Rapport d'Activité 2020 – 2021



HAUT COMMISSARIAT
À LA PROTECTION DES DROITS
DES LIBERTÉS ET À LA MÉDIATION
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

Rapport d'Activité 2020 – 2021

4e rapport public

Les exemples de règlements amiables cités dans le rapport sont le résultat de circonstances toutes particulières à chaque cas. Ils ne peuvent aucunement servir de précédents.

Éditorial



© Studio Phenix

Marina CEYSSAC
Haut Commissaire

Le premier rapport d'activité que je suis amenée à publier en qualité de Haut Commissaire à la Protection des Droits des Libertés et à la Médiation concerne une période incluse dans le mandat de ma prédécesseure, Mme Anne EASTWOOD, qui a conduit avec un engagement sans faille l'action de l'Institution depuis sa création et à laquelle j'ai succédé au début de l'année 2022.

Au cours de ces deux années si particulières, fortement marquées par les effets de la pandémie de covid-19, la capacité du Haut Commissariat de continuer à porter assistance aux requérants et à coopérer avec les autres institutions dans des circonstances exceptionnelles a été pleinement démontrée.

Dans ce contexte inédit, le Haut Commissariat a en effet maintenu son soutien aux administrés pour la défense de leurs droits en usant de tous les leviers mis à sa disposition : recommandations, médiation, et accès au droit.

Cette persévérance a porté ses fruits et le Haut Commissariat se réjouit en premier lieu de constater que plusieurs de ses recommandations ayant trait aux mesures prises pour faire face à la pandémie ont été suivies par les autorités, tout en gardant à l'esprit que les problématiques mises en évidence à cette occasion devront continuer à faire l'objet de toute sa vigilance.

Les domaines d'intervention du Haut Commissariat en matière de protection des droits et libertés sont par ailleurs demeurés extrêmement variés et ont notamment concerné, outre les questions de santé, l'emploi, le logement, l'activité économique, le séjour des étrangers, les conditions de détention ainsi que le respect de l'effectivité des voies de recours.

L'engagement du Haut Commissariat dans le domaine de la lutte contre les discriminations ne s'est pas non plus démenti au travers de l'avis rendu au sujet du projet de loi n° 1.027 portant réforme des dispositions relatives à l'incrimination des agressions sexuelles ainsi que de son intervention en faveur de requérants s'estimant discriminés en raison de l'âge, du genre ou de l'orientation sexuelle. Il reste constant que, bien que minoritaires, les saisines dans le domaine des discriminations demeurent particulièrement sensibles et complexes à traiter en l'absence du cadre législatif général que le Haut Commissariat appelle depuis longtemps de ses voeux.

Si, dans l'ensemble, le Haut Commissariat estime encourageant que 7 des 13 recommandations qu'il a formulées au cours de ces deux années aient été suivies par les autorités concernées, il s'avère toutefois que certaines règlementations ou pratiques demandent encore à être améliorées afin de respecter pleinement et effectivement les droits des administrés, notamment par l'application de principes de bonne administration ou l'adaptation de certaines lois et règlementations.

Concernant les évolutions législatives, le Haut Commissariat note avec satisfaction que son avis a été sollicité par le Conseil National sur un nombre croissant de projets de loi au cours des années 2020 et 2021, notamment dans les domaines du logement, de l'éducation et de l'obligation vaccinale dans le cadre de la lutte contre la pandémie de covid-19. Les échanges auxquels a donné lieu la présentation de ces avis ainsi que leur publication ont confirmé tout l'intérêt de l'analyse des textes législatifs sous l'angle de la protection des droits dès leur conception.

Enfin, malgré le contexte de limitation des déplacements et des possibilités d'échanges, le Haut Commissariat est parvenu à poursuivre son activité internationale, dont le point d'orgue a été l'accueil en Principauté, en juillet 2021, d'une rencontre portant sur le rôle particulier des institutions indépendantes de défense des droits en matière d'environnement et, plus largement, de protection des droits des générations futures. Cette rencontre, placée sous l'égide de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie et ouverte en présence de S.A.S. le Prince, s'est conclue par l'adoption de la déclaration de Monaco qui a dressé le bilan des réflexions engagées et proposé des pistes de solutions dont l'urgence ne fait que se confirmer.



Sommaire

I. Le Haut Commissariat en bref : missions et modalités d'action 06

II. Le Haut Commissariat en chiffres : tendances statistiques 12

III. Protection des droits et des libertés : au service des usagers pour le respect effectif de leurs droits 22

A. Focus : La pandémie de Covid-19 23
B. Emploi 29
C. Séjour des étrangers 32
D. Activités économiques 35
E. Logement 37
F. Éducation 40
G. Effectivité des recours 41
H. Conditions de détention 44

IV. Lutte contre les discriminations : rester mobilisé pour faire évoluer les textes 48

A. La discrimination à raison du sexe 50
B. La discrimination à raison de l'orientation sexuelle : droits sociaux et ordre public international monégasque 56
C. La discrimination à raison de l'âge 59
D. Le dialogue avec l'ECRI 60

V. International : maintenir la présence du Haut Commissariat sur la scène internationale en contexte de pandémie 62

A. La coopération avec les pairs 63
B. Les liens avec les organisations internationales 71

Annexe 1 : Récapitulatif des recommandations

Annexe 2 : Charte éthique

Annexe 3 : Ordonnance Souveraine n°4.524 du 30 octobre 2013

I Le Haut Commissariat en bref



Missions et modalités d'action

Les missions du Haut Commissariat

› Qu'est-ce que le Haut Commissariat ?

Le Haut Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation est une institution publique et indépendante, créée par la volonté de S.A.S. le Prince Albert II dans le but d'offrir gratuitement aux personnes un moyen souple et apaisé de faire respecter leurs droits en Principauté.

S'inscrivant dans la droite ligne des institutions d'Ombudsmans (littéralement « celui qui parle pour autrui ») mises en place dans la plupart des pays européens comme mécanisme de médiation publique et de défense des droits des citoyens, sa mission principale consiste à instruire les réclamations des administrés et à favoriser le règlement amiable des différends et la correction spontanée des erreurs ou des injustices commises à leur encontre, en veillant à la bonne application de la loi et au respect de l'équité.

› Quels sont ses domaines de compétence ?

L'Ordonnance Souveraine n° 4.524 du 30 octobre 2013 instituant le Haut Commissariatlui confie deux domaines de compétence :

• La protection des droits des administrés

Le Haut Commissariat agit dans le but de régler la situation des personnes qui s'estiment lésées dans leurs droits ou libertés par une décision administrative ou par le fonctionnement d'une autorité administrative (Ministère d'Etat, Conseil National, Direction des Services Judiciaires, Mairie), d'un service administratif relevant de ces autorités ou d'un établissement public.

Le Haut Commissariat peut également être saisi aux fins de médiation ou d'avis, par les autorités administratives elles-mêmes, ainsi que par les directeurs d'établissements publics.

• La lutte contre les discriminations

Le Haut Commissariat intervient pour régler la situation de personnes estimant avoir été victimes en Principauté d'un traitement défavorable de la part d'une personne ou d'un organisme public ou privé, en raison d'un motif discriminatoire (sexe, âge, origine, état de santé, etc.).

L'intervention du Haut Commissariat s'inscrit toujours dans ce cadre dans le respect des spécificités monégasques liées aux régimes de priorités en vigueur.

L'INSTITUTION N'EST PAS COMPÉTENTE POUR INTERVENIR :

- Dans les litiges d'ordre privé
- Dans les conflits de travail entre l'Administration et ses fonctionnaires ou agents, sauf en cas de discrimination
- Lorsque le service public concerné par la réclamation est géré par un organisme de droit privé (ex : SMEG, SMA, Monaco Telecom, Caisses Sociales de Monaco, etc.), sauf en cas de discrimination
- Lorsque le requérant a déjà engagé une procédure judiciaire devant les tribunaux

Saisir le Haut Commissariat

Qui peut saisir le Haut Commissariat ?

Toute personne physique ou morale, **sans condition de nationalité ou de résidence**, peut faire appel au Haut Commissariat dès lors que sa situation entre dans les champs de compétence de l'Institution.

Quand saisir le Haut Commissariat ?

Avant de faire appel au Haut Commissariat, le requérant doit essayer de solutionner par lui-même la difficulté rencontrée en effectuant directement des démarches auprès de la personne ou de l'organisme mis en cause.

Ces démarches préalables conditionnent la recevabilité de la saisine.

Les démarches préalables peuvent prendre la forme d'échanges de courriers ou d'emails, d'appels téléphoniques avec le service concerné, ou de sollicitations restées sans réponse.

Par exception, ces démarches préalables ne sont pas requises lorsque le Haut Commissariat est saisi en parallèle d'un recours administratif préalable déposé devant l'autorité administrative compétente et visant à obtenir de celle-ci, à titre gracieux, qu'elle réforme sa position.

Dans ce cadre, l'intervention du Haut Commissariat s'effectue directement au stade du traitement administratif du recours et permet d'assurer à l'administré que l'autorité administrative concernée aura pu bénéficier d'un éclairage indépendant et impartial, en vue de la décision à prendre sur les suites à réserver au recours.

Comment saisir le Haut Commissariat ?

*Par le **formulaire de saisine en ligne** sur :*
www.hautcommissariat.mc

*Par **courrier** à l'adresse suivante :*
Les Jardins d'Apolline - Bloc A
1, Promenade Honoré II
MC 98000 MONACO

La saisine du Haut Commissariat est obligatoirement écrite. Lors de cette saisine, le requérant doit exposer sa situation et transmettre tous documents justificatifs et explicatifs à l'appui de sa requête.

Le Haut Commissariat accuse systématiquement réception de la saisine à bref délai. Cet accusé réception vaut preuve que l'Institution a bien reçu et enregistré la réclamation et qu'elle y donnera les suites nécessaires.

La démarche devant le Haut Commissariat est **amiable, gratuite et confidentielle.**

La saisine du Haut Commissariat ne suspend pas les délais de recours

La réclamation amiable portée devant le Haut Commissariat demeure sans effet sur le temps légalement imparti à la personne pour exercer les voies de recours qui lui sont ouvertes afin de contester la décision ou la situation lui portant préjudice. Si nécessaire, le Haut Commissariat invitera le requérant à former en parallèle de sa saisine, un recours gracieux ou judiciaire pour préserver ses droits, dans l'hypothèse où le processus amiable n'aboutirait pas.

Les modes d'action du Haut Commissariat

Le dialogue au cœur du processus d'instruction

Le Haut Commissariat s'efforce d'être à l'écoute des requérants aussi bien que des organismes mis en cause et privilégie aussi souvent que possible le dialogue direct. Tout au long de l'instruction du dossier, il veille au **principe du contradictoire**, en entendant en leurs explications toutes les parties au litige afin de parvenir à des solutions justes et acceptables par tous, en toute impartialité.

