

# MONACO ET LA *CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME*

*Yannick Lécuyer\**

Bien des progrès ont été enregistrés en matière de droits humains depuis la ratification de la *Convention européenne des droits de l'homme* par Monaco. Il reste pourtant de nombreux angles morts soigneusement entretenus par la Principauté grâce au jeu cumulé, de la marge d'appréciation concédée aux États, des réserves et de la non-ratification d'un certain nombre de protocoles additionnels, particulièrement le premier en date du mars 1952. À bien des égards, le Rocher Monégasque représente une étrangeté, un caillou dans la chaussure du Conseil de l'Europe.

Many improvements have been registered in the field of human rights since the ratification of the *European Convention of Human Rights* by Monaco. However, there still remains numerous blind spots maintained by the principality thanks to the cumulative game, the margin of appreciation granted to states, reservations and the non-ratification of a certain number of additional protocols, particularly the first dated March 1952. In many ways, the Monegasque Rock represents an oddity, a pebble in the Council of Europe's shoe.

Se han hecho muchos progresos en la esfera de los derechos humanos desde que Mónaco ratificó el *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Sin embargo, todavía hay muchos puntos ciegos que el Principado mantiene cuidadosamente gracias al efecto acumulativo del margen de apreciación concedido a los Estados, las reservas y la no ratificación de varios protocolos adicionales, especialmente el primero de marzo de 1952. En muchos sentidos, la Roca de Mónaco representa una extrañeza, una piedra en el zapato del Consejo de Europa.

---

\* Maître de conférences HDR en droit public, collaborateur de la Fondation René Cassin.

De prime abord, le nombre d'affaires concernant Monaco portées à la connaissance de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour) semble ridicule : neuf décisions se soldant par une irrecevabilité, quatre arrêts dont trois constatent une violation de la *Convention européenne des droits de l'homme* (ci-après, la *Convention* ou la *CEDH*)<sup>1</sup>. Cette faiblesse quantitative est en trompe-l'œil.

Premièrement, la Principauté n'a adhéré au Conseil de l'Europe qu'en 2004. La *CEDH* n'est entrée en vigueur que deux années plus tard<sup>2</sup>.

Deuxièmement, Monaco compte uniquement 32796 résidents, dont à peine 8000 citoyens, données auxquelles il faut ramener le nombre d'arrêts et de décisions.

Troisièmement, il existe, en marge du contentieux strictement monégasque, ce que Laurence Burgogue-Larsen appelle le « contentieux du Rocher »<sup>3</sup> ou Joël Andriantsimbazovina, le « contentieux people »<sup>4</sup>. En effet, l'apport principal de Monaco à la jurisprudence européenne ne concerne pas l'État monégasque, mais la famille princière. Une suite d'arrêts plus nombreux que ceux strictement dédiés à la Principauté a permis, à la manière d'un *soap opéra*, de préciser les contours de la notion de débat d'intérêt général. À titre de rappel, dans l'*arrêt Von Hannover I*, la Cour considère que les clichés volés de la Princesse Caroline ne relèvent pas d'un tel débat et que, partant, son droit à la vie privée a été violé<sup>5</sup>. Dans les épisodes suivants, *Von Hannover II* et *Von Hannover III*, Strasbourg bouleverse les codes : la princesse ou ses proches ne triomphent pas à la fin de l'histoire. La Cour rejette leurs prétentions et juge respectivement que les informations sur la dégradation de l'état de santé du Prince Rainier ou sur la mise en location de sa propriété dans l'autre contribuent au débat d'intérêt général<sup>6</sup>. À ce feuilleton, il faut ajouter deux *spin-off* : *Couderc et Hachette Filipacchi associés c France* et *Ernst August Von Hannover c Allemagne*. Le premier est original, car il permet un changement de perspective. Le requérant n'était pas un des membres de la famille princière, mais l'organe de presse condamnés par les juridictions françaises pour avoir révélé, photos à l'appui, la paternité secrète de Albert II<sup>7</sup>. Le second est plus académique. Émût par l'utilisation dans une publicité de ses prénoms et de sa réputation à faire le coup de poing (ou plutôt le coup de parapluie), le prince Ernst von Hannover avait saisi le juge européen pour violation de son droit à la vie privée<sup>8</sup>. Dans les deux arrêts, la Cour considère que la notoriété des requérants réduit inévitablement leur espérance légitime à

<sup>1</sup> *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 RTNU 221 (entrée en vigueur : 3 septembre 1953) [CEDH].

<sup>2</sup> *Ordonnance n°408 du 15/02/2006 rendant exécutoire la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ouverte à la signature le 4 novembre 1950 et telle qu'amendée par le Protocole n° 11*, J Monaco, 3 mars 2006, n°7745.

<sup>3</sup> Laurence Burgogue-Larsen, « Actualité de la *Convention européenne des droits de l'homme* » [2014] AJDA 1763.

<sup>4</sup> Joël Andriantsimbazovina, « People et Cour européenne des droits de l'homme » [2020] Recueil Dalloz 940.

<sup>5</sup> *Von Hannover c Allemagne*, n° 59320/00, [2004] VI CEDH 1.

<sup>6</sup> Voir respectivement *Von Hannover c Allemagne (n°2)* [GC], n° 40660/08, [2012] 2012-I CEDH 351 et *Von Hannover c Allemagne (n°3)*, n° 8772/10 (19 septembre 2013).

<sup>7</sup> *Couderc et Hachette Filipacchi associés c France* [GC], n° 40454/07, [2015] VII CEDH 421 [Couderc].

<sup>8</sup> *Ernst August von Hannover c Allemagne*, n° 53649/09 (19 février 2015).

protéger leur vie privée comme une personne lambda. En outre, s'agissant de l'enfant clandestin, même si, aux termes de la *Constitution monégasque*, il n'est pas concerné par la succession de son prince de père, la Cour estime que sa naissance revêt une importance particulière puisque le titre se transmet de manière héréditaire. Par conséquent, il s'agit d'une question politique et d'un débat d'intérêt général.

Enfin, même si la famille princière n'y joue aucun rôle, on peut également annexer à cette partie du contentieux l'arrêt *Arnaud et a. c France* du 15 janvier 2015 à propos de l'assujettissement rétroactif à l'impôt sur la fortune des Français résidant à Monaco<sup>9</sup>. Cette dernière affaire met en lumière la relation toxique entre la France et le Rocher qui impacte potentiellement plus de 7000 personnes établies à Monaco.

L'adhésion au Conseil de l'Europe et, concomitamment, à la *CEDH* ne relevait pas de l'évidence. Monaco, comme tous les micro-États, s'est longtemps heurtée à la condescendance des organisations intergouvernementales. Trop petits, pas assez peuplés, ils n'étaient pas assez significatifs. De plus, le principe d'égalité souveraineté leur conférant le même poids juridique que les grandes puissances, un État, une voix, ils étaient regardés avec méfiance, car susceptibles de fausser les équilibres. Enclavé en France au bord de la mer Méditerranée, Monaco est un des plus petits États au Monde. Ses limites correspondent à celle de la commune du même nom. En 1924, bien que le Prince Albert 1<sup>er</sup> avait suivi de près le processus de création de la Société des Nations, la demande d'adhésion monégasque s'était nonobstant soldée par un refus assez sec<sup>10</sup>. Ce n'est qu'en 1993, le 28 mai, que Monaco fut admise parmi les membres des Nations unies. En 2004, lors de son intégration au Conseil de l'Europe, elle était, à l'exception du Vatican, le dernier micro-État non-membre du Conseil d'Europe. Le Liechtenstein avait rejoint l'organisation en 1978, Saint-Marin en 1988 et Andorre en 1994.

