

-

**RAPPORT**  
**SUR LE PROJET DE LOI N° 803**  
**PORTANT APPROBATION DE LA RATIFICATION DE**  
**LA CONVENTION EUROPEENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE**  
**L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES, TELLE**  
**QU'AMENDEE PAR LE PROTOCOLE N° 11, AINSI QUE DES**  
**PROTOCOLES ADDITIONNELS N° 4, 6, 7 ET 13**

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

Le Conseil National est saisi par le Gouvernement d'un projet de loi portant approbation de la ratification de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales (CEDH), telle qu'amendée par le Protocole n° 11, ainsi que des Protocoles additionnels n° 4, 6, 7 et 13, dans le cadre des dispositions de l'article 14 2°) de la Constitution, révisée par la loi n° 1249 du 2 avril 2002, qui dispose, rappelons-le :

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

[....]

2°) les traités et accords internationaux dont la ratification entraîne la modification de dispositions législatives existantes ».

Le projet de loi portant approbation de la ratification de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, telle qu'amendée par le Protocole n° 11, ainsi que des Protocoles additionnels n° 4, 6, 7 et 13, a été transmis au Conseil National le 2 septembre 2005 et enregistré par le Secrétariat Général sous le n° 803.

La Principauté de Monaco a adhéré au Conseil de L'Europe le 5 octobre 2004 en acceptant les conditions posées par l'avis n° 250 (2004) de l'Assemblée Parlementaire dudit Conseil. A ce titre, elle s'est engagée à signer et à ratifier, dans le délai d'un an, certaines des conventions élaborées sous l'égide du Conseil de l'Europe, dont la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et certains de ses Protocoles additionnels, à savoir les protocoles n° 4, 6, 7 et 13.

La Convention consacre une série de droits et d'interdictions en matière de libertés fondamentales, dont l'essentiel concerne :

- le droit à la vie (art. 2), qui protège l'individu contre la mort infligée par un Etat ;
- le droit à la liberté et à la sûreté (art. 5), qui garantit la liberté physique de la personne en la protégeant notamment contre les arrestations et les détentions arbitraires, en lui reconnaissant certains droits procéduraux fondamentaux ;
- le droit à un procès équitable en matière civile et pénale (art. 6) : ce droit est complété par l'article 13, qui consacre le droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale dans un délai raisonnable. La notion de procès équitable est complétée par le principe de la non-rétroactivité des lois pénales (art. 7) ;
- le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance (art. 8), auquel on peut lier le droit de se marier et de fonder une famille (art.12) ;

- le droit à la liberté d'expression, y compris la liberté de la presse (art.10) : les exigences de ce droit, au caractère fondamental, découlent logiquement de l'article 9 (droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion) ;
- le droit à la liberté de réunion et d'association (art. 11) ;
- l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (art. 3) ;
- l'interdiction de l'esclavage, de la servitude et du travail forcé ou obligatoire (art. 4) ;
- l'interdiction de discriminations dans la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention (art. 14).

La Convention est complétée par des Protocoles additionnels qui énoncent une série de droits et d'obligations complémentaires, en particulier :

- la protection de la propriété (Protocole n° 1) ;
- le droit à l'instruction et à des élections libres (Protocole n° 1) et la liberté de circulation (Protocole n° 4), principes garantissant la citoyenneté ;
- l'interdiction de toute forme de discrimination (Protocole n° 12), auxquelles on peut lier notamment l'égalité entre époux (Protocole n° 7) ;
- l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes (Protocole n° 4) ;
- l'interdiction de l'expulsion ou du refoulement par un Etat de ses propres ressortissants et l'interdiction de l'expulsion collective d'étrangers (Protocole n° 4), interdiction complétée par le Protocole n° 7 qui prévoit des garanties procédurales en cas d'expulsion d'étrangers ;
- le droit à un double degré de juridiction en matière pénale, le droit d'indemnisation en cas d'erreur judiciaire et le droit à ne pas être puni deux fois (Protocole n° 7) ;
- l'abolition de la peine de mort (Protocoles n° 6 et n° 13).

S'agissant du Protocole additionnel n° 1 à la CEDH portant sur le droit à la propriété, le droit à l'instruction et à des élections libres, signé par Monaco le 5 octobre 2004, le Gouvernement Princier a expliqué que Monaco ne pouvait, à ce stade, le ratifier à la date originellement prévue, soit au plus tard le 5 octobre 2005, eu égard à la situation particulière des nationaux, et aux priorités légales qui leur sont reconnues, notamment en matière de prestations sociales, de logement et d'emploi. Le Gouvernement a ainsi décidé de reporter sa ratification afin de disposer d'un délai de réflexion supplémentaire pour étudier toutes les incidences dudit protocole sur le droit interne et préparer d'éventuelles réserves.