Conscient que les personnes qui s'adressent à l'Institution se sont souvent heurtées au préalable à des « portes fermées », le Haut Commissariat prend le soin de recevoir systématiquement les requérants ou à tout le moins d'échanger avec eux par le biais d'un entretien téléphonique. Il peut ainsi orienter au mieux les personnes, y compris lorsqu'il n'est pas en mesure de traiter leur requête sur le fond.

Certaines étapes du processus de médiation font quant à elles l'objet d'écrits. En particulier, à l'issue de l'instruction du dossier, le requérant se voit informé par courrier ou email des suites apportées à sa saisine. L'avis ainsi formulé précise les préconisations adressées à l'organisme mis en cause en vue de solutionner le conflit objet de la saisine, ou à l'inverse énonce les raisons pour lesquelles le Haut Commissariat a considéré ne pas devoir intervenir au soutien de la réclamation, lorsque celle-ci a été estimée non justifiée. Le requérant est également systématiquement informé des suites données par l'organisme mis en cause aux recommandations formulées à son attention.

La recherche d'une solution non-conflictuelle

Le Haut Commissariat dispose de moyens d'action gradués pour parvenir à résoudre de façon consensuelle les différends.

- **Le règlement amiable, mode de résolution apaisé et pragmatique des conflits**

Organe de médiation, le Haut Commissariat privilégie dans toute la mesure du possible, l'extinction des conflits par le biais du **règlement amiable**.

Ainsi, si la situation le permet, le Haut Commissariat tentera en priorité de procéder à un règlement informel. De fait, sa simple intervention, à travers les entretiens qu'il mène et les échanges qu'il conduit avec l'autorité administrative ou l'organisme mis en cause, suffit parfois à rapprocher les points de vue et à faire émerger des pistes de solutions satisfaisantes pour tous, chaque partie consentant à mettre de bonne foi en oeuvre la solution définie et acceptée dans ce cadre.

- **La recommandation, une prescription formelle pour protéger les droits**

Lorsque la réclamation apparaît justifiée sans qu'il soit possible de régler spontanément la situation, le Haut Commissariat adresse une recommandation à destination de l'autorité administrative ou de l'organisme concerné par le cas individuel dont il est saisi. La **recommandation individuelle** a pour objectif de mettre en exergue une atteinte aux droits et libertés d'une personne, ou de souligner le caractère inéquitable d'une situation et d'obtenir de la faire évoluer au bénéfice du requérant.

Par ailleurs, quand le cas particulier met en lumière des insuffisances ou des dysfonctionnements d'ordre plus systémique, quel que soit le mode de résolution choisi (règlement amiable ou recommandation individuelle), le Haut Commissariat peut formuler une **recommandation générale**. Cette recommandation permet de tirer les enseignements des problématiques mises à jour dans le cadre d'un dossier et de proposer des réformes législatives ou réglementaires, ou des modifications aux pratiques administratives, au bénéfice de tous.

Les autorités concernées sont tenues de faire connaître à l'Institution, par avis motivé, les suites réservées à ses recommandations, dans un délai maximum de quatre mois pour l'Administration ou dans le délai qu'elle fixe, pour les organismes privés.

- **La médiation en présence, un outil à développer**

Au titre de ses recommandations, le Haut Commissariat peut proposer, dans un esprit d'apaisement de procéder à une médiation physique entre les parties en présence, destinée à résoudre de façon souple et confidentielle le différend, le cas échéant par la conclusion d'un accord transactionnel.

Dans ce cas, et conformément aux règles processuelles de la médiation, les constatations effectuées et les propos recueillis ne peuvent être invoqués ultérieurement devant les instances civiles ou administratives sans le consentement des personnes intéressées (Ordonnance Souveraine n° 4.524, article 24).

Le recours à cette forme de médiation suppose bien entendu que les deux parties adhèrent à la démarche et soient disposées à dialoguer en vue de trouver un terrain d'entente. Pour l'heure, les propositions du Haut Commissariat en ce sens ne rencontrent que très peu d'échos, l'Institution n'ayant mis en oeuvre qu'une seule fois ce *modus operandi*.

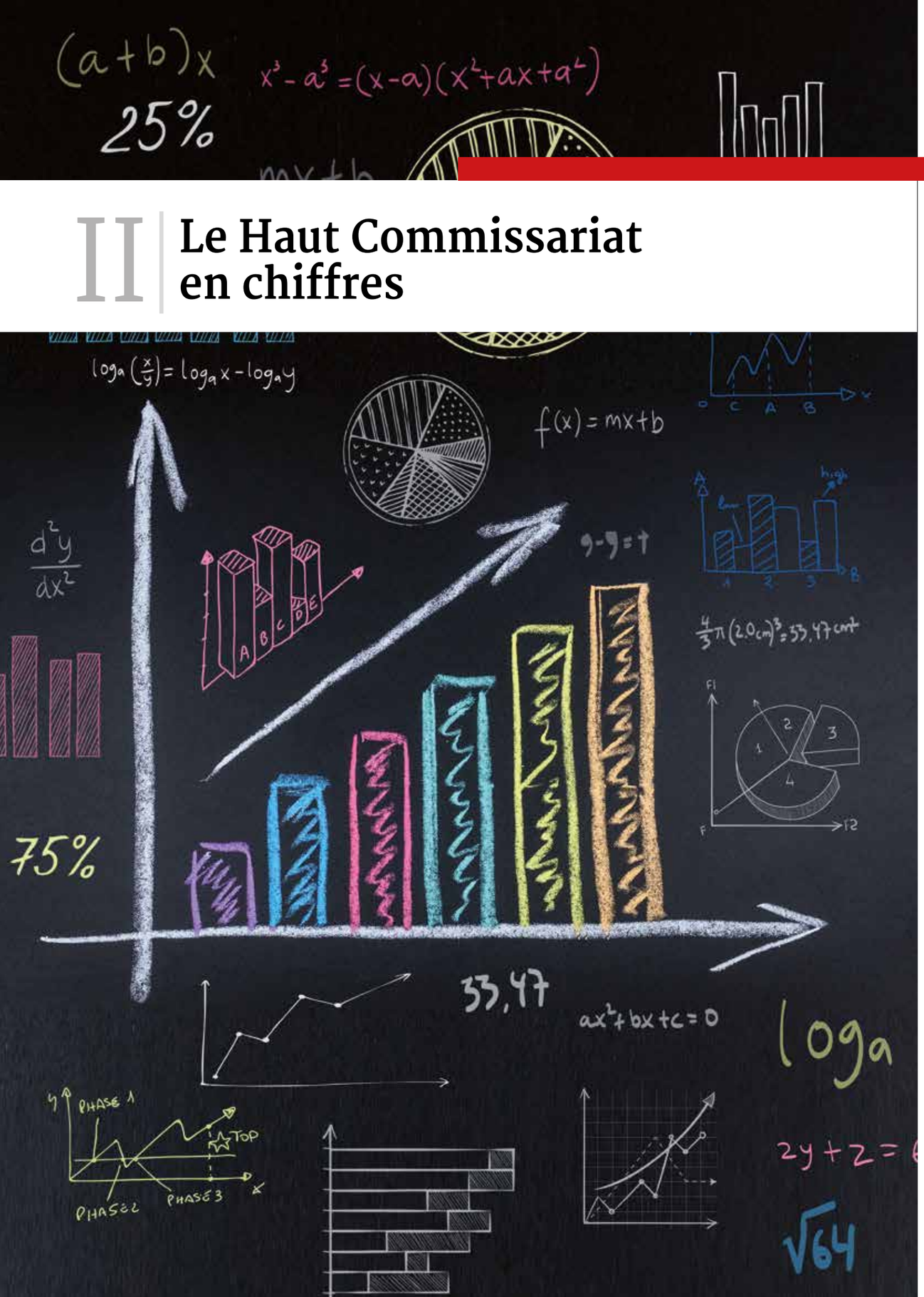
- **La médiatisation ou le rapport spécial au Souverain, un levier pour accélérer le changement**

Dans le cadre de ses pouvoirs spécifiques en matière de lutte contre les discriminations, le Haut Commissariat a la faculté, lorsqu'il le juge opportun, de rendre publiques ses recommandations ou d'établir un rapport spécial à l'attention du Prince, si sa recommandation n'est pas suivie d'effet. Jusqu'à aujourd'hui, ce dispositif n'a jamais été mis en oeuvre, le Haut Commissariat n'ayant eu que peu d'occasions de rendre des recommandations individuelles en matière de discrimination.

- **La saisine des autorités de poursuite pénales ou disciplinaires, une faculté délicate à mettre en oeuvre**

Enfin, lorsqu'à l'occasion de l'instruction d'un dossier, il acquiert la connaissance d'infractions pénales ou de faits justifiant des sanctions disciplinaires, le Haut Commissariat est habilité à saisir les autorités compétentes aux fins de poursuite.





II | Le Haut Commissariat en chiffres

Tendances statistiques

A | Données générales

L'augmentation annuelle du nombre de saisines, à l'œuvre depuis la création de l'Institution, s'est poursuivie durant les deux derniers exercices et ce en dépit de la crise sanitaire. Celle-ci a au contraire été à l'origine de nouvelles réclamations, lesquelles ont atteint le nombre de 82 en 2020 et 97 en 2021 (contre 79 en 2018 et 2019).

Le nombre de dossiers traités (correspondant aux nouvelles saisines de l'année auxquelles s'ajoutent les dossiers encore ouverts à l'issue de l'exercice précédent) encore en cours à l'issue des exercices 2020 et 2021 est quant à lui en baisse (18% en 2021, 23% en 2020, 27% en 2019), témoignant d'un traitement toujours diligent et efficace des requêtes.

Enfin, la recevabilité des saisines est en hausse étant passée entre 2019 et 2021 de 61% à 64% et enfin à 73 %, ce qui suggère que l'effort de communication et d'explication des missions du Haut Commissariat a continué de porter ses fruits. Cette dynamique se poursuit en 2022 avec l'aboutissement prévu du projet de mise en ligne d'un nouveau site internet.

Au titre des missions à caractère institutionnel, on constate une hausse constante des consultations relatives à des projets de loi, à savoir 5 en 2020 et 6 en 2021 (pour 1 en 2018 et 3 en 2019).

En ce qui concerne les activités internationales, très ralenties en raison de la pandémie durant l'année 2020, une nette reprise est intervenue dès 2021 avec 7 rencontres et déplacements contre 2 en 2020.