Selon Georges Grinda, l'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe, la signature et la ratification de la *CEDH* furent essentiellement motivées par la volonté de se rapprocher davantage de l'Union européenne (Union)<sup>11</sup>. Du fait de ses accords avec la France, la Principauté était déjà intégrée au territoire douanier et monétaire

---

<sup>9</sup> Frédéric Subra, « Pour ne pas payer d'impôt, il faut naître à Monaco! » (2015) Lexbase Hebdo-éd Fiscale; Catherine Ménabé, « Quand l'application de la loi fiscale dans le temps et l'espace touche les fortunes françaises de Monaco » (2015) 102 Petites affiches 4; dans son arrêt *Arnaud et a. c France* du 15 janvier 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la *Loi n° 2005-227* du 14 mars 2005 qui, en vertu de la *Convention fiscale franco-monégasque* signée le 18 mai 1963 modifiée par un avenant du 25 juin 1969, assujettit les personnes de nationalité française résidentes de Monaco « à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à la taxe complémentaire dans les mêmes conditions que si elles avaient leur domicile ou leur résidence en France » ne rompt pas le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux, en l'occurrence le droit de propriété énoncé à l'article 1 du *Protocole n°1 : Arnaud et a. c France*, n° 36918/11 (15 janvier 2015) aux para 6, 33.

<sup>10</sup> Jean-Rémy Bezas, « La principauté de Monaco, la Méditerranée et la paix sous le règne du Prince Albert I<sup>er</sup> (1889-1922) » (2015) 91 Cahiers de la méditerranée 47.

<sup>11</sup> Georges Grinda, « Le processus d'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe : incidences sur l'ordre juridique de la Principauté » [2007] R dr monégasque 25; voir également Grégory Beauvais, « L'intégration dans l'Union européenne des micro-États tiers : du rapprochement à l'adhésion? » (2010) 528 R Marché commun & UE 315.

de l'Union<sup>12</sup>. Préalable au renforcement des accords d'association avec l'Union. L'adhésion était donc stratégique. Il s'agissait de donner des gages en matière de démocratie, d'État de droit et de protection des libertés fondamentales<sup>13</sup>. Au niveau interne, la Principauté a largement amendé sa *Constitution monégasque*<sup>14</sup> en 2002 avec la *Loi n° 1.249* du 17 décembre<sup>15</sup>. La version originelle de 1962 aurait constitué un frein indéniable au rapprochement avec Strasbourg et surtout avec Bruxelles.

Toutefois, l'obstacle majeur ne concerna pas tant la *Constitution monégasque* et le degré de protection des libertés fondamentales que l'étroitesse des rapports avec la France. En effet, depuis la prise de Monaco par François Grimaldi en 1297, la Principauté n'a cessé de se placer sous la protection de son puissant voisin, notamment afin de se protéger des prétentions génoises. Elle fut même directement occupée par la France révolutionnaire puis napoléonienne. Aujourd'hui, Monaco est toujours étroitement liée à la France par toute une série d'accords bilatéraux en matière douanière, militaire et administrative. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'inquiétait justement des limitations considérables à l'exercice de sa souveraineté par la Principauté, notamment du fait de l'asymétrie provoquée par le traité de 1918 et la *Convention franco-monégasque* de 1930<sup>16</sup>. Un nouveau traité a donc été signé à Paris le 24 octobre 2002 afin de remplacer celui de 1918 tandis que la *Convention franco-monégasque* de 1930 a été renégociée afin d'établir une relation plus équilibrée et permettre l'adhésion.

Nonobstant ce ralliement à l'Europe des droits de l'homme, la relation entretenue par la Principauté avec le droit de la *CEDH* et les droits humains en général est frappée d'ambiguïté. Si Monaco fait l'objet de clichés, tous ne sont pas dépourvus de fondements. Non seulement l'alignement du droit monégasque par rapport aux standards dégagés par la Cour européenne est relativement minimaliste (I), mais elle reste totalement hermétique à de nombreux droits conventionnels (II).

---

<sup>12</sup> Union douanière signée entre la France et Monaco en 1865 prolongée par la *Convention monétaire entre le Gouvernement de la République française, au nom de la Communauté Européenne et le gouvernement de SAS le Prince de Monaco* (entrée en vigueur : 26 décembre 2001).

<sup>13</sup> Décision (UE) du Conseil du 22 décembre 2014 autorisant la Commission à négocier, au nom des États membres, les dispositions d'un ou de plusieurs accords d'association avec la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin qui relèvent des compétences des États membres.

<sup>14</sup> *Constitution de la Principauté 1962* (Monaco), 1962 [*Constitution monégasque*].

<sup>15</sup> *Loi n° 1.249 du 02/04/2002 portant révision de la Constitution du 17 décembre 1962*, J Monaco, 5 avril 2002, n° 7541.

<sup>16</sup> Conseil de l'Europe, AP, 2004 sess ordinaire (2<sup>e</sup> partie), *Demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe*, Textes adoptés, Doc 10128 (2004) au para 52; « En application de la *Convention franco-monégasque* du 28 juillet 1930, plusieurs fois modifiée depuis, que les magistrats français sont comme tous les agents français appelés à servir dans la Principauté "choisis avec son agrément par Son Altesse Sérénissime" pour y être détachés par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères auquel ils sont rattachés », France, Ministère de la Justice, *Les Relations judiciaires entre la France et la Principauté de Monaco dans le domaine de la justice pénale*, Ministère de la Justice, (1er janvier 2000) art 1.1.

## I. L'emploi thérapeutique du droit de la *Convention*

L'État monégasque est un de ceux qui manient les zones d'ombre du droit de la *CEDH* et le fractionnement de l'ordre public européen avec le plus de virtuosité (A). Seuls les droits procéduraux ont directement profité de l'aiguillon de la Cour (B).

### A. L'ambivalence de l'engagement monégasque

À certains égards, Monaco a fait le choix de la modernisation et du renforcement des libertés et des droits fondamentaux sur son territoire. La liste établie par le titre III de sa *Constitution monégasque* constitue la *Charte monégasque des droits et des libertés*<sup>17</sup>. Toutefois, la *CEDH* étant beaucoup plus large que ce catalogue, l'*Ordonnance n°408* du 15 février 2006 destiné à rendre cette dernière exécutoire fût précédée ou suivie de peu par toute une série de lois dont l'objet était de mettre en adéquation l'ordonnancement juridique monégasque avec les standards conventionnels.

C'est le cas par exemple de la *Loi n°1.299* du 15 juillet 2005 qui étend considérablement la liberté d'expression et la liberté des médias. La publication de tout écrit sur tout support est désormais réputée libre<sup>18</sup>. L'article 1 prévoit que la

liberté d'expression ne peut être limitée que dans la mesure requise par le respect de la dignité de la personne humaine, de la vie privée et familiale, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion ainsi que par la sauvegarde de l'ordre public<sup>19</sup>.

C'est aussi le cas de la *Loi n°1.312* du 29 juin 2006 qui oblige la motivation des actes administratifs à caractère individuel<sup>20</sup>.

Plusieurs progrès significatifs en lien avec le droit de la *CEDH* ont été enregistrés au cours de la dernière décennie : création d'un contrat civil de solidarité qui permet aux personnes de même sexe d'organiser leur vie commune<sup>21</sup>, possibilité d'adjoindre aux enfants le nom de leur mère<sup>22</sup>. L'égalité entre hommes et femmes s'est considérablement améliorée sous l'effet croisé de la jurisprudence européenne et de la *Convention d'Istanbul*<sup>23</sup>. Il suffit de lire le rapport du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) du

---

<sup>17</sup> *Constitution monégasque*, supra note 14, Titre III; la *Constitution* du 17 décembre 1962 a été octroyée par le Prince Souverain Albert I<sup>er</sup> et préparée par des juristes français, dont Louis Renault, André Weiss et Jules Roche.

