

Madame Marina CEYSSAC
Haut Commissaire à la Protection des Droits
et à la Médiation
Les Jardins d'Apolline – Bloc A
1, promenade Honoré II
98000 MONACO

Monaco, le 23 décembre 2025

C.N. n° 11/2025-1825-d

Madame le Haut Commissaire,

Par courrier électronique, en date du 1^{er} décembre courant, vous avez bien voulu nous communiquer votre avis concernant le projet de loi, n° 1118, instaurant les procédures du plaider coupable et de la convention pénale.

À cet égard, il nous importe de vous faire savoir que les éléments exposés dans votre correspondance ont retenu toute notre attention et que nous n'avons pas manqué de les adresser à l'ensemble des membres de la Commission de Législation.

En vous remerciant pour votre transmission, veuillez agréer, Madame le Haut Commissaire, l'expression de notre considération distinguée.

Le Président du Conseil National,



Thomas BREZZO

La Présidente de la Commission
de Législation,



Christine PASQUIER-CIULLA



HAUT COMMISSARIAT

A LA PROTECTION DES DROITS
DES LIBERTES ET A LA MEDIATION
PRINCIPAUTÉ DE MONACO.

Monaco, le 28 novembre 2025

M. Thomas BREZZO
Président du Conseil National
Mme Christine PASQUIER-CIULLA
Présidente de la Commission de Législation
2, Place de la Visitation
98000 Monaco

V/Réf. :

46/2025-1499

Objet :

Avis du Haut Commissariat / Etude du projet de loi n°1.118 instaurant les procédures de plaider coupable et de la convention pénale

Monsieur le Président du Conseil National,
Madame la Présidente de la Commission de Législation,

Faisant suite à votre demande d'avis en date du 27 octobre dernier concernant le projet de loi n°1.118 instaurant les procédures de plaider coupable et de la convention pénale, j'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, les observations que l'examen de ce projet a suscitées de la part du Haut Commissariat.

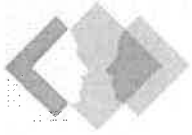
Je vous informe par ailleurs de mon accord pour sa publication sur le site du Conseil National.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie de croire, Monsieur le Président, Madame la Présidente, en l'assurance de ma haute considération.

Bien à vous,

Marina CEYSSAC
Haut Commissaire

PJ : 1



PROJET DE LOI n° 1.118
INSTAURANT LES PROCEDURES DE PLAIDER COUPABLE ET DE LA CONVENTION PENALE
Avis du Haut Commissariat à la Protection des Droits et à la Médiation

Monaco, le 28 novembre 2025

Par courrier en date du 27 octobre 2025, le Conseil National a saisi pour avis le Haut Commissariat sur le projet de loi instaurant les procédures de plaider coupable et de la convention pénale du 29 septembre 2025, ce projet étant issu d'une proposition de loi du 4 juin 2025 sur laquelle le Gouvernement a émis un avis favorable.

L'exposé des motifs indique notamment que ledit projet de loi a pour unique objectif de répondre à la recommandation b) du résultat immédiat 8 du rapport MONEYVAL, publié en janvier 2023 lequel préconisait à la Principauté de Monaco : « La législation devrait être modifiée pour prévoir que les autorités d'enquête et de poursuite disposent de pouvoirs suffisants en matière de confiscation et de mesures provisoires couvrant toutes les infractions sous-jacentes à un blanchiment de capitaux. »

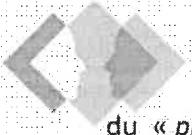
Par ailleurs, l'évolution du droit comparé atteste de l'intérêt croissant pour les procédures alternatives au procès, comme en France. Cette procédure existe notamment aussi en Italie, en Suisse, en Belgique, et a tendance à se généraliser. Adaptée du « plaider coupable » américain, cette justice négociée est de plus en plus utilisée dans les grandes affaires de délinquance économique et financière.

Le présent projet de loi prévoit la possibilité de mettre en œuvre deux types de processus négociés. Le premier, concernant les personnes physiques, est la procédure de plaider coupable qui permettra au procureur général de proposer une ou plusieurs peines à la personne mise en cause à condition que celle-ci reconnaisse la matérialité et la qualification des faits et accepte les peines proposées.