98 dossiers traités en 2020 et 111 en 2021

B | Traitement des réclamations recevables

1. Statistiques détaillées au titre de la mission service public

Répartition par thématique

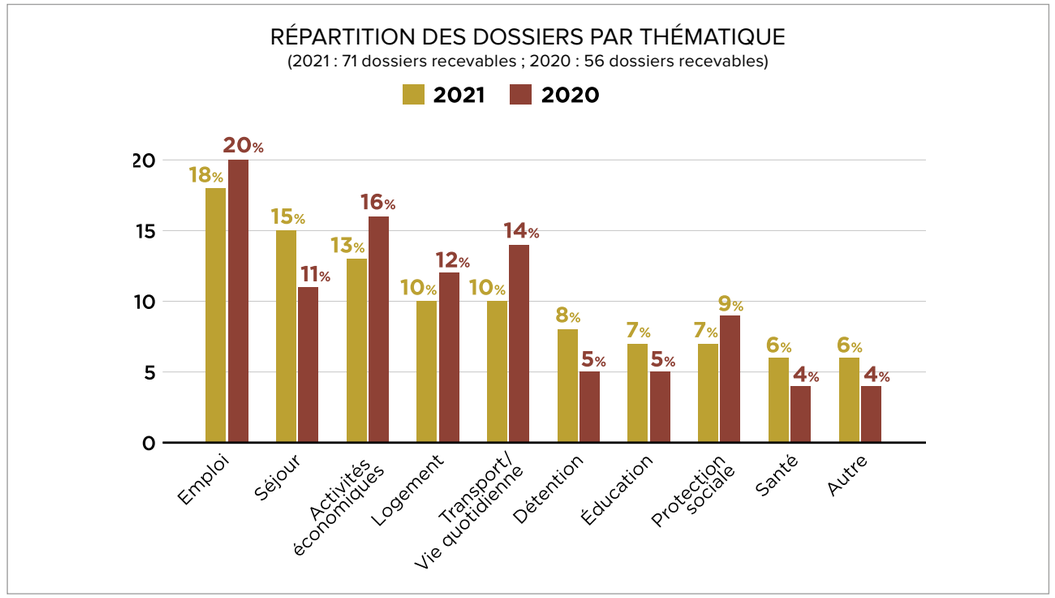
Lors des exercices 2020/2021, l'essentiel des requêtes a continué de porter sur la protection des droits des administrés.

Les 3 thématiques prépondérantes demeurent l'emploi, le séjour et les activités économiques. On note ainsi une tendance de hausse régulière de la thématique de l'emploi depuis 2018, une légère hausse des questions relatives au séjour et une hausse sensible en matière d'éducation et de santé.

Le nombre des requêtes relatives à la détention a fluctué mais n'a pas dépassé le maximum de 6 atteint en 2018 pour un minimum de 3 en 2020.

	2021	2020
Emploi	13	11
Séjour	11	6
Activités économiques	9	9
Logement	7	7
Protection sociale	5	5
Détention	6	3
Transports / Vie quotidienne	7	8
Santé	4	2
Education	5	3
Autre	4	2
Total	**71**	**56**

Les thématiques du séjour et de l'emploi représentent plus d'un tiers des dossiers traités



Répartition par autorités administratives

En 2021, a été constatée une baisse sensible de la proportion des requêtes concernant les services exécutifs de l'Etat qui a été de 78 % en 2021 alors qu'elle en représentait 86 % en 2020.

La hausse des saisines concernant la détention reflète la bonne information des détenus sur la possibilité de recourir au Haut Commissariat ainsi que l'effectivité de cet accès.

La répartition entre Départements et Services reste par ailleurs équivalente, avec un nombre de requêtes importantes concernant toujours le Département des Finances et de l'Economie ainsi que le Département de l'Intérieur et plus particulièrement la Direction de la Sûreté Publique, traduisant comme par le passé une proportion importante de demandes relatives à des refus d'autorisation ou de titres de séjour, notamment pour des motifs d'ordre public.

	2021					2020				
AUTORITÉS ADMINISTRATIVES	**TOTAL**	Clos	En cours	Ayant donné lieu à saisine de l'autorité	N'ayant pas donné lieu à saisine de l'autorité	**TOTAL**	Clos	En cours	Ayant donné lieu à saisine de l'autorité	N'ayant pas donné lieu à saisine de l'autorité
GOUVERNEMENT	**60**	52	8	19	41	**55**	**44**	11	25	30
Ministère d'État	**7**	4	3	2	5	**8**	6	2	4	4
Direction de la Fonction Publique	**2**	2		1	1	**2**		2	1	1
Non spécifique à un service	**5**	2	3	1	4	**6**	6		3	3
Dép. des Finances et de l'Économie	18	17	1	4	14	**18**	14	4	10	8
Administration des Domaines	**7**	7		1	6	**8**	8		2	6
Expansion Économique	**3**	3		1	2	**5**	3	2	4	1
Direction de l'Habitat	**1**	1		1		**2**	1	1	2	
Non spécifique à un service	**7**	6	1	1	6	**3**	2	1	2	1
Dép. de l'Intérieur	**19**	15	4	8	11	**13**	10	3	6	7
Éducation Nationale	**4**	4	0	1	3	**2**	2			2
Sûreté Publique	**14**	10	4	7	7	**11**	8	3	6	5
Non spécifique à un service	**1**	1			1					
Dép. Équipement, Envir. et Urbanisme	**4**	4	0	0	4	**7**	7	0	2	5
Dir. Prospective, Urbanisme, Mobilité						**1**	1			1
Service des Titres de Circulation	**2**	2			2	**5**	5		1	4
Direction de l'Aménagement Urbain	**1**	1			1					
Service des Parkings Publics	**1**	1			1					
Non spécifique à un service						**1**	1		1	
Dép. des Affaires Sociales et de la Santé	**12**	12	0	5	7	**9**	7	2	3	6
Prestations Médicales de l'État	**5**	5		1	4	**6**	4	2	1	5
Direction de l'Action et de l'Aide Sociales	**2**	2		2		**1**	1			1
Médecine du travail	**1**	1			1					
Centre Médico-Psychologique						**1**	1		1	
Non spécifique à un service	**4**	4		2	2	**1**	1		1	
ÉTABLISSEMENT PUBLICS	**3**	1	2	1	2	**1**	1	0	1	
MAIRIE	**4**	3	1		4	**2**	1	1		2
DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES	**10**	8	2	8	2	**6**	3	3	4	2
Maison d'Arrêt	**6**	4	2	6		**3**	1	2	2	1
Non spécifique à un service	**4**	4		2	2	**3**	2	1	2	1
TOTAL	**77***	64	13	28	49	**64***	49	15	30	34

Base : 71 dossiers recevables (Service Public)
** 6 dossiers attribués à 2 mis en cause*

Base : 56 dossiers recevables (Service Public)
** 8 dossiers attribués à 2 mis en cause*

Modalités de résolution des réclamations

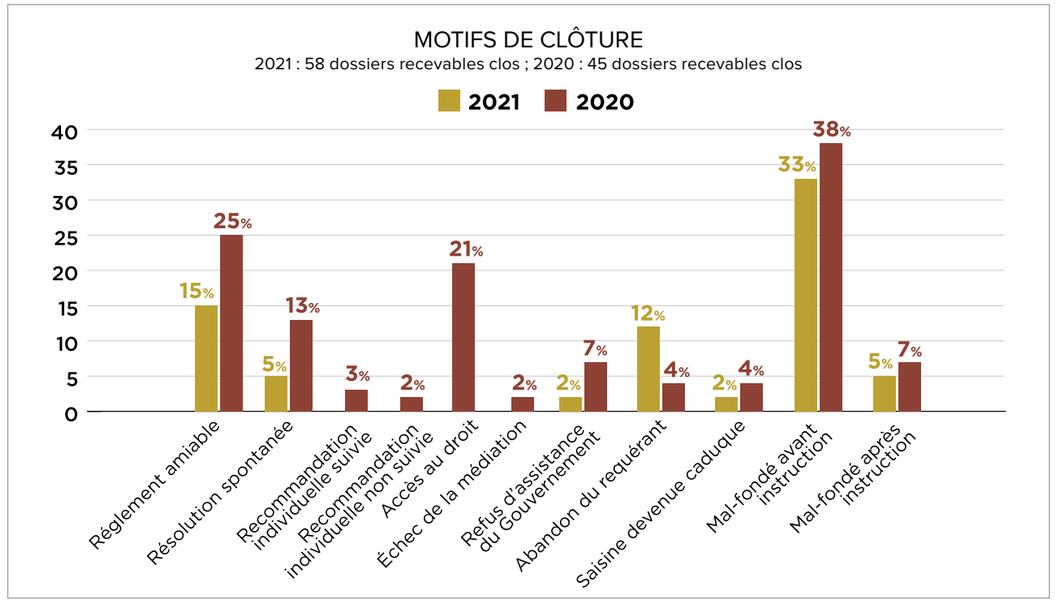
	2021	2020
Règlement amiable	9	11
Résolution spontanée	3	6
Recommandation individuelle suivie	2	
Recommandation individuelle non suivie	1	
Accès au droit	12	
Echec de la médiation		1
Refus d'assistance du Gouvernement	1	3
Abandon du requérant	7	2
Saisine devenue caduque	1	2
Mal-fondé avant instruction contradictoire	19	17
Mal-fondé après instruction contradictoire	3	3
Total	**58**	**45**

Pour la première fois depuis 2019, 2 recommandations individuelles ont été suivies en 2021 à la satisfaction du Haut Commissariat.

Le nombre de mal-fondés avant instruction contradictoire se maintient à environ 38% en 2020 et 33% en 2021. L'issue de ces requêtes ne doit toutefois pas être perçue comme négative car les administrés sont dans ce cas informés et orientés par la Haut Commissariat et l'Administration évite d'examiner des réclamations n'ayant pas lieu d'être.

Le nombre de mal-fondés après instruction se maintient à un niveau bas, ce qui atteste de la justesse des analyses préalables du Haut Commissariat.

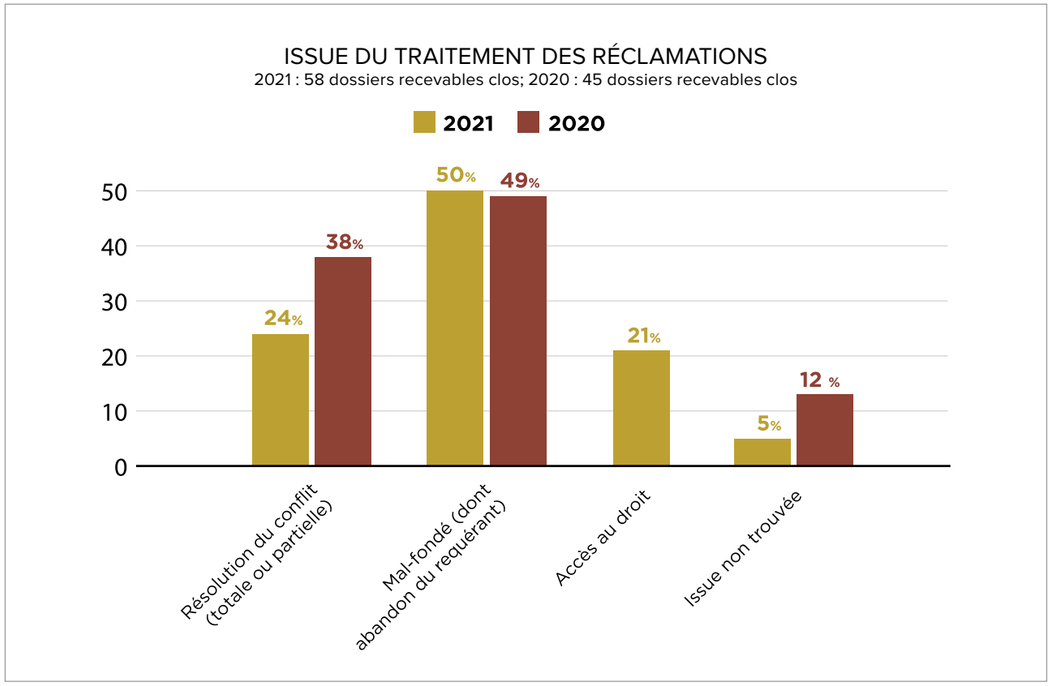
Les résolutions par l'accès au droit, comptabilisées depuis 2021, se sont d'emblée élevées au nombre de 12, ce qui confirme la pertinence de cette nouvelle catégorie. Ce nombre relativement élevé, qui représente 20% des affaires recevables closes en 2021 et se répartit assez régulièrement entre les différents services, peut témoigner d'un défaut d'information des administrés ou du manque de lisibilité de certaines procédures.