<sup>18</sup> *Loi n°1.299 du 15/07/2005 sur la liberté d'expression publique*, J Monaco, 22 juillet 2005, n°7713.

<sup>19</sup> *Ibid*, art 1.

<sup>20</sup> *Loi n° 1.312 du 29/06/2006 relative à la motivation des actes administratifs*, J Monaco, 20 juin 2006, n°7762.

<sup>21</sup> *Loi n°1.481 du 17 décembre 2019 relative aux contrats civils de solidarité*, J Monaco, 27 décembre 2019, n°8466, art 1.

<sup>22</sup> *Loi n°1.440 du 5 décembre 2016 modifiant certaines dispositions du Code civil relatives au nom et instaurant une reconnaissance anténatale de l'enfant*, J Monaco, 16 décembre 2016, n°8308, art 3.

<sup>23</sup> *Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique*, 11 mai 2011, STCE No 210 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> août 2014).

27 septembre 2017 pour mesurer les avancées dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique<sup>24</sup>. Les recommandations sur la mise en œuvre de la *Convention d'Istanbul* à Monaco sont succinctes et marginales par rapport à celles adressées à d'autres États membres du Conseil de l'Europe<sup>25</sup>. Détail significatif, ce sont deux femmes qui à ce jour ont été désignées juges à la Cour européenne au titre de l'État monégasque. Le rapport du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) du 22 novembre 2019 illustre pour sa part la conformité du droit et des pratiques du Rocher avec l'interdiction de la torture, des peines et des traitements inhumains et dégradants prévue à l'article 3 de la *CEDH*<sup>26</sup>.

Formellement très attachée au principe de souveraineté, Monaco a toutefois jugé nécessaire de préciser la portée de la *CEDH* lors du dépôt de l'instrument de ratification :

Dans l'ordre juridique monégasque, la *Constitution*, librement octroyée à ses sujets par le Prince souverain qui en est la source, constitue la norme suprême dont il est le gardien est l'arbitre, tout comme les autres normes à valeur constitutionnelle constituées par les conventions particulières avec la France, les principes généraux du droit international relatifs à la souveraineté et à l'indépendance des États, ainsi que les *Statuts de la Famille souveraine*. Les traités et accords internationaux régulièrement signés et ratifiés par le Prince ont une autorité supérieure à celle des lois. Par conséquent, la *Convention européenne des droits de l'homme* a une force infraconstitutionnelle, mais supra-législative<sup>27</sup>.

En découle une impossibilité assumée de confronter les normes constitutionnelles aux standards conventionnels.

Si on ajoute que le Tribunal suprême (Tribunal) retient une conception stricte de son office, lorsqu'il statue en tant que juge constitutionnel, une compétence d'attribution expresse similaire à celle dans laquelle s'est enfermé le Conseil constitutionnel français, le droit de la *CEDH* reste totalement absent du contentieux constitutionnel monégasque. Le Tribunal refuse obstinément de prendre en charge le contrôle de conventionalité des lois<sup>28</sup>. Ainsi que le soulignait Roland Drago, il résulte de l'article 90 de la *CEDH* que « le Tribunal suprême n'est jamais habilité à déclarer

<sup>24</sup> Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, *Rapport d'évaluation de référence, Monaco*, France, Strasbourg, 2017.

<sup>25</sup> Conseil de l'Europe, Convention d'Istanbul-Comité des Parties, *Recommandation sur la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique par Monaco*, 4<sup>e</sup> réunion (2018), IC-CP/Inf (2018) 2.

<sup>26</sup> Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains, *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par Monaco*, France, Strasbourg, 2020.

<sup>27</sup> Voir *Monaco - Réserve consignée dans l'instrument de ratification déposé le 30 novembre 2005*, en ligne : Conseil de l'Europe - Bureau des Traités <<https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations>>.

<sup>28</sup> Anne Levade, « Conventionalité n'est pas constitutionnalité : La Cour suprême de Monaco est en cours de conception stricte du contrôle de constitutionnalité » (2011) 1 *Constitutions : R dr constitutionnel* appliqué 63.

inconstitutionnelle une loi au motif qu'elle serait contraire à la *CEDH*, que ce soit par voie d'action ou par voie d'exception »<sup>29</sup>. Pour Patrick Gaïa, cette position est remarquable. En statuant ainsi, le juge constitutionnel monégasque rejoint le cercle des autres cours constitutionnelles européennes qui, refusent de se laisser séduire par les sirènes du contrôle de conventionalité et maintiennent fermement la *CEDH* dans ce qu'elle ne devrait jamais avoir cessé d'être :

un instrument de protection subsidiaire des libertés et des droits fondamentaux affectant non point la licéité constitutionnelle de la loi, mais au mieux, son applicabilité au contentieux ordinaire et, pour cette raison, placé entre les mains du juge de droit commun<sup>30</sup>.

*A contrario*, si le Tribunal accepte le moyen tiré de l'inconventionnalité des lois lorsqu'il statue en matière administrative, c'est avec parcimonie et dans le respect de la plus stricte subsidiarité. Certes, ainsi qu'il est inscrit dans l'arrêt du 4 octobre 2010, *Ordre des avocats défenseurs et Avocats près la Cour d'appel*, dès lors que le Tribunal n'hésite pas à dégager des principes constitutionnels qui ne sont pas, en tant que tels, visés par le titre III de la *Constitution monégasque*, il peut (...) « interpréter les droits et libertés fondamentaux garantis par le titre III de la *Constitution* à la lumière de l'interprétation des stipulations de la *Convention européenne des droits de l'homme* par la Cour européenne des droits de l'homme »<sup>31</sup>, mais, dans les faits, le moyen prospère rarement<sup>32</sup>. Quant aux autres juridictions, elles sont tenues d'écarter l'application des lois ou des ordonnances contraires à la *CEDH*.

À cette méfiance chronique à l'égard de la *CEDH*, s'ajoute l'indigence de plusieurs régimes de libertés à la faveur de la marge d'appréciation concédée aux États ou du manque d'audace du juge européen. Pour la plupart, ces régimes ont quelque chose à voir avec la puissante épistémè catholique qui irrigue le droit monégasque. En effet, si la liberté de culte est garantie à l'article 23 de la *Constitution monégasque*, la religion catholique n'en est pas moins érigée en religion d'État à l'article 9 du même texte<sup>33</sup>. Cela ne pose pas de difficulté en droit de la *CEDH* dès lors que le pluralisme religieux et l'absence de discriminations fondées sur l'appartenance religieuse sont respectés. Cette constitutionnalisation permet pourtant à l'Église d'intervenir dans les

<sup>29</sup> Principauté de Monaco, Tribunal suprême de la Principauté de Monaco, *Rapport national*, XVI<sup>e</sup> Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes présentée à Vienne, (14 mai 2014) à la p 4.

<sup>30</sup> Patrick Gaïa, « Tribunal suprême de la Principauté de Monaco. Décision du 16 janvier 2006 n° 2005-07, 2005-08, 2005-09 et 2005-10. Affaires Maryse Romiti veuve Bellone et autres c/S.E. Monsieur le ministre d'État » (2008) 2:74 Rev française de Dr constitutionnel 391 au para 27.

<sup>31</sup> Tribunal suprême de la Principauté de Monaco, Monaco, 4 octobre 2010, *Ordre des avocats Défenseurs et Avocats près la Cour d'appel c Ministre d'État*, (2010) Legimonaco au para 7.