Le second, concernant les personnes morales, consiste en une convention pénale qui pourra être conclue avec le procureur général et la personne représentante. Cette convention n'impose pas de reconnaissance de culpabilité mais seulement de la réalité des faits. Les sanctions sont proposées par le procureur général.

En premier lieu, le Haut Commissariat constate que les dispositions projetées, si elles ne correspondent aux principes traditionnels du droit pénal en Principauté, s'inscrivent dans un mouvement général au plan international :

Ces procédures introduisent ainsi une dose d'accusatoire et de négociation dans le système pénal inquisitoire, héritier du droit romain. Les origines du plaider coupable et de la convention pénale reposent sur l'influence des systèmes judiciaires anglo-saxons. Le principe



du « *plea bargain* » (négociation de plaider coupable) est un élément traditionnel de la procédure pénale dans ces systèmes. Il repose sur le principe de reconnaissance de culpabilité de l'accusé pour obtenir une réduction de peine, qui peut aller jusqu'à 20 à 30 % au Royaume-Uni.

Au Canada, le droit pour un accusé de plaider coupable ou non est reconnu comme constitutionnel dans le système de *common law* canadien. Le phénomène des faux plaidoyers existe et décrit la situation dans laquelle un accusé plaide coupable alors qu'il n'a pas commis l'infraction. Certaines catégories d'accusés sont identifiées comme particulièrement à risque : jeunes, Autochtones, personnes souffrant de troubles de santé mentale ou déficiences cognitives, personnes marginalisées. Il est particulièrement souligné que dans les affaires « moins graves », le phénomène pourrait être plus élevé mais moins visible. Les pourparlers de règlement (ententes de plaidoyer) sont devenus la voie principale de résolution des causes pénales au Canada.

Toutefois, ces pratiques se sont désormais élargies au-delà des systèmes anglo-saxons et concernent aujourd'hui de nombreux Etats européens :

En Allemagne, pour être effective, la justice pénale se doit d'être rapide. Il est ainsi considéré que quelques condamnations prononcées par la Cour Européenne des Droits de l'Homme sur le fondement de l'article 6 § 1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, ont poussé l'Allemagne à adopter ce dispositif.

Si des discussions visant à un arrangement peuvent être tenues à l'écart du public, en-dehors de l'audience, un compte-rendu détaillé doit en être fait lors de la reprise de la séance, ou à la prochaine audience.

En Suisse, le Code de procédure pénale est entré en vigueur en 2011. Celui-ci instaure une procédure simplifiée, qui ressemble à ce type de négociation (articles 358 à 362). Cependant, cette procédure est soumise au contrôle du tribunal, qui est libre de la rejeter, notamment s'il considère que les sanctions ne sont pas appropriées (art. 361 al. 1 CPP). En cas de rejet, une procédure ordinaire est ouverte (art. 362 al. 3 CPP). Il faut noter que les déclarations du prévenu indiquant, par exemple, qu'il reconnaît certains faits et accepte la peine, ne peuvent pas être exploitées dans la procédure ordinaire subséquente (art. 362 al. 4 CPP). Cette procédure est ouverte uniquement sur demande du prévenu, que le ministère public est libre d'accepter ou de refuser (art. 360 CPP).

En Italie, existe la procédure spéciale du *patteggiamento* (articles 444 à 448 du Code de procédure pénale) par laquelle le prévenu et le procureur renoncent à la procédure ordinaire en s'accordant sur la procédure et une sanction moins sévère. La sanction substituée peut consister à respecter certaines conditions comme le paiement d'une amende qui ne doit pas être inférieure à un tiers de la sanction légalement prescrite, ou bien une peine de prison dont la durée ne peut excéder deux ans. Si le prévenu satisfait aux conditions qui lui sont imposées, l'action publique sera définitivement éteinte après cinq ans. En tout état de cause, l'accord transactionnel est soumis au contrôle du juge.



En France, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité a été introduite par la loi Perben II du 9 mars 2004 pour accélérer le traitement des délits simples, en particulier pour des délits routiers. La loi du 13 décembre 2011 a élargi son champ d'application à tous les délits, à condition que les faits soient reconnus par une personne majeure. Un des principaux inconvénients est la renonciation à se défendre et à plaider l'innocence. La condamnation est inscrite au casier judiciaire.