	2021	2020
Résolution du conflit (totale ou partielle)	14	17
Mal-fondé (dont abandon du requérant)	29	22
Accès au droit	12	
Issue non trouvée	3	6
Total	**58**	**45**

12 dossiers clos pour accès au droit en 2021

Pour les deux années, au moins la moitié des réclamations sont des mal-fondés, ce qui pourrait confirmer un important déficit d'information ou de compréhension des requérants, déjà induit par la proportion importante du nombre de clôtures motivées par l'accès au droit. Ces données mettent ainsi en évidence le caractère pédagogique et explicatif de l'action du Haut Commissariat, qui bénéficie à la fois aux administrés et à l'Administration en mettant un terme de manière apaisée à des réclamations qui n'auraient pas été susceptibles d'aboutir.



› Motifs de clôture par autorités administratives mises en cause

	2021							2020				
	TOTAL	Mal-fondé	Issue trouvée		Issue non trouvée		Accès au droit	TOTAL	Mal-fondé	Issue trouvée	Issue non trouvée	
AUTORITÉS ADMINISTRATIVES MISES EN CAUSE		Y compris abandon du requérant	Règlement amiable	Recommandation individuelle suivie	Recommandation individuelle non suivie échec de la médiation	Instruction interrompue			Y compris abandon du requérant	Règlement amiable	Échec de la médiation	Instruction interrompue
GOUVERNEMENT	**51**	26	12	2	1	3	7	**46**	20	18	1	7
Ministère d'État	**5**			1		1	2	**6**	1	2		3
Direction de la Fonction Publique	**2**		1			1						
Non spécifique à un service	**3**			1			2	**6**	1	2		3
Dép. des Finances et de l'Économie	**16**	10	4				2	**14**	7	5		2
Administration des Domaines	**7**	5	2					**8**	6	2		
Expansion Économique	**3**	2	1					**3**	1	2		
Direction de l'Habitat	**1**		1					**1**		1		
Non spécifique à un service	**5**	3						**2**	2			2
Dép. de l'Intérieur	**15**	7	5		1	1	1	**12**	6	3	1	2
Éducation Nationale	**4**	2	2					**3**	1	2		
Sûreté Publique	**10**	4	3		1	1	1	**9**	5	1	1	2
Non spécifique à un service	**1**	1										
Dép. Équipement, Envir. et Urbanisme	**4**	4						**7**	2	5		
Dir. Prospective, Urbanisme, Mobilité								**1**	1			
Service des Titres de Circulation	**2**	2						**5**		5		
Direction de l'Aménagement Urbain	**1**	1						**1**	1			
Service des Parkings Publics	**1**	1										
Non spécifique à un service												
Dép. des Affaires Sociales et de la Santé	**11**	5	2	1		1	2	**7**	4	3		
Prestations Médicales de l'État	**4**	2	1			1		**4**	4			
Direction de l'Action et de l'Aide Sociales	**1**	1						**1**		1		
Médecine du travail	**1**						1					
Centre Médico-Psychologique								**1**		1		
Non spécifique à un service	**4**	2	1	1				**1**		1		
ÉTABLISSEMENT PUBLICS	**1**						**1**	**1**		**1**		
MAIRIE	**3**	**1**					**2**	**1**	**1**			**1**
DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES	**7**	**3**	**2**				**2**	**2**				
Maison d'Arrêt	4	2	2					**1**	1			
Non spécifique à un service	3	1					2	**1**				1
TOTAL	**62***	30	14	2	1	3	12	**50***	22	19	1	8

Base : 58 dossiers recevables clos (Service Public)
** 4 dossiers attribués à 2 mis en cause*

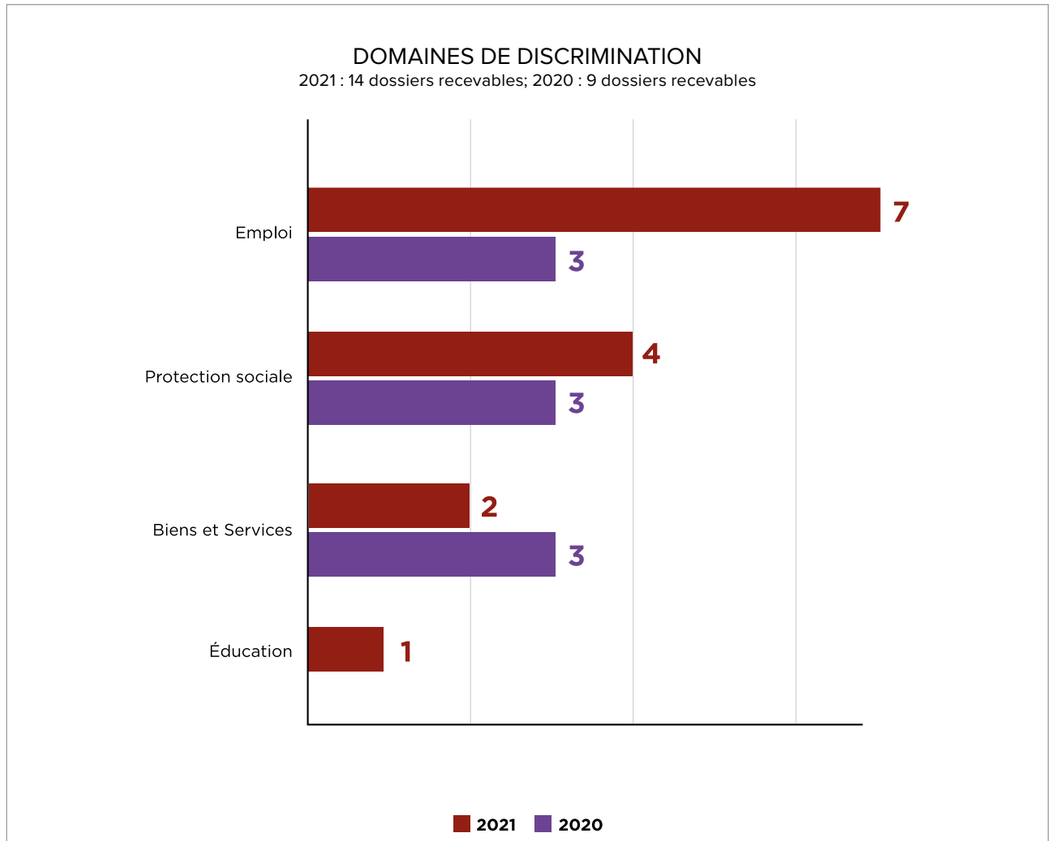
Base : 45 dossiers recevables clos (Service Public)
** 5 dossiers attribués à 2 mis en cause*

2. STATISTIQUES DÉTAILLÉES DE LA MISSION DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

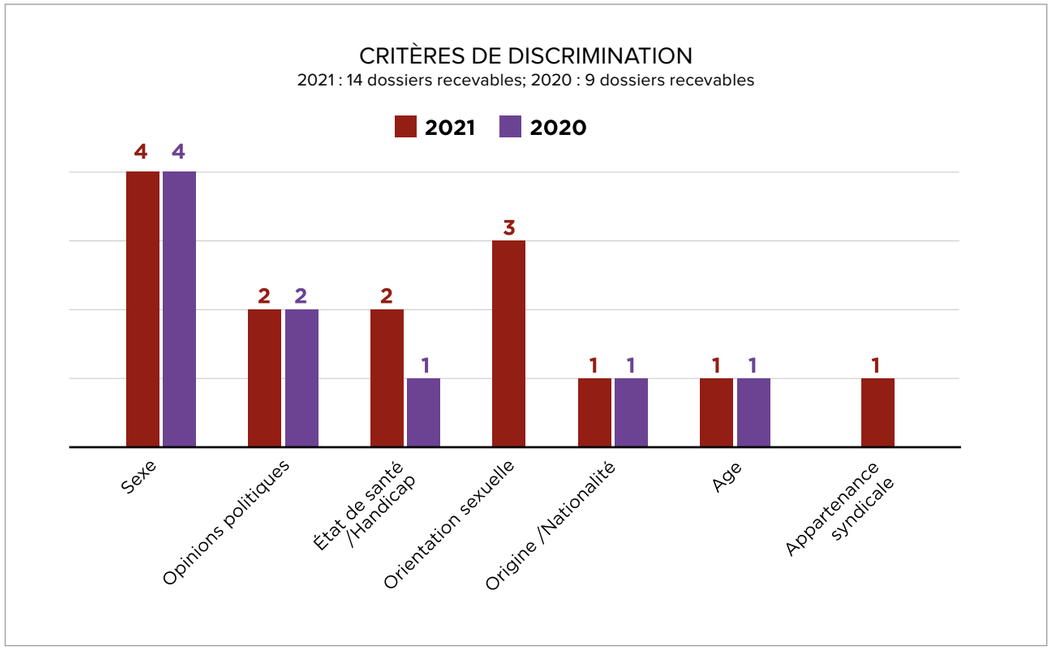
Le nombre de dossiers traités au Haut Commissariat dans son domaine de compétence lié à la lutte contre les discriminations, bien qu'en très légère hausse (16 % en 2021 et 14 % en 2020), reste néanmoins très minoritaire par rapport aux dossiers relevant de sa mission de protection des droits des administrés.