<sup>32</sup> « Les références à la *CEDH* sont très nombreuses dans la jurisprudence du Tribunal suprême depuis la ratification de la *CEDH* par la Principauté en 2006. Toutefois, pour les raisons exposées ci-dessus au point n°1, cela ne se produit qu'en matière administrative et jamais en matière constitutionnelle. Il faut aussi préciser que, jusqu'à présent, aucune décision administrative n'a été annulée pour violation de la *CEDH* et qu'aucune loi monégasque n'a été écartée par le Tribunal suprême au profit de la *CEDH* ; la proximité de contenu de la *CEDH* et du Titre III de la *Constitution* conduit en pratique les requérants à invoquer de préférence la violation du Titre III chaque fois que c'est possible », Principauté de Monaco, *supra* note 29 à la p 5.

<sup>33</sup> Les lois et les ordonnances sont adoptées sous l'égide du prince souverain « par la grâce de Dieu ».

débats législatifs par la voix de son archevêque<sup>34</sup>. L'influence des autorités et du dogme catholique s'est d'ailleurs manifestée à de nombreuses reprises, notamment à propos de sujets socialement sensibles comme l'avortement, partiellement dépénalisé en 2009, ou l'obstination déraisonnable dans les soins des patients en état pauci-relationnel. Fort heureusement pour Monaco, la Cour n'a jamais eu le courage de déduire un quelconque droit conventionnel à l'interruption volontaire de grossesse ni à une fin de vie dans la dignité. Le contrôle en la matière se caractérise par une très large marge d'appréciation et un phénomène de procéduralisation<sup>35</sup>. Autre marqueur significatif, l'église monégasque a longtemps fait obstruction à l'implantation de la Franc-maçonnerie sur le Rocher grâce au jeu de l'article 36 de la *Loi n<sup>o</sup>1.355* du 23 décembre 2008 qui soumet les activités d'associations ou de fédérations de droit étranger sur le territoire à une autorisation administrative renouvelable délivrée par le ministre d'État pour une durée d'un an maximum<sup>36</sup>. Sous l'angle conventionnel, cette opposition est rendue possible par l'article 16 de la *CEDH* qui limite les droits de nature politique des étrangers, c'est-à-dire ceux énoncés aux articles 10 et 11<sup>37</sup>.

## B. L'eupéanisation du système juridictionnel monégasque

Les trois arrêts qui constatent une violation de la *CEDH* portent sur des droits procéduraux. Dans l'*arrêt Prencipe* du 16 juillet 2009, la Cour considère que les motivations employées afin de justifier une détention provisoire d'une durée de quatre ans n'étaient pas conformes aux exigences de l'article 5(3) de la *CEDH*. Elle relève que les juridictions nationales se sont bornées à faire abstraitement référence à la gravité des faits reprochés et au trouble à l'ordre public, sans étayer le caractère certain et actuel de l'atteinte à l'ordre public et sans préciser en quoi l'élargissement de la requérante, ressortissante française poursuivie pour des détournements de fonds, aurait eu pour effet de le troubler. En tout état de cause, la Cour juge que « la gravité des faits et le trouble à l'ordre public ne [justifient pas] une aussi longue détention provisoire »<sup>38</sup>. Ce n'est pourtant cet aspect de l'arrêt qui est le plus intéressant. Il ne fait que reprendre

---

<sup>34</sup> « Légaliser l'IVG serait donc inévitablement un choix politique qui manifesterait la volonté d'abandonner la professionnalité de l'État » dans Bernard Barsi, « Dépénaliser l'avortement? » (2018) 165 *Église à Monaco* à la p 21.

<sup>35</sup> Nina Le Bonniec, *La procéduralisation des droits substantiels par la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2017.

<sup>36</sup> *Loi n<sup>o</sup>1.355 du 23/12/2008 concernant les associations et les fédérations d'associations*, J Monaco, 2 janvier 2009, n<sup>o</sup>7893.

<sup>37</sup> Plus anecdotique, mais tout aussi révélateur, est la candidature d'Anne-Marie Le Pourhiet en 2015 au siège de juge à la Cour. Égérie de la Manif pour tous, professeure française de droit public est pourtant réputée pour son opposition virulente au droit de la *Convention*. C'est aussi à des auteurs les plus sceptiques à l'égard du système conventionnel, Bertrand Mathieu, qu'a été confiée la tâche de représenter la Principauté à la Commission de Venise, Commission européenne pour la démocratie par le droit, alors même que la question des droits politiques est un point noir majeur récurrent. De 1998 à 2007, le Tribunal suprême de Monaco a été présidé par le professeur Roland Drago, membre du Club de l'horloge et administrateur de l'association Enseignement et libertés, fer de lance de l'enseignement catholique.

<sup>38</sup> *Prencipe c Monaco*, n<sup>o</sup> 43376/06 (19 juillet 2009) au para 81 [*Prencipe*].



une jurisprudence bien établie<sup>39</sup>. En effet, le gouvernement ayant cru pouvoir échapper à la condamnation en proposant à la requérante, *ex gratia* et « dans un souci de conciliation », une indemnité de 15000 euros, la Cour observe que la requérante n'avait pas accepté cette offre et qu'elle entendait maintenir sa requête. Or le gouvernement tirait un argument de ce refus alors que l'article 38(2) de la *CEDH* impose la confidentialité des négociations et que l'article 62(2) du règlement de la Cour interdit expressément de les invoquer dans la procédure contentieuse<sup>40</sup>. Sur le fond, la Cour rappelle que la procédure de règlement amiable exige « un aveu de responsabilité [...] ou, à tout le moins, une concession en ce sens »<sup>41</sup>. En l'espèce, la Cour estime que la déclaration du gouvernement ne contenait rien de tel. On peut toutefois regretter que le montant proposé n'ait pas été discuté, 15000 euros, frais compris, pour quatre ans de détention provisoire. La somme semble bien dérisoire surtout si on fait le lien avec l'affaire *Couderc et Hachette Filipacchi associés c France* et les sommes obtenues par le prince Albert II devant les juridictions françaises en compensation de son préjudice moral suite à la publication de photos de son fils caché, soit 50000 euros<sup>42</sup>. De là à penser que l'image de son altesse sérénissime vaut davantage que la liberté d'une personne indûment altérée dans l'échelle des valeurs monégasques, il n'y a qu'un pas. Nonobstant, dès sa première affaire, Monaco apprend que les droits garantis par la *CEDH* ne se négocient que dans le respect de conditions formelles et matérielles précises. Monaco tirera d'ailleurs les leçons de cet arrêt à l'occasion de deux affaires *Hoyos Tobon* puis *L.P.*, permettant ainsi à la Cour de prendre acte du règlement amiable entre les parties<sup>43</sup>. La décision *L.P.* du 5 septembre 2017 est d'ailleurs un modèle du genre. Le gouvernement monégasque a informé la Cour de son intention « de formuler une déclaration unilatérale afin de résoudre la question soulevée par la requête »<sup>44</sup>, déclaration aux termes de laquelle il reconnaît explicitement que le requérant n'a pas pu bénéficier du droit pour toute personne gardée à vue d'être assistée par un avocat tout au long de la mesure et ne s'est pas vu informé de son droit de garder le silence lors de son audition par la police puis de sa première comparution devant le juge d'instruction. Quant à la compensation, 17500 euros, elle était manifestement plus adaptée<sup>45</sup>.

Les deux arrêts suivants concernent le droit à un procès équitable *stricto sensu*. L'arrêt *Navone et a.* du 24 octobre 2013 constate une violation de l'article 6(1) de la *CEDH* en raison de l'absence de notification aux requérants de leur droit de garder le silence pendant la garde à vue et de l'article 6(3) combiné avec l'article 6(1) faute d'avoir bénéficié de l'assistance d'un avocat au cours de leur interrogatoire<sup>46</sup>. Dans l'arrêt *Scavetta* du 30 mai 2017, la Cour conclut à la violation de l'article 6(1) suite à « l'absence

<sup>39</sup> *Tomasi c France* (1992), A241 CEDH (Sér A) au para 98 et *Clooth c Belgique* (1991); A225 CEDH (Sér A) au para 40; *Gérard Bernard c France*, n° 27678/02 (26 septembre 2006) au para 46.