Le pays voisin a par ailleurs, développé un système similaire à la convention pénale prévue par ce projet de loi : la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), instaurée par la loi Sapin II du 9 décembre 2016, qui s'inscrit dans le mouvement d'introduction de la justice négociée en droit français. Inspirée également du modèle américain du *plea bargaining*, elle vise à apporter une réponse plus rapide et efficace aux infractions économiques et financières, tout en renforçant la coopération entre les entreprises et l'autorité judiciaire.

Enfin, l'introduction de telles dispositions devrait contribuer à la mise en conformité de la Principauté avec les demandes formulées par les instances européennes. A Monaco, cette réforme s'inscrit dans une volonté d'efficacité judiciaire et de mise en conformité avec les standards internationaux, notamment ceux du comité MONEYVAL.

Le Haut Commissariat n'a donc pas d'observation de principe concernant l'adoption de ces nouvelles procédures.

Le Haut Commissariat a par ailleurs noté que les deux procédures prévues par ce projet respectent les droits de la défense, l'assistance d'un avocat étant obligatoire à tous les stades et que la victime conserve sa place légitime.

Toutefois le Haut Commissariat estime devoir formuler certaines remarques concernant leur mise en œuvre :

Concernant le plaider coupable :

Il s'agit des articles 38-3 et suivants du Code de procédure pénale devant être insérés au sein d'un titre II bis nouveau intitulé « *De la procédure du plaider coupable et de la convention pénale* », applicable aux majeurs seulement.

La première remarque concerne le nouvel article 38-3 du code qui prévoit que cette procédure est applicable à l'ensemble des infractions, à l'exception des suivantes, sauf si elles sont sous-jacentes ou connexes à un blanchiment de capitaux :

- 1°/ des crimes ;
- 2°/ des contraventions ;
- 3°/ des délits relatifs au terrorisme ;
- 4°/ des délits de nature sexuelle et des autres attentats aux mœurs s'ils sont punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans ;
- 5°/ de la pédopornographie ;



- 6°/ des coups et blessures volontaires s'ils sont punis d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans ;
- 7°/ des homicides involontaires ;
- 8°/ des délits au préjudice d'un mineur de 16 ans ;
- 9°/ des délits prévus par la loi n° 1:299 ;
- 10°/ de toutes les infractions pour lesquelles il ne peut y avoir de poursuite sans plainte préalable.

Le Haut Commissariat relève concernant le 4°/ (harcèlement sexuel) et 6°/ (coups et blessures volontaires) du troisième paragraphe de cet article que l'exclusion des seules infractions punies d'une peine supérieure à 5 ans conduirait à ne pas exclure du plaider coupables des affaires de harcèlement, notamment sur le lieu de travail, ou de certaines violences.

Or, la lutte contre ces fléaux est reconnue comme une priorité des autorités monégasques et revêt souvent un caractère discriminatoire ou d'atteinte à des personnes qui, même si elles sont majeures, peuvent s'avérer particulièrement vulnérables.

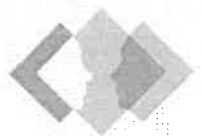
Aussi, le Haut Commissariat s'interroge au sujet la fixation du seuil précité à 5 ans qui pourrait s'expliquer par la volonté de permettre d'appliquer le plaider coupable à ces infractions punies de plus de 3 ans dans un souci d'efficacité. Ce point n'apparaît pas explicitement dans l'exposé des motifs qui évoque principalement les infractions à caractère économique ou financier. Dans ce cas, il ne faudrait s'assurer que la possibilité de négocier offerte aux auteurs de telles infractions n'ait pas pour effet de minimiser leur gravité aux yeux du public ou de sous évaluer le préjudice causé aux victimes.

Le Haut Commissariat propose en outre que soit ajoutée l'injonction de soins aux peines prévues au nouvel article 38-3-2 du Code de procédure pénale afin de permettre une réponse pénale adaptée aux d'infractions de harcèlement ou de violence dans le cadre du plaider coupable.