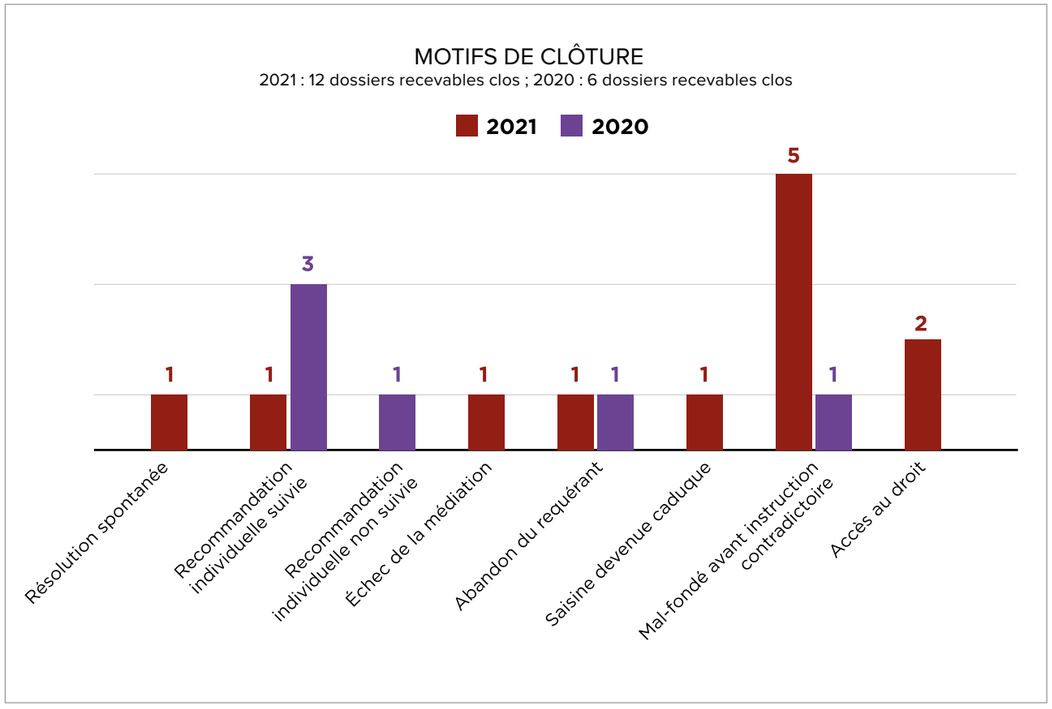
Cet état de fait peut se justifier par la persistance des lacunes en matières législatives et par le besoin de renforcer les moyens d'action du Haut Commissariat dans ce domaine, conformément aux standards européens et internationaux.

18 nouvelles saisines en matière de discrimination en 2020/2021



L'emploi est devenu le premier domaine de discrimination en 2021





✔ *Au sein des réclamations pour discrimination, le sexe deumeure le critère prépondérant*

Les acteurs publics mis en cause (employeur public, organisme public ou Service des Prestations Médicale de l'État (SPME) sont majoritairement représentés (10 cas en 2020-2021) et doivent ainsi faire l'objet d'une sensibilisation accrue aux problématiques de discrimination. Cette tendance pourrait néanmoins également être la résultante d'une réticence persistante des employés du secteur privé à faire état de leurs difficultés.

RÉPARTITION DES DOSSIERS PAR MIS EN CAUSE

	2021	2020
Caisses sociales	4	2
SPME		2
Employeur public	2	2
Employeur privé	5	1
Entreprise privée		1
Organisme public	3	1
Total	**14**	**9**

III Protection des droits et des libertés



Au service des usagers pour le respect effectif de leurs droits

A Focus : la pandémie de Covid-19

Les exercices 2020 et 2021 ont naturellement été marqués par la pandémie de Covid-19 et les problématiques qui en ont découlé d'atteintes portées aux droits fondamentaux des personnes par les mesures prises au plan étatique pour y faire face.

Le Haut Commissariat a, tout au long de cette crise, été parfaitement conscient des difficultés d'arbitrage auxquels le Gouvernement Princier, comme celui des autres Etats, s'est trouvé devoir régulièrement procéder pour satisfaire à ses obligations de protection de la santé de la population tout en veillant au maintien du bon fonctionnement de l'économie et du Pays et ce dans des circonstances inédites, évolutives et souvent imprévisibles.

Pour autant, il a paru particulièrement essentiel au Haut Commissariat durant cette période de jouer son rôle de vigie des droits fondamentaux en questionnant autant que de besoin la nécessité et la proportionnalité des mesures entreprises par rapport à l'objectif sanitaire poursuivi, au regard des fortes restrictions qui pesaient alors sur les personnes.

Le Haut Commissariat a ainsi été amené à rappeler aux autorités, tant dans le cadre de l'extension de l'exigence de présentation du passe sanitaire dans le cadre du travail que pour ce qui concerne l'obligation de vaccination de certaines catégories de personnels, que si la pandémie justifiait bien évidemment que puissent être prises des mesures exceptionnelles dans l'intérêt de la santé publique, le respect des libertés devait, y compris dans ces circonstances, rester la règle et les restrictions l'exception.

1. Le passe sanitaire

Dans le prolongement de l'instauration du passe sanitaire européen destiné à permettre l'exercice de la libre circulation entre pays de l'Union européenne durant la pandémie et du passe sanitaire français règlementant l'accès à certains lieux publics, le Gouvernement Princier a mis en place par Décision Ministérielle du 1er juillet 2021[1] le passe sanitaire monégasque. Destiné dans un premier temps à limiter l'accès aux salles de spectacles et restaurants, il a rapidement été étendu à de nombreux lieux publics, avant de devenir également une condition d'accès au lieu de travail dans certains domaines d'activité.

Le Haut Commissariat a été saisi par deux collectifs de travailleurs qui contestaient la mesure d'extension de l'exigence de présentation d'un passe sanitaire à certains employés des entreprises et/ou services publics considérés comme « assurant des services essentiels à la population » pour l'accès à leur lieu de travail et l'exercice de leur activité professionnelle[2].

Entre autres doléances, ils considéraient que cette mesure induisait un risque d'arbitraire et une rupture d'égalité entre employés d'un même service ou d'une même entreprise, la mesure n'étant pas

1. Décision Ministérielle du 1er juillet 2021 relative au passe sanitaire, prise en application de l'article 65 de l'Ordonnance Souveraine n° 6.387 du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre du règlement sanitaire international (2005) en vue de lutter contre la propagation internationale des maladies.

2. Cette mesure a été promulguée par Décision Ministérielle du 28 janvier 2022 modifiant la Décision Ministérielle du 1er juillet 2021 relative au passe sanitaire. L'obligation de présentation du passe sanitaire pour accéder à son lieu de travail était alors déjà mise en œuvre pour certaines professions spécifiques : personnels des salles de spectacle en contact avec les artistes et personnels des salons professionnels et lieux de congrès (à compter du 24 septembre 2021), personnels des hôtels, bars et restaurants, des salles de sport et des associations sportives (à compter du 15 décembre 2021) et personnels des chantiers, des salons de coiffure et des instituts de beauté et des salons de tatouage (à compter du 10 janvier 2022).

de portée générale et les personnes soumises à l'obligation de présenter un passe sanitaire ayant vocation à être désignées unilatéralement par l'employeur, sans critère objectif suffisamment précis pour permettre d'encadrer correctement ce choix et d'éviter d'éventuels abus. Ils estimaient également que cette mesure les contraignait à dévoiler des données médicales les concernant à des personnes non soumises au secret médical au sein de leur service ou de leur entreprise.

RECOMMANDATION

Ne pas reconduire la mesure d'extension de présentation du passe sanitaire à certains personnels indispensables à la continuité des services essentiels à la population

Après avoir observé que la nouvelle mesure d'extension se distinguait intrinsèquement des précédentes, en ce qu'elle poursuivait, non plus un objectif de santé publique mais un objectif de continuité des services publics, le Haut Commissariat s'est interrogé sur la capacité même de l'exécutif à édicter une telle mesure en application de l'article 65 de l'Ordonnance Souveraine n° 6.387 du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre du Règlement Sanitaire International (2005), lequel habilite exclusivement le Ministre d'Etat à prescrire, « *dans l'intérêt de la santé publique, toute mesure appropriée afin de prévenir et limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population* ».

D'autres considérations ont en outre conduit le Haut Commissariat à souhaiter attirer l'attention du Gouvernement sur le caractère à son sens inadapté du support juridique choisi (règlementaire et non législatif) pour mettre en œuvre cette nouvelle obligation, compte-tenu de ses implications sur les droits des travailleurs concernés (après épuisement des journées de congés, refus d'accès au lieu de travail et donc interdiction de plein droit d'exercer leurs fonctions avec arrêt concomitant du versement de leur salaire).

Aussi le Haut Commissariat a-t-il invité le Gouvernement à régulariser par la loi le dispositif du passe sanitaire mis en place dans le domaine du travail si celui-ci estimait nécessaire de le maintenir et/ou de le poursuivre.

Cependant, le Haut Commissariat a également considéré que des questions de fond pouvaient se poser quant à la capacité de la mesure prise à atteindre l'objectif visé (continuité des services essentiels à la population sous-tendant la protection contre le virus des personnels ainsi désignés) et quant à son articulation avec le travail à distance par ailleurs à l'œuvre.

Enfin le Haut Commissariat a également estimé nécessaire d'alerter sur les risques existants, selon les modalités pratiques de mise en place de la mesure, d'atteinte au secret médical et de rupture d'égalité entre employés.

Aussi, tout en considérant évidemment légitime que, face à l'évolution de la situation épidémique, le Gouvernement ait entendu renforcer les moyens de garantir la continuité de la bonne marche des services essentiels à la population, le Haut Commissariat a jugé nécessaire de recommander que la mesure ne soit pas reconduite, en l'état, au-delà de la date d'échéance initialement fixée et susceptible d'être prolongée.

SUIVI DE RECOMMANDATION

Le Gouvernement a fait savoir au Haut Commissariat que sur la base notamment de ses recommandations et compte-tenu de l'évolution favorable de la situation sanitaire, il avait décidé de ne pas prolonger la mesure.

2. La vaccination

Outil de lutte contre la propagation du virus, le passe sanitaire a également servi, à Monaco comme partout ailleurs, de levier d'incitation à la vaccination, compte-tenu de la contrainte que représentait au quotidien pour les populations qui y étaient soumises la présentation d'un test PCR ou antigénique de moins de 24h comme alternative au schéma vaccinal complet (en l'absence de certificat de rétablissement).

Étape notable dans le cadre de la campagne de vaccination, l'ouverture de la vaccination aux adolescents entre 12 et 17 ans à compter de juin 2021 a soulevé des difficultés spécifiques liées à la minorité du public visé.



La vaccination des adolescents

Le Haut Commissariat a été saisi par des parents qui se sont plaints que leur enfant ait pu être vacciné au Centre Covid à leur insu, à la seule demande de l'autre parent. En effet, le formulaire d'autorisation parental exigé par le Centre de vaccination Covid pour pratiquer cette vaccination ne prévoyait la signature que d'un seul titulaire de l'autorité parentale.