<sup>40</sup> *Prencipe, supra* note 38 au para 57.

<sup>41</sup> *Ibid* au para 62; voir aussi *Tahsin Acar c Turquie* [GC], n° 26307/95, [2004] III CEDH 1 aux para 76-82.

<sup>42</sup> *Couderc, supra* note 7.

<sup>43</sup> *Hoyos-Tobon c Monaco*, n°27922/11 (18 décembre 2012); *L.P. c Monaco*, n° 40482/14 (5 septembre 2017) [*L.P. c Monaco*].

<sup>44</sup> *L.P. c Monaco, ibid* à la p 2.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Navone et a. c Monaco*, n°62880/11 (24 octobre 2013).

de communication au requérant du rapport du conseiller rapporteur et des conclusions écrites du représentant du ministère public devant la Cour de révision »<sup>47</sup>.

Même les affaires n'ayant pas abouti à une condamnation ou actuellement pendantes ont été communiquées sous l'angle du droit à un procès équitable : indépendance ou impartialité du Tribunal suprême<sup>48</sup>, durée des procédures<sup>49</sup>, impossibilité légale de former un pourvoi en révision<sup>50</sup>, suppression par la Cour d'appel d'un passage des conclusions écrites par l'avocat de la société requérante<sup>51</sup>. Le droit à la vie privée est également soulevé dans les affaires *Ordre des avocats défenseurs et avocats près la cour d'appel de Monaco et De Baets*, sans plus de succès que le droit à un procès équitable.

Dans la première affaire, la Cour applique une jurisprudence constante aux termes de laquelle

[les associations et les syndicats ne peuvent pas] se prétendre eux-mêmes victimes de mesures qui [portent] atteinte aux droits que la *Convention* reconnaît à leurs membres ; il en va de la sorte alors même que l'association ou le syndicat dont il est question ont pour objet statutaire la défense des intérêts de leurs adhérents<sup>52</sup>.

La seconde affaire mérite davantage d'attention. La Cour balaye la requête d'un père qui contestait le régime de visite et d'hébergement de sa fille au motif qu'il avait sciemment accepté ce dernier et qu'il avait même renoncé « de manière non équivoque à ses droits garantis par la *Convention* en signant [un] protocole d'accord [...] et en sollicitant son homologation par la Cour d'appel [monégasque] »<sup>53</sup>. Dans cette affaire, le comportement du requérant a pesé au point que la Cour le qualifie d'abusif. Il avait non seulement dissimulé ses engagements, mais également la cessation de la violation alléguée. Manifestement, la requête relevait plus de la tentative de règlement de compte entre ex-époux par juges interposés que de la volonté de redresser une quelconque violation. La lecture de la décision trahit pourtant l'épistémè chrétienne du droit monégasque et de sa pratique. On y découvre que la Cour d'appel de Monaco s'est montrée particulièrement compréhensive aux arguments de la mère qui critiquait le départ de son époux du domicile conjugal et lui reprochait « d'avoir présenté sa nouvelle compagne à ses enfants, précisant qu'elle se serait comportée pendant tout un week-end comme "sa maîtresse à son domicile" et ce alors même que leur famille était "pieuse et très attachée aux convictions religieuses" »<sup>54</sup>.

---

<sup>47</sup> *Scavetta c Monaco*, n°33301/13 (30 mai 2017) au para 3.

<sup>48</sup> Voir respectivement *Sam Esperanza et a. c Monaco*, n° 2082/13 (18 novembre 2014) et *Dray c Monaco*, n° 30219/06 (20 janvier 2009).

<sup>49</sup> *Fogwell c Monaco* (déc), n°14157/08 (15 juin 2010); *S.C.S. Petrini & Cie c Monaco*, n°44108/15 (3 mars 2020).

<sup>50</sup> *Lynnik-Lorenzi c Monaco* (déc), n°48093/07 (23 juin 2009).

<sup>51</sup> *SARL Gator c Monaco* (affaire communiqué), n°18287/18 (10 octobre 2019).

<sup>52</sup> *Ordre des avocats défenseurs et avocats près la Cour d'appel de Monaco c Monaco* (déc), n°34118/11 (21 mai 2013) au para 56.

<sup>53</sup> *De Baets c Monaco* (déc), n°11122/10 (17 juillet 2012) à la p 8.

<sup>54</sup> *Ibid* à la p 2.

Force est de constater que, dans le domaine des droits procéduraux, le droit de la *CEDH* a réussi à influencer le droit monégasque. Les réformes successives du *Code de procédure pénal* et du *Code pénal*, notamment les *Lois n°1.398 du 24 juin 2013 sur l'administration et l'organisation du système judiciaire*, *n°1.399 du 25 juin 2013 portant réforme du Code de procédure pénale en matière de garde à vue*, et *n°1.394 du 9 octobre 2012 portant réforme des Codes pénaux et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête*, sont principalement motivées par la nécessité d'harmoniser la législation monégasque avec les normes du Conseil de l'Europe et la jurisprudence de la Cour européenne<sup>55</sup>. Le souci d'intégrer le modèle européen de justice est également patent dans la *Loi n°1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature* et surtout dans la *Loi n°1.421 du 1er décembre 2015 portant diverses mesures en matière de responsabilité de l'État et de voies de recours*, laquelle entérine et organise la responsabilité de l'État du fait du « fonctionnement défectueux de la justice » et amende substantiellement les codes de procédure civile et de procédure pénale<sup>56</sup>.

## II. Un ordre juridique interne partiellement hermétique

Sur fond de discrimination à l'égard des non-nationaux et en dépit de ses promesses, Monaco fait délibérément obstacle à deux aspects essentiels de l'ordre public européen grâce au jeu de la réserve monégasque conjuguée à la non-ratification de certains protocoles additionnels, notamment le premier d'entre eux : sa dimension politique et démocratique (A), sa dimension sociale (B).

### A. La limitation des effets politiques de la *Convention*

De droit divin jusqu'à la *Constitution monégasque* de 1962, Monaco est aujourd'hui une monarchie héréditaire et constitutionnelle qui, quoi qu'en dise Georges Grinda, pose toujours de sérieuses difficultés sous l'angle de la séparation des pouvoirs et des droits politiques<sup>57</sup>.

Contrairement aux autres monarques européens cantonnés à des fonctions purement symboliques ou représentatives, le prince exerce pleinement le pouvoir exécutif lequel relève de sa « haute autorité ». La direction du gouvernement est confiée au ministre d'État nommé par le prince et exclusivement responsable devant lui. Il est assisté de cinq membres du gouvernement, également responsables devant le prince, placés à la tête de chacun des cinq départements de l'administration. Quant aux

<sup>55</sup> *Loi n°1.398*, J Monaco, 5 juillet 2013, n°8128; *Loi n°1.399*, J Monaco, 19 juillet 2013, n°8130; *Loi n°1.394*, J Monaco, 12 octobre 2012, n°8090.

<sup>56</sup> *Loi n°1.364*, J Monaco, 20 novembre 2009, n°7939 ; *Loi n°1.421*, J Monaco, 11 décembre 2015, n°8255, art 2.