Une autre difficulté relevée par le Haut Commissariat est la division de tout ou partie des faits reprochés à un individu. Cette possibilité est prévue à l'article 38-3 alinéa 4 qui dispose notamment que « *le recours au plaider coupable peut être proposé à une ou plusieurs personnes mises en cause dans un même dossier. L'accord ainsi proposé peut concerner tout ou partie des faits qui lui sont reprochés* ». Le Haut Commissariat estime que cette division pourrait avoir pour effet de rendre plus difficile l'appréciation des faits incriminés et de la juste sanction à appliquer.

Enfin, le Haut Commissariat relève que dans l'article 38-3-1, sont alloués au prévenu des délais de cinq jours pour accepter ou non la proposition qui lui est faite ainsi que pour la remise de sa convocation. Un délai plus long nous paraîtrait toutefois beaucoup plus adapté afin de laisser le temps à la personne d'exercer correctement son droit à la défense. Le Haut Commissariat estime que ce délai pourrait être allongé à 15 jours, ce qui correspondrait au délai précédant la signature prévue dans le cadre de la procédure de convention pénale.

Le Haut Commissariat se réjouit que la victime puisse intervenir pour justifier de son préjudice dès le début de la procédure conduite par le procureur général. Elle y a ainsi sa place légitime.



Concernant le dernier paragraphe de l'article 38-3-1, qui donne la possibilité d'un accord pour déterminer si l'ordonnance de la procédure de plaider coupable est inscrite ou non au casier judiciaire, le Haut Commissariat s'interroge sur le fondement d'une telle possibilité. Cette dernière lui paraît de plus contradictoire avec les dispositions de l'article 38-3-7 qui dispose que l'ordonnance d'homologation a les effets d'un jugement de condamnation.

A ce titre, le Haut Commissariat s'interroge également sur l'effet des procédures de plaider coupable dans les cas d'enquête de moralité ou de procédure disciplinaire dans le cas où elles ne figureraient pas au casier judiciaire.

Concernant la convention pénale

Cette nouvelle procédure est prévue par les nouveaux articles 38-4 et suivants pour les personnes morales et, le cas échéant les personnes physiques les représentant.

Il s'agit là aussi d'une procédure rapide à l'encontre des personnes morales ayant commis des infractions notamment économiques.

Comme pour la procédure de plaider coupable, celle-ci est inapplicable en matière criminelle.

Cette mesure est applicable comme alternative aux poursuites aux personnes morales mises en cause pour des délits de probité, prise illégale d'intérêts, corruption, trafic d'influence, infractions aux procédures de gel des fonds et des ressources économiques en application de sanctions économiques internationales et escroquerie.

La convention pénale est proposée par le parquet et peut consister en une ou plusieurs obligations.

Cette convention se distingue de la procédure de plaider coupable en ce que l'intéressé reconnaît la matérialité des faits dans la décision d'homologation sans qu'elle ne soit assimilée à une quelconque reconnaissance de culpabilité ou ne revête ni la nature ni les effets d'un jugement.

En premier lieu et tout comme dans le cas de la procédure de plaider coupable, le Haut Commissariat souligne que peut prêter à confusion le fait que le procureur général est susceptible de proposer la conclusion d'une convention pénale à une ou plusieurs des personnes mises en cause dans un même dossier. Il paraît difficile dans ces conditions d'avoir une appréciation juste et équitable des responsabilités imputables à chacun.

Par ailleurs, le Haut Commissariat relève que les formulations des articles concernant les personnes représentant la personne morale gagneraient à être plus explicites. En effet, la procédure en elle-même concerne les personnes morales. Cependant, il est possible de l'appliquer, selon l'article 38-4, aux personnes physiques les représentant dès lors qu'elles ont la qualité d'auteur ou de complice. Cette formulation pourrait toutefois entrer en conflit avec celle désignant simplement la personne physique représentante de la personne morale.



De surcroît, le Haut Commissariat relève que l'article 38-4-8 dispose que la convention pénale peut également prévoir que l'audience se déroulera publiquement ou en huis-clos. Or, ce pouvoir appartient normalement au Président de la juridiction, ce qui garantit une plus grande transparence.