Le Haut Commissariat a mis en évidence les difficultés ainsi engendrées pour les couples séparés. En cas de désaccord en effet, cette pratique était de nature, sur une question sensible dans beaucoup de familles, à encourager la méconnaissance des droits de l'un des parents par l'autre, en donnant de façon erronée à celui d'emblée favorable à la vaccination le sentiment d'être habilité à agir seul.

Or, les parents – représentant légaux naturels de l'enfant - exercent par principe en commun l'autorité parentale (art.301, 1er alinéa du Code civil), y compris en cas de séparation (art.302-1, 1er alinéa). Ainsi, toute décision concernant l'enfant suppose par principe l'accord des deux parents, cette règle s'imposant tant aux parents eux-mêmes (qui ne peuvent y déroger) qu'aux tiers, lesquels sont tenus de la respecter sous peine d'engager leur responsabilité.

Le seul tempérament à cette règle découle du jeu de la présomption simple posée à l'article 301, 4e alinéa du Code Civil, qui prévoit qu'« *à l'égard des tiers de bonne foi, chacun des père et mère est réputé accomplir avec l'accord de l'autre les actes usuels relevant de l'autorité parentale relativement à la personne de l'enfant* ».

Ces dispositions, combinées avec l'article 2 de la loi n° 1.454 du 30 octobre 2017 relative au consentement et à l'information en matière médicale, lequel impose par principe le recueil du consentent libre et éclairé des représentants légaux du mineur, autoriseraient donc un mineur à recevoir des actes médicaux avec l'autorisation d'un seul de ses parents si et seulement si ces soins entraient dans la catégories des actes usuels (et pour autant que le professionnel de santé ou la structure appelée à pratiquer l'acte médical n'aient pas connaissance de l'opposition de l'autre parent).

S'il n'est évidemment pas possible d'anticiper comment les juridictions monégasques se positionneraient par rapport à cette question dans le cadre de la Covid-19, il peut se déduire des enjeux éthiques et des questionnements à l'œuvre quant à la balance bénéfice / risque de cette vaccination pour les adolescents que considérer d'emblée que cet acte médical entrerait dans la catégorie des actes usuels constituerait un risque juridique important pour l'Etat et les praticiens concernés.

RECOMMANDATION

Respecter les droits parentaux dans le cadre de la vaccination contre la Covid-19 des adolescents

Le Haut Commissariat a ainsi appelé le Gouvernement à réexaminer la pratique litigieuse en soulignant en outre que, s'il avait bien cours dans le pays voisin, ce procédé, adopté pour faciliter la vaccination des plus jeunes, reposait en France sur des dispositions légales dérogatoires au principe d'exercice en commun de l'autorité parentale qui n'avaient pas été introduites à Monaco.

SUIVI DE RECOMMANDATION

Suivant la recommandation du Haut Commissariat, le Gouvernement Princier a modifié les modalités de recueil de l'accord parental pour la vaccination d'un mineur contre la Covid-19, chacun des représentants légaux devant désormais remplir un formulaire de consentement, hors l'hypothèse où un seul d'entre eux exercerait l'autorité parentale.

L'obligation vaccinale de certaines catégories de personnels

En juillet 2021, confronté au constat d'une recrudescence des cas de contamination à la Covid-19 et d'hospitalisations due à la propagation rapide du variant Delta, le Gouvernement Princier a annoncé, dans le sillage de la France, un nouveau renforcement des mesures de lutte contre l'épidémie, dont le dépôt à bref délai d'un projet de loi visant à rendre obligatoire la vaccination contre la Covid-19 pour les personnels travaillant dans les établissements de santé monégasques, dans les structures accueillant des personnes âgées et plus généralement pour les personnes en contact avec des personnes fragiles ou vulnérables[3].

Auditionné dans le cadre du vaste processus de consultation mené en urgence par le Conseil National sur le projet de texte, le Haut Commissariat a rendu ses observations en soulignant l'importance qui s'attachait à ce qu'un juste équilibre soit recherché entre protection de la santé publique et préservation des droits et libertés de chacun.

AVIS PROJET DE LOI

S'agissant du principe du recours à l'obligation vaccinale, le Haut Commissariat a pris acte de ses enjeux particuliers dans le secteur de la santé, du soin et de l'accompagnement, où les professionnels plus particulièrement exposés sont déjà soumis à des vaccinations obligatoires complémentaires.

Soulignant toutefois le contexte inédit dans lequel s'inscrirait cette nouvelle obligation et les questions éthiques et morales délicates qu'elle soulevait, il a insisté sur la nécessité que cette mesure et ses paramètres d'application soient soigneusement soupesés. Il a ainsi appelé le législateur à s'assurer que cette obligation reposait sur une justification sanitaire solide et que les bénéfices attendus l'emportaient sur l'atteinte portée à la liberté de choix des personnes et sur ses coûts humains et sociaux prévisibles.

Concernant le détail du dispositif envisagé, le Haut Commissariat a formulé diverses observations[4] visant notamment à délimiter précisément dans la loi les catégories d'emplois et de professions concernées par cette nouvelle obligation vaccinale, à préserver le secret médical dans les conditions de sa mise en œuvre ainsi qu'à mieux encadrer le sort des personnels appelés à être suspendus en cas de refus de vaccination, tout en garantissant que les personnes ne pouvant y satisfaire en raison d'une contre-indication médicale ne soient pas pénalisées. L'obligation vaccinale contre la Covid-19 ayant vocation à demeurer temporaire, le Haut Commissariat a d'autre part appelé à l'introduction d'une clause de revoyure permettant de réévaluer à intervalles réguliers la nécessité du maintien en vigueur de cette mesure, au vu de l'évolution de la situation épidémiologique et sanitaire en Principauté.

Le Haut Commissariat s'est réjoui de ce que le législateur ait entendu suivre en grande partie ses observations, en détaillant notamment dans la loi *in fine* votée[5] les personnels concernés, en posant d'emblée une limite de durée à l'obligation vaccinale instaurée et en organisant les modalités de suspension et de licenciement des personnes qui ne souhaiteraient pas se conformer aux nouvelles dispositions.

3. Projet de loi relative à l'obligation vaccinale contre la Covid-19 de certaines catégories de personnes, n° 1043, 28/07/2021.
4. L'avis en version intégrale du Haut Commissariat est consultable sur son site internet ou sur le site internet du Conseil National.
5. Loi n° 1.509 du 20/09/2021 relative à l'obligation vaccinale contre le Covid-19 de certaines catégories de personnes.

3. Le port du masque

Le Haut Commissariat a été saisi par deux personnes malentendantes qui se sont plaint des difficultés que leur occasionnait, dans la vie quotidienne, l'obligation généralisée de port du masque dans tous les lieux clos accueillant du public, compte-tenu du fait qu'elles n'étaient plus en mesure de lire sur les lèvres.

Aussi le Haut Commissariat a estimé nécessaire d'intervenir auprès du Gouvernement pour que des mesures soient prises et que les consignes sanitaires édictées dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus soient adaptées afin de mieux tenir compte des besoins spécifiques des personnes atteintes de surdité, parmi lesquelles un grand nombre de personnes âgées.

RECOMMANDATION

Recourir aux masques inclusifs transparents pour prendre en compte les besoins spécifiques des personnes atteintes de surdité dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19

Dans ce but, il avait notamment recommandé d'équiper les personnels administratifs au contact du public, de masques inclusifs transparents permettant la lecture sur les lèvres.

Compte tenu de l'obligation de port du masque à partir de 6 ans dans les écoles, le Haut Commissariat avait également encouragé les autorités monégasques à étendre cette mesure au milieu scolaire de façon à faciliter les apprentissages dans les petites classes et à mieux répondre aux besoins spécifiques des élèves malentendants ou atteints d'autres troubles de la communication, tout en assurant une protection plus effective contre le virus que le dispositif des visières utilisé par certains enseignants.

Le Haut Commissariat avait enfin encouragé le Gouvernement à établir un document (type notice d'information) en concertation avec l'Association Monégasque pour les personnes sourdes (AMPS) afin de sensibiliser aux conséquences du port du masque pour les personnes concernées et proposer des stratégies ou des conduites à tenir pour aider à surmonter ces difficultés.

SUIVI DE RECOMMANDATION

À la suite de ces recommandations, le Gouvernement avait confirmé l'acquisition d'un grand stock de masques inclusifs transparents destinés à être distribués aux enseignants des classes maternelles, à ceux spécifiquement en charge d'élèves en situation de handicap, ainsi qu'aux professeurs de langues. Il avait également indiqué au Haut Commissariat qu'une campagne d'information avait vocation à être menée sous l'égide de la Division de l'Inclusion Sociale et du Handicap de la Direction de l'Action et de l'Aide Sociales (DASO) afin que compte-tenu de l'obligation du port du masque, les conditions d'accueil des personnes en situation de handicap soient mieux adaptées dans tous les établissements de la Principauté recevant du public.



B | Emploi

Depuis sa création, le Haut Commissariat a été saisi à de très nombreuses reprises de réclamations relatives aux difficultés d'accès à l'emploi en Principauté en lien avec l'évaluation de « la bonne moralité » des candidats.

L'Institution a été amenée à soulever à différentes occasions la question du « droit à l'oubli administratif » et à souligner la nécessité impérieuse qui s'attache à ce que les résultats des enquêtes de moralité conduites dans le cadre des démarches administratives liées à l'emploi (demandes d'embauchage, permis de travail…) fassent l'objet d'une analyse en proportionnalité, prenant en particulier en considération le délai écoulé depuis la commission des faits reprochés au demandeur.

Au-delà de la problématique de la mise en balance des faits reprochés et de la nature de la fonction visée, dont l'expérience montre qu'elle est très rarement faite par l'Administration, dans l'emploi comme dans les autres domaines où elle exerce un contrôle administratif préalable d'ailleurs, s'est posée avec plus d'acuité lors des deux derniers exercices la question de l'encadrement législatif des vérifications de police préventive conduites dans le cadre des procédures liées au travail.

En effet, si la Loi 1.430 du 13 juillet 2016 relative à la préservation de la sécurité nationale est venue poser un cadre, en légalisant notamment les enquêtes de moralité, le Haut Commissariat a fait le constat d'une interprétation particulièrement extensive par les autorités des dispositions aujourd'hui à l'œuvre, qui l'a conduit à recommander de mieux encadrer juridiquement les contrôles exercés, étant entendu que les décisions qui en découlent pour les intéressés doivent nécessairement pouvoir faire l'objet de recours.

RECOMMANDATION

Encadrer juridiquement les vérifications de police effectuées dans le cadre de l'embauche de ressortissants monégasques

Un ressortissant monégasque contestait l'impossibilité pour lui de mener à bien un processus de recrutement compte tenu de l'avis défavorable émis par le Département de l'Intérieur à son embauche, en raison de ses antécédents judiciaires. D'emblée le Haut Commissariat s'était étonné de ce que le requérant se voie refuser la délivrance d'un permis de travail, alors même qu'étant ressortissant monégasque il n'était pas tenu, pour pouvoir travailler dans le secteur privé à Monaco d'être titulaire d'un tel document, l'article 1er de la Loi n° 629 du 17 juillet 1957 tendant à règlementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté n'imposant cette formalité qu'aux ressortissants étrangers.