<sup>57</sup> Pour l'auteur, ancien ministre plénipotentiaire ayant effectué toute sa carrière dans la fonction publique monégasque, la *Constitution monégasque* établit un strict équilibre des pouvoirs qui permet de garantir parfaitement la prééminence du droit et les libertés fondamentales; Georges Grinda, *La Principauté de Monaco : l'État, son statut international, ses institutions*, 2<sup>e</sup> éd, Paris, Pedone, 2009.

pouvoirs législatifs et budgétaires, ils sont exercés conjointement par le prince et par l'organe parlementaire dénommé Conseil national<sup>58</sup>. Seul le pouvoir judiciaire échappe à cette intrication entre pouvoirs constitutionnels au bénéfice du prince puisque, depuis 1918, son administration relève d'une direction totalement indépendante quoique les conditions de détachement et de renouvellement des magistrats français en vertu de la *Convention du 8 novembre 2005* laissent songeuses<sup>59</sup>. En définitive, Monaco possède un système institutionnel sans équivalent, centré sur la figure tutélaire d'un prince souverain « par la grâce de Dieu » et dont la volonté se retrouve à tous les étages<sup>60</sup>.

Malgré le rééquilibrage du pouvoir législatif en 2002 et l'élargissement des pouvoirs du Conseil national notamment pour ce qui concerne l'initiative des lois, toujours sous la surveillance du prince, le droit d'amendement et la ratification des traités et accords internationaux, le partage du pouvoir législatif est à l'évidence peu compatible avec l'article 3 du *Protocole n°1*<sup>61</sup> et le principe de prééminence du droit qui irrigue la *CEDH* tout entière. L'*Avis n°695* de la Commission de Venise (Commission) est sans appel :

Monaco n'est pas une monarchie parlementaire; ce n'est pas un système représentatif dans lequel l'exécutif est responsable devant un parlement élu ou devant les électeurs. Il s'agit d'un régime *sui generis* de monarchie limitée. [...] les pouvoirs étendus du Prince face aux pouvoirs limités du Conseil national, auxquels s'ajoute le fait que le gouvernement n'est pas responsable devant le Conseil national, soulèvent une question évidente de démocratie<sup>62</sup>.

Le corps législatif se doit d'être « non seulement un parlement pluraliste, représentant ou reflétant les opinions des électeurs, mais un parlement effectif se prononçant sur des questions politiques sans aucune ingérence politique interne de la part d'autres organes politiques »<sup>63</sup>. Et la Commission de conclure que le système

<sup>58</sup> *Constitution, supra* note 17, art 66.1 : « La loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National ».

<sup>59</sup> *Loi n°1.398 du 24/06/2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaire*, J Monaco, 5 juillet 2013, n°8128; voir également la *Loi n°1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature*, J Monaco, 20 novembre 2009, n°7939.

<sup>60</sup> « Monaco s'est doté d'un système politique unique en son genre : dans cette monarchie constitutionnelle limitée, la loi procède de la volonté commune du Prince souverain et du Conseil national. Le gouvernement n'est pas responsable devant le Conseil national. Un réseau d'organes consultatifs atténue toutefois les pouvoirs étendus du Prince par rapport aux pouvoirs limités du Conseil national. Plusieurs mécanismes incitent au dialogue. Le fonctionnement des institutions est, par nécessité, consensuel. Le régime politique actuel jouit d'un large consensus dans la population, et les dirigeants politiques, tant de la majorité que de l'opposition, sont attachés à ce régime. », Conseil de l'Europe, AP, 2015 sess ordinaire (2<sup>e</sup> partie), *Dialogue postsuivi avec Monaco*, Textes adoptés, Rés 2052 (2015) au para 3 [Rés 2052].

<sup>61</sup> *Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 20 mars 1952, 213 RTNU 221 (entrée en vigueur : 18 mai 1954) [Protocole n°1].

<sup>62</sup> Conseil de l'Europe, Commission de Venise, 95<sup>e</sup> sess, *Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco*, Textes adoptés, Avis n°695 (2012) aux para 98-99 [Avis n°695].

<sup>63</sup> Conseil de l'Europe, Commission de Venise, 53<sup>e</sup> sess, *Avis relatif aux amendements que la Maison Princièrè du Liechtenstein propose d'apporter à la Constitution du Liechtenstein*, Textes adoptés, Avis n°227 (2002) au para 8.

monégasque n'est pas satisfaisant sous cet angle et qu'il doit être amélioré<sup>64</sup>. On est très éloignée du « régime politique véritablement démocratique » mentionné dans le préambule de la *CEDH* ou de la « démocratie véritable » préconisé par le statut du Conseil de l'Europe<sup>65</sup>.

La propension de la Cour à appréhender avec bienveillance les singularités des différents modèles constitutionnels européens ne suffirait probablement pas à sauver Monaco si elle était soumise au respect du premier protocole. Cette partie du contentieux provoquerait inévitablement un choc frontal entre la *Constitution monégasque* et la *CEDH*. Or, l'*Avis 695/2012* de la Commission évoque la grande réticence à réviser la *Constitution monégasque* et l'impératif de stabilité institutionnelle qui prime à Monaco fut-ce que détrimement de la démocratie<sup>66</sup>. La Principauté n'est manifestement pas prête à tirer toutes les conséquences constitutionnelles du droit à des élections libres même dans la formulation minimaliste retenue à l'article 3 du *Protocole n°1*<sup>67</sup>. La jurisprudence européenne laisse notamment entendre que, lorsque « les fonctions du chef de l'État [...] comprennent l'initiative législative et le pouvoir d'adopter des lois ou incluent de vastes prérogatives en matière de contrôle de l'adoption des lois ou le pouvoir de censurer les principaux organes législatifs »<sup>68</sup>, celui-ci doit être assimilé au corps législatif. Par conséquent, la clause politique implique que le prince renonce à ses pouvoirs en matière législative ou que sa charge devient élective.

Il n'est pas certain non plus que toutes les dispositions de la *Loi n°1.839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales* obtiennent elles aussi un brevet de conventionnalité<sup>69</sup>.

Premièrement, la loi prévoit plusieurs privations automatiques du droit de vote, notamment celle des faillis<sup>70</sup>. Même si la Cour a assoupli sa jurisprudence depuis l'*arrêt Froid c Autriche* du 8 avril 2010, elle reste hostile à la déchéance automatique du droit à des élections libres<sup>71</sup>.

<sup>64</sup> *Avis n°695*, *supra* note 6262 aux para 100-102.

<sup>65</sup> *Convention*, *supra* note 1, préambule; *Statut du Conseil de l'Europe*, 5 mai 1949, STE n°001, préambule, (entrée en vigueur : 3 août 1949).

<sup>66</sup> *Ibid* au para 101.

<sup>67</sup> « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif », *Protocole n°1*, *supra* note 61, art 3; voir aussi Yannick Lécuyer, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2019.

<sup>68</sup> *Boskoski c « ex-République yougoslave de Macédoine »* (déc), n°11676/04, [2004] VI CEDH 379.

<sup>69</sup> *Loi n°1.839*, J Monaco, 23 février 1968, n°5761.

<sup>70</sup> En France, « le Conseil constitutionnel [a censuré la même année] la privation automatique du droit de vote pour les faillis, au motif que le principe de nécessité des peines implique une décision expresse du juge en fonction des circonstances de l'espèce et nonobstant la possibilité d'un relèvement », Jean-Louis Héryn, « Les exclus du droit de vote » (2007) 120:1 *Pouvoirs* 95 au para 18; voir aussi Cons const, 15 mars 1999, *Loi°99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie* [1999] JO n°0068, 99-410 DC.

<sup>71</sup> *Hirst c Royaume-Uni (n°2)* [GC], n°74025/01, [2005] IX CEDH 187; *Greens et M.T. c Royaume-Uni*, n°60041/08, [2010] VI CEDH 57; et *Firth et a. c Royaume-Uni*, n°47784/09 (12 août 2014).