Le Haut Commissariat remarque également que délai de cinq jours pour inviter la victime à l'audience d'homologation prévu par l'article 38-4-7 paraît trop bref.

Enfin, le Haut Commissariat relève que l'article 38-4-9, qui indique que l'ordonnance homologuant la convention pénale n'emporte pas déclaration de culpabilité et n'a ni la nature ni les effets d'un jugement de condamnation, précise également que celle-ci n'est pas inscrite au casier judiciaire. Ce dernier point lui paraît toutefois surprenant dans le cas où elle concernerait une personne physique, d'autant que l'homologation rend la convention pénale immédiatement exécutoire et insusceptible de recours.

Conclusion :

L'adoption du mécanisme de plaider coupable et de la convention pénale à Monaco s'inscrit dans un mouvement européen d'efficacité procédurale. Ces procédures représentent des avantages certains comme la célérité de la justice, la conformité aux Instructions du comité MONEYVAL, le désengorgement des tribunaux, une dose de médiation introduite en droit pénal, l'instauration de nouvelles procédures et l'alignement avec les pays européens. C'est donc un texte de loi satisfaisant et conforme avec les standards juridiques monégasques.

Cependant, cette évolution doit s'accompagner de garanties fortes afin d'éviter toute atteinte au droit au procès équitable, à la transparence de la justice et à l'égalité des justiciables et de maintenir la confiance en l'institution judiciaire et ce plus particulièrement si la procédure est appelée à s'appliquer pour des infractions autres qu'économiques ou financières, telles que le harcèlement ou des violences.



Madame Marina CEYSSAC
Haut Commissaire à la Protection des Droits
et à la Médiation
Les Jardins d'Apolline – Bloc A
1, promenade Honoré II
98000 MONACO

Monaco, le 27 octobre 2025

C.N. n° 46/2025-1499-D



Madame le Haut Commissaire,

Nous portons à votre connaissance que la Commission de Législation a débuté l'étude du projet de loi instaurant les procédures du plaider coupable et de la convention pénale, enregistré sous le numéro 1118.

Dans ce cadre, les membres de la Commission souhaiteraient recueillir votre avis quant au dispositif projeté.

A cet effet, nous vous précisons que ledit projet de loi est disponible sur le site Internet du Conseil National, dans l'onglet « Textes & Lois », ou accessible en utilisant le QR code ci-dessus.

Si le principe devait vous agréer, et compte tenu des impératifs liés au calendrier législatif, il nous serait agréable de pouvoir disposer, dans un premier temps, de vos observations écrites avant le 28 novembre 2025. Sous réserve de votre autorisation expresse, et à la demande de la Présidente de la Commission, l'avis rendu pourra être publié sur le site Internet du Conseil National.

.../...

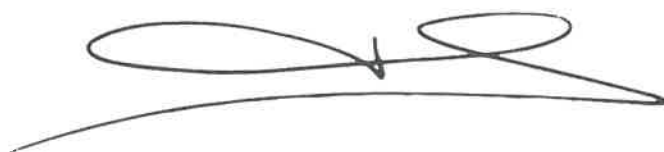
Dans un second temps, si vous l'estimiez nécessaire, une rencontre pourrait être organisée au Conseil National, afin de développer les éléments que vous auriez bien voulu nous communiquer.

Nous vous remercions par avance des éléments que vous voudrez bien nous adresser, par voie postale ou à l'adresse électronique suivante : secretariat-general@conseil-national.mc.

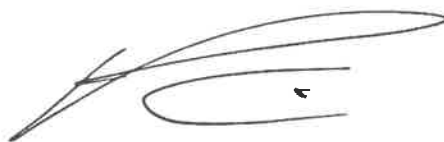
Veuillez agréer, Madame le Haut Commissaire, l'expression de notre considération distinguée.

Le Président du Conseil National,

La Présidente de la Commission de Législation,

A stylized, handwritten signature in black ink, featuring a large, sweeping loop on the left and a smaller loop on the right, connected by a horizontal line.

Thomas BREZZO

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of fluid, overlapping strokes that form a distinctive, somewhat abstract shape.

Christine PASQUIER-CIULLA