En vertu de l'article 4 de cette même Loi, l'employeur qui souhaite embaucher un travailleur de nationalité monégasque n'est pas soumis de son côté à une demande d'autorisation préalable mais à une simple déclaration, « *dès l'entrée en service de l'intéressé* », ce qui sous-tend du reste que l'Administration ne peut par principe faire obstacle à l'entrée en poste.

Il s'avère néanmoins qu'en pratique, les procédures appliquées aux ressortissants monégasques et étrangers sont les mêmes (demande d'autorisation d'embauchage remplie par l'employeur et adressée au Service de l'Emploi, lequel saisit la Direction de la Sûreté Publique pour réalisation d'une enquête de moralité sur le postulant), à ceci près que le document administratif délivré *in fine* au travailleur concerné ne porte pas le même libellé.

En tout état de cause, la délivrance de ce document étant requise dans la pratique pour pouvoir travailler, un avis défavorable de la Direction de la Sûreté Publique suite à l'enquête de moralité diligentée peut, en l'état de ces procédures, y faire obstacle et s'opposer par conséquent à l'accès d'un monégasque à un emploi salarié, y compris non réglementé.

Ce faisant, l'Administration impose tant aux employeurs qu'aux salariés ressortissants monégasques, des sujétions qui outrepassent le cadre légal et réglementaire en vigueur.

En effet, les vérifications de police menées sur le fondement de l'Arrêté Ministériel n°2016-622 du 17 octobre 2016 portant application de l'article 3 de la Loi 1.430 du 13 juillet 2016 relative à la préservation de la sécurité nationale ne concernent que la « *déli*

vrance et [le] renouvellement des permis de travail et des autorisations d'embauchage » - ces catégories d'actes n'existant pas pour les travailleurs nationaux - ou les « *autorisations d'exercice de professions, emplois, activités et fonctions réglementés par les lois et règlements* ».

De même, la consultation obligatoire par la Direction du Travail de la Direction de la Sûreté Publique prescrite par l'article 2 de l'Ordonnance n° 16.675 du 18 février 2005 portant création d'une Direction du Travail, visant à « *s'assurer que le demandeur d'emploi n'est pas susceptible de porter atteinte à l'ordre public* », ne concerne là encore que « *la délivrance des permis de travail et des autorisations d'embauchage* » et donc les salariés étrangers.

Si de telles vérifications peuvent tout à fait se justifier au demeurant, quelle que soit la nationalité du travailleur, dès lors notamment que celui-ci aurait vocation à occuper un emploi sensible, elles ne peuvent en aucun cas se faire sans base légale au vu de leur caractère attentatoire à la vie privée et des conséquences susceptibles d'en découler pour le travailleur concerné (refus d'accès à un emploi).

C'est pourquoi le Haut Commissariat a recommandé que soit pris, à brefs délais, un texte encadrant cette pratique administrative, étant observé qu'au vu de la liberté du travail garantie aux Monégasques par la Constitution (article 25), il s'avère nécessaire de cantonner la possibilité d'avoir à demander une autorisation pour intégrer un travail aux seules catégories d'emplois rendant légitime, de par leur nature, un contrôle en amont des autorités sous l'angle de la police préventive.

RECOMMANDATION

Encadrer juridiquement les avertissements solennels inscrits dans les fichiers de police

A deux reprises, le Haut Commissariat a été saisi par des personnes qui s'étaient vues, à l'issue d'une enquête de moralité menée dans le cadre d'un processus d'embauche, notifier par la Sûreté Publique un avertissement solennel, lequel consiste en une admonestation accompagnée d'une injonction à adopter un comportement irréprochable.

Notifié par simple courrier dans un cas et par procès-verbal dans un autre cas, le Haut Commissariat n'a pas été en mesure de comprendre la cause de la différence de modalité de notification de ces avertissements. Il a en tout état de cause relevé l'absence complète d'encadrement textuel de cette procédure.

Pourtant ces avertissements solennels peuvent avoir un impact important dans la suite du parcours professionnel des personnes concernées. En effet, le Haut Commissariat a mis à jour que la notification d'un avertissement solennel créait artificiellement un événement récent dans les fichiers de police, alors même qu'il peut se rapporter à des faits très anciens. Sans conséquence particulière dans l'immédiat, cet avertissement est néanmoins de nature à être pris en compte et à peser dans l'appréciation qui pourra ultérieurement être faite de la moralité de l'intéressé à l'occasion de l'instruction de nouvelles demandes d'habilitation de toute nature.

Aussi le Haut Commissariat a-t-il souhaité souligner l'intérêt qui s'attacherait à prévoir et encadrer juridiquement, tant du point de vue de leur nature que de leurs effets, ces avertissements solennels.

SUIVI DE RECOMMANDATION

Le Gouvernement a indiqué au Haut Commissariat envisager une réflexion visant à mieux encadrer juridiquement les avertissements solennels. Le Haut Commissariat reste dans l'attente d'informations sur l'état d'avancement de ces réflexions.

RECOMMANDATION

Mettre en place un cadre légal garantissant la prévisibilité et la transparence des contrôles exercés par les autorités dans le cadre des accréditations délivrées aux journalistes par des organismes privés

A l'occasion d'une saisine relative à divers refus d'accréditation dont avait fait l'objet un photographe, pour couvrir au nom de son agence de presse des évènements en Principauté, le Haut Commissariat s'est intéressé au fonctionnement du régime d'accréditation des journalistes candidats à la couverture de manifestations se déroulant sur le territoire et au rôle spécifique joué, dans ce cadre, par le Département de l'Intérieur.

L'instruction menée par le Haut Commissariat a mis à jour qu'un contrôle était effectivement exercé par le Direction de la Sûreté Publique sur les accréditations de journalistes lors de manifestations privées organisées en Principauté, non systématique néanmoins, sans qu'il n'ait été possible à l'Institution d'éclairer pleinement la question de l'initiative des contrôles ainsi opérés (sur demande des organisateurs eux-mêmes ou sur la base d'une procédure imposée par les autorités).

Se posait quoi qu'il en soit la question de savoir sur quelle base légale pouvaient reposer les enquêtes de moralité ainsi menées et comment les personnes concernées étaient-elles mises en mesure d'exercer, le cas échéant, un recours.

Le Gouvernement considérait pour sa part que les enquêtes de police diligentées s'inscrivaient dans le cadre légal posé à l'article 3 de la Loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale[6], à la lumière en particulier de l'article 1er, chiffre 8°, de l'arrêté ministériel n° 2016-622 du 17 octobre 2016 prévoyant la réalisation de telles enquêtes préalablement aux actes et décisions administratives en matière de « *police des rassemblements publics et manifestations présentant un risque d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité des personnes ou des biens* ».

Le Haut Commissariat avait néanmoins relevé que, contrairement aux dispositions de l'article 3 de la Loi précitée, les enquêtes de moralité susceptibles de viser les candidats à l'accréditation lors de certaines manifestations ne paraissent pas pouvoir être regardées comme préalables à un acte ou à une décision administrative concernant ces personnes. En effet, les décisions de refus d'accréditation sur la base d'un avis défavorable des Services de police étant prises par l'organisateur privé lui-même, elles ne donnent lieu à aucune mesure administrative portée à la connaissance de l'intéressé (comme pourrait l'être un refus de permis de travail, ou une interdiction de stade en matière de mesure de police), ce qui paraît exclure d'emblée que les enquêtes en question - quand bien même diligentées sur instructions du Ministre d'Etat ou du Conseiller de Gouvernement - Ministre de l'Intérieur - puissent être réalisées sur ce fondement.

Sur le fond cependant, il n'apparait pas totalement illégitime que les autorités entendent, lors des manifestations de grande ampleur qui se déroulent en Principauté, exercer un droit de regard, sous l'angle de la police préventive, sur les personnes susceptibles de se trouver à proximité immédiate de personnalités, du fait de leurs fonctions ou des accès dont ils bénéficient.

Pout autant, dans la mesure où ce processus conduit à diligenter des enquêtes de moralité par nature intrusives et attentatoires à la vie privée à l'égard de journalistes qui peuvent ultérieurement se voir refuser sur cette base l'accès à un évènement et la possibilité de le couvrir à titre professionnel, ce regard administratif ne peut s'exercer discrétionnairement, y compris avec l'assentiment des organisateurs, sans que les intéressés n'en soient informés et puissent éventuellement contester le caractère fondé du refus qui leur est opposé.

Aussi le Haut Commissariat a-t-il estimé nécessaire de recommander qu'un cadre juridique pertinent soit instauré garantissant à la fois la prévisibilité et la transparence de la procédure, afin d'éviter tout abus ou dévoiement du système qui pourrait en particulier contrevenir à la liberté garantie aux journalistes dans l'exercice de leur profession.

Le Haut Commissariat a également souhaité souligner que le respect du droit fondamental à la liberté d'expression, dont découle directement le principe de liberté de la presse, devait nécessairement conduire les autorités à avoir une appréciation fine des situations individuelles qui leur seraient soumises et à n'opposer de refus que s'il apparaît légitime, nécessaire et proportionné, au regard du risque réel que fait peser le professionnel concerné sur l'ordre public et de l'objectif de préservation de la sécurité que cette mesure a vocation à servir.

SUIVI DE RECOMMANDATION

Le Gouvernement a maintenu sa position quant à la légalité, selon lui, des contrôles exercés sous l'angle de la police préventive sur les demandes d'accréditation formulées auprès d'organisateurs privés de manifestations se déroulant en Principauté et n'a par conséquent pas entendu suivre la recommandation du Haut Commissariat.



6. « Le Directeur de la Sûreté Publique procède, sur instructions du Ministre d'État ou du Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur, préalablement aux actes ou décisions administratives d'autorités compétentes dont la liste est fixée par arrêté ministériel, à des enquêtes aux fins de vérifier que des personnes physiques ou morales concernées par ces actes ou décisions, présentent des garanties appropriées et que leurs agissements ne sont pas incompatibles avec ceux-ci ». art. 3 de la Loi n° 1.430 du 13 juillet 2016.

C | Séjour des étrangers

Les saisines en matière de séjour des étrangers, toujours très nombreuses (16 en 2020-2021), ont fait émerger durant cet exercice une problématique particulière relative à la prise en compte insuffisante par les autorités, dans le cadre de l'instruction des demandes de renouvellement de titres de séjour, du droit au respect de la vie privée et familiale.

En effet, si la Principauté est libre d'exercer un contrôle sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur son territoire, il demeure nécessaire qu'elle applique sa réglementation interne en la matière dans le respect de ses engagements internationaux et notamment des obligations découlant pour elle de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (article 8) et, le cas échéant, de la Convention relative aux droits de l'enfant (article 9).