En ce qui concerne le protocole n° 12 à la CEDH relatif à toute forme de discrimination, Monaco s'est engagé à le signer dans le délai d'un an suivant son entrée en vigueur, et à le ratifier dans un délai de cinq ans suivant sa signature. Ledit protocole étant entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005, Monaco a jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2006 pour le signer et jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2011 pour le ratifier. Ce délai étant mis à profit par le Gouvernement pour en étudier l'impact sur notre droit interne.

Signée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur en 1953, la CEDH, inspirée par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, est aujourd'hui le modèle le plus perfectionné de garantie effective des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, dont le respect est assuré par le contrôle de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

A l'origine, trois institutions se partageaient la charge de ce contrôle : la Commission Européenne des Droits de l'Homme, la Cour Européenne des Droits de l'Homme et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, composé des ministres des Affaires étrangères des Etats membres ou de leurs représentants.

Le mécanisme de contrôle des droits garantis par la Convention a été modifié à plusieurs reprises. Il a en particulier fait l'objet d'une profonde réforme instituée par le Protocole n°11, adopté en 1994, et entré en vigueur le 1er novembre 1998. La Commission Européenne des Droits de l'Homme a alors disparu. Le pouvoir décisionnel du Comité des Ministres dans le traitement des requêtes fut concomitamment supprimé. Et une nouvelle Cour siégeant à plein temps a été instituée, laquelle ne peut agir de sa propre initiative, mais uniquement à la requête d'un particulier (ou d'un groupe d'individus ou encore d'une Organisation Non Gouvernementale) – ce sont les requêtes individuelles - ou à la requête d'Etats Parties à la Convention – ce sont les requêtes interétatiques.

La Cour Européenne des Droits de l'Homme opère indépendamment des juridictions des Etats parties à la Convention, pour lesquelles elle ne représente pas un tribunal de dernière instance, mais une juridiction qui apprécie la conformité du droit ou de la pratique interne contestés exclusivement du point de vue de leur compatibilité par rapport à la Convention et aux Protocoles applicables. Les arrêts de la Cour constatant une violation ont de réelles conséquences pratiques. Ils conduisent les Etats intéressés à prendre des mesures pour se conformer à la décision de la Cour.

La Principauté de Monaco attache une importance particulière au respect des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales. Le corps même de la Constitution monégasque du 17 décembre 1962, révisée par la loi n°1.249 du 2 avril 2002, leur consacre un Titre, le Titre III (articles 17 à 32), intitulé « les Libertés et les Droits fondamentaux », ce qui leur donne une incontestable autorité. L'ordre juridique monégasque est généralement en mesure de garantir le respect des Droits de l'Homme.

La peine capitale a été expressément abolie par l'article 20 de la Constitution de 1962, ce qui place Monaco en situation de conformité avec les Protocoles additionnels n° 6 et 13 à la CEDH relatifs à l'abolition de la peine de mort.

En outre, dans le cadre du processus d'adhésion au Conseil de l'Europe, la Principauté de Monaco a, aux fins d'assurer la conformité de son ordre juridique

avec les acquis du Conseil de L'Europe, procédé à certaines modifications constitutionnelles et législatives s'inscrivant dans le respect des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales. Pour plus de démocratie et un respect du pluralisme, les pouvoirs du Conseil National ont ainsi été élargis et le système électoral a été modifié afin de garantir une représentation de l'opposition quels que soient les résultats du scrutin. Egalement, pour assurer une égalité rigoureuse entre nationaux, le délai de cinq ans précédemment exigé entre l'acquisition de la nationalité monégasque et la jouissance des droits civiques a été supprimé.

De plus, afin d'honorer les engagements souscrits pour son adhésion, la Principauté a modernisé sa législation concernant d'une part l'égalité entre l'homme et la femme dans le couple et à l'égard des enfants (art. 5 du Protocole n° 7), et d'autre part la liberté des médias (art. 10 de la CEDH). Par ailleurs, la Commission de Législation a terminé l'examen du projet de loi relatif à la liberté d'association, qui a pour but de rendre le droit monégasque en la matière conforme à l'article 11 de la CEDH, et que le Conseil National inscrira à l'ordre du jour d'une prochaine Séance Publique en vue de son vote, dès que le Gouvernement aura procédé au dépôt annoncé d'un projet de loi instituant un mécanisme de contrôle de l'utilisation par les associations, ainsi que plus largement, par l'ensemble des organismes subventionnés, des fonds publics versés à ces associations ou organismes.

Par ailleurs, votre Rapporteur tient également à préciser que dans la ligne des observations qui précèdent, un projet de loi relatif à la motivation des actes administratifs négatifs (art. 6 de la CEDH) est actuellement en cours d'examen et devrait être soumis prochainement au vote du Conseil National.

Mais au-delà des modifications législatives déjà opérées ou en cours, la ratification de la CEDH aura un impact sur d'autres dispositions de notre droit interne et il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas jugé bon de développer, dans l'exposé des motifs de son projet de loi, les conséquences que la ratification des textes qui nous sont soumis emportera sur notre législation existante.