Deuxièmement, l'exigence d'un délai de cinq ans entre l'acquisition de la naturalisation ou autre moyen d'obtenir la nationalité monégasque avant de pouvoir participer aux élections du corps législatif est également sujette à caution. Certes, aucune affaire similaire n'est encore remontée à Strasbourg toutefois le contentieux relatif à la durée de résidence peut servir utilement de baromètre. En dehors de la solution aberrante de l'*arrêt Py c France* dans lequel la Cour tolère une durée de résidence préalable de dix ans pour pouvoir voter en Nouvelle-Calédonie, seuls des délais assez courts sont admis<sup>72</sup>. Le *Code de bonne conduite en matière électorale* ne tolère pas les délais supérieurs à six mois<sup>73</sup>.

Dernier point, mais non des moindres, le régime juridique relatif aux partis politiques reste très insatisfaisant. Or, en droit de la *CEDH*, la liberté des partis politiques ne relève pas que de l'article 11. Centre de gravité de la vie politique des États et « avant-garde de la liberté d'opinion politique », ils bénéficient aussi de la protection offerte par l'article 3 du *Protocole n°1*<sup>74</sup>. Deux rapports d'évaluation du GRECO n'ont pas suffi pour venir à bout des pratiques douteuses qui émaillent le financement de la vie politique monégasque<sup>75</sup>. Celui des partis politiques n'est toujours pas réglé en dehors des campagnes électorales.

C'est bien là qu'il faut chercher la véritable raison du refus de ratifier le premier protocole plutôt que dans la raison officiellement avancée par le gouvernement, c'est-à-dire la volonté de protéger la politique d'encadrement des loyers face à des propriétaires qui déposeraient un recours pour contester les restrictions dans l'usage de leur bien au sens de l'article 1<sup>er</sup> du *Protocole n°1*. D'une part, la Cour accepte des limitations plutôt généreuses de ce côté-là<sup>76</sup>. D'autre part, contrairement au déficit démocratique, l'obstacle peut aisément être surmonté au moyen d'une réserve.

La Principauté s'était pourtant engagée à signer et ratifier ce protocole d'achèvement en même temps que la *CEDH*<sup>77</sup>. L'Assemblée parlementaire l'a d'ailleurs rappelée plusieurs fois à l'ordre, notamment dans sa *Résolution 1566(2007)* dans laquelle elle « regrette [que Monaco] n'ait jusqu'à présent pas honoré son engagement de ratifier [ledit protocole] [...] et [demande aux autorités de prendre] les

<sup>72</sup> *Luksch c Allemagne* (déc) (1997), 89A Comm Eur DH DR 175; *Py c France*, n°66289/01, [2005] I CEDH 1; il est peu probable que la Cour transpose la solution aberrante de l'*arrêt Py c France* du 11 janvier 2005, soit une durée de résidence de dix ans. En effet, cette tolérance repose sur l'activation de l'article 56 de la *Convention*, également connu sous le nom de clause coloniale. Le canevas de l'*arrêt Py*, la crise politique en Nouvelle-Calédonie, n'est pas transposable

<sup>73</sup> Conseil de l'Europe, Commission de Venise, 52<sup>e</sup> et 53<sup>e</sup> sess, *Code de bonne conduite en matière électorale*, Textes adoptés, Avis n°190 (2002) au para 1.1.c

<sup>74</sup> Jean-François Flauss, « Le droit constitutionnel devant les instances de contrôle de la *Convention européenne des droits de l'homme* » [1997] Rev fr dr constl 399.

<sup>75</sup> Conseil, de l'Europe, GRECO, 54<sup>e</sup> réunion, *Rapport d'Évaluation de Monaco*, Textes adoptés, GrecoEvalIIIRep(2011)5F (2012); Conseil de l'Europe, GRECO, 76<sup>e</sup> réunion, *Rapport d'évaluation de Monaco*, Textes adoptés, GrecoEval4Rep (2017) 1 (2017).

<sup>76</sup> *Hutten Czapska c Pologne*, n°35014/97 (22 février 2005).

<sup>77</sup> Conseil de l'Europe, AP, 2004 sess ordinaire (2<sup>e</sup> partie), *Demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe*, Textes adoptés, Avis 250 (2004) au para 12.1.a [Avis 250].

mesures nécessaires à cet effet dans les plus brefs délais »<sup>78</sup>. La *Résolution 2052(2015)* est plus diplomatique pour ne pas dire désabusée. L'Assemblée salue les travaux menés par les autorités monégasques pour explorer les solutions susceptibles d'ouvrir la voie à une ratification bien qu'aucun mécanisme capable de préserver les spécificités monégasques n'ait été identifié<sup>79</sup>. À ce jour, Monaco reste avec la Suisse les seuls États membres du Conseil de l'Europe à ne pas être soumis au *Protocole n°1*.

## B. La limitation des effets sociaux de la *Convention*

Faut-il douter de la bonne foi de Monaco lors de son adhésion à la *CEDH*? La question est brutale, mais mérite d'être posée. En effet, la réserve déposée lors de la ratification de la *CEDH* fait obstacle à la dimension sociale de cette dernière.

À partir des années 1990, la Cour a développé une jurisprudence socialisante de la *CEDH* afin de compenser l'absence de droits économiques et sociaux dans la *CEDH* et ses protocoles. Cette orientation a principalement été rendue possible grâce à une lecture dynamique et extensive de l'article 8(1) et de l'article 1er du *Protocole n°1* conjugué respectivement à l'article 14 qui prohibe la discrimination dans la jouissance des droits reconnus par la *CEDH*. Et c'est en pleine connaissance de cette orientation jurisprudentielle majeure que Monaco a adhéré à la *CEDH*.

La réserve monégasque a pour vocation de préserver toute une série de priorités constitutionnelles et législatives accordées aux citoyens monégasques en matière d'emplois<sup>80</sup>. L'article 25 de la *Constitution monégasque* assure notamment la priorité aux Monégasques pour l'accès aux emplois publics et privés tandis que l'article 32 suggère que certains emplois leur sont habituellement réservés. Les conditions de cette priorisation sont précisées dans les statuts de la fonction publique et dans différents textes instaurant un régime préférentiel dans certains secteurs d'activité<sup>81</sup>. La *Loi n°1144* du 26 juillet 1991 soumet par ailleurs l'exercice des activités

<sup>78</sup> Conseil de l'Europe, AP, 2007 sess ordinaire (3<sup>e</sup> partie), *Respect des obligations et des engagements de Monaco*, Textes adoptés, Rés 1566 (2007) au para 7 [Rés 1566].

<sup>79</sup> Rés 2052, *supra* note 60 au para 8.1.2.

<sup>80</sup> « La Principauté de Monaco déclare que les dispositions des articles 6, paragraphe 1, 8 et 14 de la *Convention* s'appliquent sans préjudice de ce qui est établi, d'une part à l'article 25, alinéa 2, de la *Constitution* sur la priorité d'emploi aux Monégasques et, d'autre part, aux articles 5 à 8 de la *Loi n°1144* du 26 juillet 1991 et aux articles 1<sup>er</sup>, 4 et 5 de la *Loi n°629* du 17 juillet 1957 relatifs aux autorisations préalables pour l'exercice d'une activité professionnelle, ainsi qu'aux articles 6, alinéa 1<sup>er</sup>, et 7, alinéa 2 de cette même loi, relatifs à l'ordre des licenciements et des réembauchages », voir la réserve déposée par Monaco le 30 novembre 2005 dans *Convention européenne des droits de l'homme*, *supra* note 2.

