félicitant de cette perspective, elle a relevé que le Conseil National devrait également être consulté préalablement à cette ratification, en vertu de l'article 14 2°) de la Constitution qui prévoit cette consultation dans le cas où l'engagement à être lié par un traité international « entraîne la modification de dispositions législatives existantes ». Or, la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, dans sa rédaction actuellement en vigueur, a notamment pour effet de donner compétence à la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour toute violation alléguée des libertés et droits fondamentaux par un Etat membre, après épuisement des voies de recours internes à cet Etat. Il en résultera une modification implicite de l'article 90 de notre Constitution qui dispose que dans le domaine des libertés publiques « le Tribunal suprême statue souverainement ».

Sous le bénéfice de ces différents commentaires et observations, la Commission des Relations Extérieures recommande au Conseil National d'adopter le projet de loi n° 785 portant approbation d'adhésion au statut du Conseil de l'Europe, adopté à Londres le 5 mai 1949.