La Commission a souhaité, dans le cadre de l'examen du projet de loi dont elle est saisie, obtenir du Gouvernement son analyse quant aux mises en conformité complémentaires de notre droit interne qui seront requises à l'issue du processus de ratification. Le Gouvernement n'ayant pu lui communiquer les éléments nécessaires en temps utile, votre Rapporteur se contentera de préciser que, sous réserve des informations contenues dans l'étude gouvernementale, il conviendra notamment d'adapter certaines dispositions de notre droit pénal et de notre procédure pénale, en ce qui concerne en particulier :

1°) les procédures de refoulement, d'expulsion ou d'interdiction du territoire, afin de prévoir :

- la motivation des mesures de refoulement, d'interdiction du territoire et des mesures d'expulsion non fondées sur une infraction aux règles concernant l'entrée et le séjour des étrangers (art. 2 du Protocole n°4) ;
- le renforcement des garanties procédurales visées aux articles 5.2 de la CEDH et 1 du Protocole n° 7 concernant l'exercice des droits de la défense en cas de mesure de refoulement, d'expulsion ou d'arrestation et de détention préventive préalable à une mesure d'expulsion ;
- la mise en place de recours juridictionnels à l'encontre des mesures de refoulement, d'expulsion ou d'interdiction du territoire, et ce afin de garantir un contrôle juridictionnel desdites décisions conforme à l'article 5.4 de la CEDH.

2°) les dispositions pénales concernant la garde à vue et la détention préventive, qui devront être encadrées dans des conditions de forme et de délais plus strictes et qui, dans le cadre de certaines procédures spécifiques, comme par exemple la procédure applicable aux cas de délit flagrant, nécessiteront l'introduction des garanties procédurales visées aux articles 5.2, 5.3, 5.4 et 6 de la CEDH relatifs à l'exercice des droits de la défense.

3°) la nature de certaines peines, qui devront être révisées ou aménagées et conduire notamment à la suppression de la peine de bannissement (articles 7, 17, 20, 21 et 24 du Code Pénal).

Sur ces points, il est à noter que la Commission de Révision des Codes vient d'achever son travail de mise à jour du Code de Procédure Pénale, qui devrait donner lieu prochainement au dépôt d'un projet de loi refondant en profondeur les dispositions de ce Code, dont on peut s'attendre à ce qu'il soit ainsi mis en conformité avec les exigences précitées.

La Commission des Relations Extérieures envisage très favorablement la ratification de la CEDH et de ses protocoles additionnels n° 4, 6, 7 et 13, la mise en oeuvre de ces dispositions paraissant avoir des conséquences positives pour la Principauté, engagée dans un processus de réforme pour se conformer aux normes européennes. En ratifiant cette Convention, la Principauté pourra ainsi garantir plus effectivement à ses ressortissants et à toute personne relevant de sa juridiction le respect des droits fondamentaux, civils et politiques, puisque, du fait de la ratification par Monaco, ils pourront, après épuisement des voies de recours internes, saisir la Cour Européenne des Droits de l'Homme s'ils estiment être victimes d'une violation par la Principauté des droits garantis par la Convention.

La Commission attend du Gouvernement qu'il lui communique la liste des éventuelles Déclarations et Réserves, ainsi que tous autres commentaires, qui accompagneront l'instrument de ratification que Monaco sera amené à déposer.

Enfin, une autre conséquence de la ratification de la CEDH sera l'élection par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de L'Europe d'un juge à la Cour Européenne des Droits de L'Homme au titre de la Principauté de Monaco. Sa tâche sera, outre d'appliquer le droit de la convention, d'éclairer les juges de la Cour sur le droit monégasque dans le cadre des affaires concernant Monaco dont la Cour pourra être saisie.

La Commission souhaite ardemment qu'un candidat de nationalité monégasque puisse être élu à ce poste prestigieux. En effet, le Conseil de l'Europe a insisté sur la discrimination frappant les Monégasques dans l'accès aux emplois publics du fait des dispositions de la Convention de 1930, qui réserve certains postes à des français, et a fait de la renégociation de cette convention dans le sens d'une suppression de ladite discrimination, et de l'ouverture de tous les emplois publics, de quelque nature que ce soit, aux nationaux monégasques, une condition sine qua non de l'adhésion de Monaco. Il paraîtrait choquant aux élus du peuple monégasque que le poste de juge à la Cour Européenne des Droits de L'Homme ne soit pas occupé par un national.

En outre, la Commission estime qu'il est essentiel pour accéder à cette fonction que les candidats justifient d'une expérience judiciaire de plusieurs années et d'une connaissance pratique et opérationnelle étendue du droit monégasque.

---

Au bénéfice de ces observations, la Commission des Relations Extérieures recommande au Conseil National d'adopter ce projet de loi.

\*        \*  
          \*  
          \*