<sup>81</sup> *Ordonnance du 01/04/1921 réglementant l'exercice de la médecine*, J Monaco, 12 avril 1921, n°3301; *Loi n°249 du 24/07/1938 portant réglementation de l'exercice de l'art dentaire dans la Principauté*, J Monaco, 4 août 1938, n° 4215; *Loi n°1.047 du 28/07/1982 sur l'exercice des professions d'avocat-défenseur et d'avocat*, J Monaco, 30 juillet 1982, n°6514; *Loi n°1.231 du 12/07/2000 relative aux professions d'expert-comptable et de comptable agréé*, J Monaco, 30 juillet 2000, n°7452; *Ordonnance-Loi n°341 du 24/03/1942 réglementant le titre et la profession d'architecte et instituant l'ordre des architectes dans la Principauté*, J Monaco, 26 mars 1942, n°4405; *Ordonnance n° 5.953 du 16/09/2003 portant application des dispositions du livre V, intitulé « De l'exploitation des navires », du Code de la mer*, J Monaco, 19 septembre 2003, n° 7617; *Ordonnance du 04/03/1886 sur le notariat*, J Monaco, 13 avril 1886, n°1355.

artisanales, commerciales, industrielles et professionnelles exercées à titre indépendant par des non-nationaux à l'obtention d'une autorisation administrative et réglementée dans le même esprit les activités, de banque ou de crédit, de conseil ou d'assistance dans les domaines juridique, fiscal, financier et boursier ainsi que de courtage ou de gestion de portefeuilles ou de gestion de patrimoines avec pouvoir de disposition<sup>82</sup>. En outre, la *Loi n°629* du 17 juillet 1957<sup>83</sup> aménage de manière restrictive et discriminatoire les conditions d'embauchage et de réembauchage des étrangers. Premièrement, aucun étranger ne peut occuper un emploi privé à Monaco s'il n'est pas titulaire d'un permis de travail ni ne peut exercer une autre profession que celle visée par ce permis (art 1). Deuxièmement, toute embauche ou réembauche est conditionnée par l'obtention d'une autorisation préalable de la direction de la main-d'œuvre et des emplois (art 4). La loi prévoit même une hiérarchie selon que les candidats à un emploi sont mariés à une Monégasque, domiciliés à Monaco et ayant déjà exercé une activité professionnelle, domiciliés dans les communes limitrophes, hiérarchie applicable en matière d'embauche, mais aussi, de manière inversée en matière de licenciement par suppression d'emploi ou compression de personnel (art. 5, 6 et 7). La réserve verrouille habilement ce système en empêchant l'invocation de l'article 6.1 et par conséquent tout recours juridictionnel conforme aux exigences du droit à un procès équitable.

Malgré des réticences perceptibles, Monaco s'était pourtant engagée à signer et à ratifier la *Charte sociale européenne (Charte)*<sup>84</sup> qui à l'instar de la jurisprudence européenne en matière d'emploi, de logement et d'aide sociale, est difficilement compatible avec cette préférence nationale systématique. Tout en prenant en compte la situation particulière de la Principauté où la population autochtone est numériquement plus faible que le nombre total de personnes qui y vivent et/ou y travaillent, l'Assemblée parlementaire a rappelé à plusieurs reprises l'engagement pris par celle-ci au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe de signer la *Charte* et de la ratifier dans un délai de deux ans suivant l'adhésion<sup>85</sup>. La réserve monégasque et « l'oubli » de ratification de la *Charte* procèdent d'une même logique : faire obstacle à l'élargissement des droits économiques et sociaux aux étrangers et permettre la survie de régimes dérogatoires et discriminatoires. À l'évidence, Monaco n'a jamais eu l'intention de s'exécuter. Il s'agissait d'une simple posture pour faciliter son intégration au Conseil de l'Europe, une malice, le mot est choisi. Pour des raisons analogues, Monaco fait également partie de la cohorte d'États qui n'a pas signé le *Protocole n°12* dont l'article 1 interdit la discrimination dans la jouissance de tout droit reconnu par la loi<sup>86</sup>. Il était pourtant convenu que la Principauté le fasse dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur du texte<sup>87</sup>.

---

<sup>82</sup> *Loi n°1144* du 26/07/1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques, J Monaco, 2 août 1991, n°6984.

<sup>83</sup> *Loi n°629* du 17/07/1957 tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté, J Monaco, 17 juillet 1957, n°5208.

<sup>84</sup> *Charte sociale européenne*, 18 octobre 1961, RT STE n°35 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> juillet 1999).

<sup>85</sup> *Avis 250*, supra note 77 au para 12 (g); *Rés 1566*, supra note 78 au para 5.

<sup>86</sup> *Protocole n°12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 2000, 2465 RTNU 203 art 1 (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> avril 2005) [*Protocole n°12*].

<sup>87</sup> *Rés 1566*, supra note 78 au para 7.



Au-delà de la question des droits économiques et sociaux, Monaco peine à s'ouvrir. Absence de recours judiciaire en matière d'extradition, de refoulement ou d'expulsion, limitation de la liberté de circulation, les étrangers ne bénéficient manifestement pas des standards minimums prescrits par la *CEDH* lorsqu'elle n'est pas entravée. L'article 2(1) du *Protocole n°4* qui garantit à toute personne régulièrement présente sur un territoire d'y circuler et d'y choisir librement sa résidence a également été assorti d'une réserve afin de soumettre les étrangers à un régime dérogatoire<sup>88</sup>. En vertu de l'article 22 de l'*Ordonnance n°3153* du 19 mars 1964, les non-nationaux sont susceptibles d'être expulsés et interdits de territoire par une simple mesure de police<sup>89</sup>. De plus, l'*Ordonnance du 6 juin 1867* sur la police générale prévoit que tout étranger qui trouble l'ordre public ou dont la présence peut troubler l'ordre public est reconduit hors du territoire par ordre ministériel et ne peut plus se rendre à Monaco sans une autorisation similaire sauf à s'exposer à une peine d'emprisonnement allant de six jours à un mois<sup>90</sup>.

\*\*\*

En dépit des vœux pieux de l'Assemblée parlementaire qui entend tenir compte des spécificités de Monaco afin de l'encourager à approfondir la protection des droits et des libertés énoncés par la *CEDH* et ses protocoles, le Rocher reste sous bien des aspects un récif constitué d'archaïsmes médiévaux. À l'instar de l'Organisation de coopération et de développement économiques qui essaye en vain de faire reculer les pratiques fiscales nuisibles à Monaco, les organes du Conseil de l'Europe peuvent espérer encore longtemps des résultats tangibles dans certains domaines ciblés, notamment les droits politiques et les droits économiques et sociaux des étrangers.

Pour reprendre l'analogie malheureuse entre rayonnement sportif et participation au Conseil de l'Europe proposée lors des débats devant le Sénat à propos de la demande d'adhésion de Monaco à la *CEDH*, la trajectoire du micro-État dans cette organisation tient plus de son expérience olympique en bobsleigh que de l'épopée de l'AS Monaco<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> *Protocole N°4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 16 septembre 1963, 1496 RTNU 263 art 2(1) (entrée en vigueur : 2 mai 1968).

<sup>89</sup> *Ordonnance n° 3153*, J Monaco, 20 mars 1964, n°5555.

<sup>90</sup> *Ordonnance du 07/06/1867*, J Monaco, 9 juin 1867, n°0469.

<sup>91</sup> « La Principauté de Monaco est certes un petit État, mais son rayonnement culturel et sportif est considérable. Je vous rappelle d'ailleurs que son équipe de football joue à un niveau d'excellence au plan européen. Je suis convaincu que la Principauté saura également jouer dans le pôle d'excellence du Conseil de l'Europe », Conseil de l'Europe, AP, 2004 sess ordinaire (2<sup>ème</sup> partie), *Demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe*, Débats, vol 2 (2004) à la p 364.