‹ Refus de renouvellement d'une carte de séjour pour défaut d'autonomie financière ›

Un ressortissant français titulaire d'une carte de résident temporaire d'une année s'était vu refuser le renouvellement de son titre de séjour pour défaut d'autonomie financière. La délivrance de la première carte, acceptée sur la base des revenus de sa compagne, avait en effet été assortie d'une injonction à trouver un emploi stable avant l'échéance du renouvellement du titre. Dans l'intervalle, le couple avait eu un enfant, le requérant souhaitant rester au foyer pour l'élever tandis que sa compagne reprenait le travail à l'issue du congés maternité. Si la décision de refus avait été prise en stricte application de la règlement interne régissant l'établissement des étrangers sur le territoire monégasque, laquelle requiert que le demandeur puisse justifier de moyens suffisants d'existence s'il n'entend pas travailler, le Haut Commissariat avait considéré que les autorités ne pouvaient faire abstraction des conséquences de la décision entreprise s'agissant de la séparation forcée de l'intéressé d'avec sa compagne et leur enfant commun. En effet, en se bornant à un contrôle essentiellement financier de la situation de la famille – et alors même que les revenus de la compagne du requérant semblaient suffisants pour subvenir aux besoins de la famille -, les autorités n'avaient pas procédé à un examen approfondi du dossier à l'aune des droits fondamentaux garantis en Principauté s'agissant du droit au respect de la vie privée et familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant. En dépit de la recommandation du Haut Commissariat visant à ce que la décision de refus soit rapportée, le Gouvernement n'a pas entendu revenir sur sa position.

La bonne prise en compte du droit au respect de la vie privée et familiale des demandeurs semble d'autant plus importante dans le cadre du traitement des demandes en lien avec des cartes de catégorie « privilégié ». Par définition en effet, les personnes éligibles à ce type de titre de séjour présentent nécessairement des attaches anciennes avec la Principauté puisqu'elles y résident depuis au minimum 10 ans et y ont par conséquent développé des liens forts au plan familial, amical ou encore professionnel. Des questions particulières peuvent ainsi se poser quant à l'appréciation faite par les autorités dans ce cadre des conditions d'octroi et de maintien des titres de séjour, s'agissant notamment de la condition de ressources suffisantes et de celle de résidence effective.



› Demande de duplicata d'une carte de séjour de catégorie « privilégié » et condition de ressources

Le Haut Commissariat a été saisi d'un cas de retrait de carte de séjour de catégorie « privilégié », au motif d'un défaut de ressources suffisantes, intervenu à l'occasion d'une demande de duplicata pour carte détériorée.

Cette nouvelle situation est venue confirmer un constat déjà ancien du Haut Commissariat : la Sûreté Publique instruit les demandes de duplicata à l'identique des demandes d'obtention ou de renouvellement de titre de séjour, alors même que les enquêtes de police menées dans ce cadre ne s'appuient sur aucun fondement légal et ne sont formellement prévues (hors les cas de perte ou de vol de carte, pour établir la véracité de ces faits avant la délivrance d'un duplicata) ni dans le cadre de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964, ni dans le cadre de la Loi n° 1.430 du 13 juillet 2016.

Le Haut Commissariat considère ainsi que c'est de manière abusive que l'Etat s'autorise à reconsidérer la portée d'une autorisation initiale de séjour à l'aune d'éléments recueillis dans le cadre d'une enquête administrative qui n'aurait pas eu lieu en l'absence d'une démarche volontaire de l'intéressé. Le Haut Commissariat avait d'ailleurs déjà eu l'occasion de faire une recommandation formelle à ce sujet dont il faut regretter qu'il ne soit toujours pas tenu compte[7]. Comme indiqué en effet dans la recommandation précitée, s'il apparaît que le Tribunal Suprême a eu matière à valider la neutralisation d'un titre de séjour à l'occasion d'une demande de duplicata adresse[8], le motif de retrait relevait alors d'une menace de trouble à l'ordre public du fait de la condamnation du demandeur par les juridictions répressives à une lourde peine d'emprisonnement.

Dès lors que l'ordre public n'est aucunement en cause et que le retrait d'un titre de séjour au motif que le détenteur ne remplit plus l'une des conditions requises pour se le voir délivrer n'est formellement prévu que dans le cadre des cartes de séjour de catégorie « temporaire »[9], il ne semble pas au Haut Commissariat que le retrait d'un titre de séjour de catégorie « privilégié » sur le simple fondement d'un défaut provisoire de ressources puisse s'accorder avec le principe de sécurité juridique et de protection des droits acquis par l'administré.

Il faut en effet relever que la temporalité liée à la durée même de la carte de résident privilégié (10 ans) sous-tend nécessairement l'éventualité que surviennent dans la vie des détenteurs de ce type de carte - comme dans celle de tout un chacun d'ailleurs - des « accidents de vie » parmi lesquels par exemple une période de chômage, sans pour autant que les autorités n'aient à en tirer immédiatement des conséquences.

7. Cf. Rapport d'activité 2017-2019 p. 64.
8. Tribunal Suprême, Décision 2013-21, 16 juin 2014.
9. Art. 6, 4e al. de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté.

Ainsi, la démarche opportuniste de la Sûreté Publique consistant à profiter d'une demande spontanée de duplicata par l'administré pour réunir des informations sur ses ressources, sur la base desquelles il lui sera demandé brutalement de ne plus se prévaloir de son titre et de quitter le territoire sous deux mois, semble en contradiction avec la nature même de l'autorisation de séjour initialement accordée au résident. Ce dernier se trouve en effet nécessairement depuis longtemps sur le territoire, impliquant un ancrage profond à Monaco dont les autorités ne nous semblent pas pourvoir faire fi sans méconnaître le principe de droit à la vie privée et familiale de l'intéressé.

› Délivrance d'une carte de séjour de catégorie « privilégié » et condition de résidence effective

Plusieurs dossiers ont également mis à jour que les autorités avaient pour pratique de délivrer des cartes de séjour de courtes durées, quand bien même les demandeurs étaient éligibles à des cartes de catégorie « privilégié », dès lors qu'elles nourrissaient des doutes sur leur résidence effective en Principauté et estimaient nécessaire d'exercer une vigilance particulière sur ces situations, ce que permet effectivement une échéance plus rapprochée des renouvellements de titre.

Pour légitime que puisse être cette pratique, l'absence de délivrance d'une carte de catégorie « privilégié » quand les personnes remplissent les conditions nécessaires pour l'obtenir, au profit d'une carte de séjour de courte durée, doit néanmoins reposer sur des éléments solides.

Pour rappel en effet, par une décision du 6 avril 2021, le Tribunal Suprême a annulé pour erreur manifeste d'appréciation un refus de délivrance de duplicata de carte de séjour de catégorie « privilégié » pour défaut de résidence effective - valant de fait abrogation du titre - fondé sur un rapport d'enquête qui n'avait pas tenu compte des factures produites ni des attestations de voisins estimées « de complaisance » par l'Etat. Le Tribunal a considéré que c'est à l'Etat d'apporter la preuve du défaut de résidence effectif, lequel ne peut être simplement présupposé, la seule circonstance d'être propriétaire d'un bien dont on a la libre disposition dans une commune proche ne pouvant suffire, en tout état de cause, à l'établir.

‹ Refus implicite de délivrance d'une carte de résident privilégié ›

Deux ressortissants étrangers en couple, installés de longue date en Principauté, s'étaient tous deux vu renouveler pour la seconde fois leurs cartes de séjour pour une durée de trois ans, alors même qu'ils étaient éligibles à une carte de dix ans sans qu'ils n'en comprennent les raisons. L'instruction du Haut Commissariat a mis à jour les doutes que nourrissait la Direction de la Sûreté Publique sur leur résidence effective en Principauté compte tenu de leur déménagement quelques années auparavant dans un logement plus petit et du fait que le couple était propriétaire d'une villa dans une commune limitrophe. Sur la base d'éléments de nature à attester la présence effective et habituelle du couple dans leur appartement et du rappel de la jurisprudence du Tribunal Suprême en la matière, la carte de résident privilégié a finalement été délivrée.

D | Activités Économiques

Lors du traitement des saisines, demeurées nombreuses en 2020 et 2021, en matière d'exercice d'une activité économique en Principauté, le Haut Commissariat a été amené à réitérer le constat que certaines des règlementations et procédures applicables en ce domaine n'étaient pas toujours correctement appliquées. L'Institution a eu, à cet égard, à se pencher plus particulièrement sur la question de la motivation, en droit et en fait, des décisions administratives négatives.

› Motivation d'un refus de délivrance d'une autorisation d'exercer

Les associés d'une société française qui disposait d'une clientèle importante à Monaco, désireux d'y implanter une filiale, avaient sollicité une autorisation d'exercer, conformément à l'article 7 de la Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques.

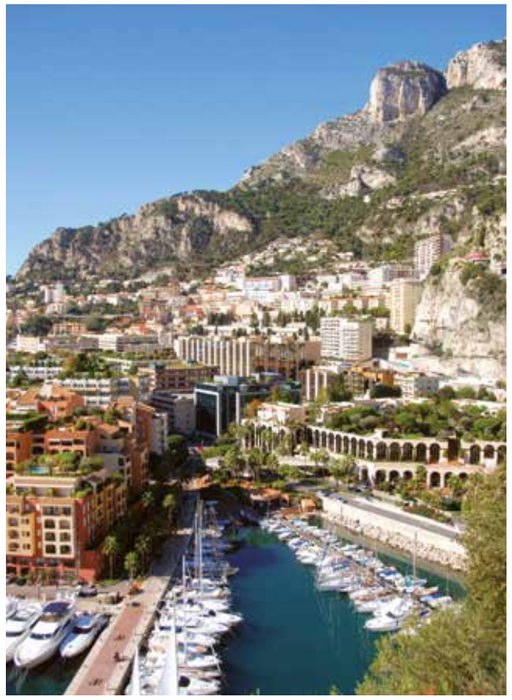
Ils s'étaient dans un premier temps, heurtés à un refus – avant un changement de position administrative ayant *in fine* conduit à la délivrance de l'autorisation sollicitée – au motif d'un défaut d'intérêt économique du projet.

Cette situation avait conduit le Haut Commissariat à s'interroger sur les critères pris en compte par les autorités dans le cadre de l'instruction de telles demandes pour apprécier cette notion.

En effet les pétitionnaires, destinataires d'un refus d'autorisation d'exercer fondé sur la seule mention de l'absence d'intérêt économique, ne sont pas mis en situation de connaitre les raisons exactes pour lesquelles les autorités n'estiment pas devoir réserver de suite favorable à leurs demandes et se trouvent en outre privés de la possibilité de faire évoluer leur projet en conséquence.

Aux termes d'échanges intervenus sur ce sujet avec le Gouvernement, le Haut Commissariat a ainsi été mis en mesure de mieux comprendre les considérations sur lesquelles se base l'Administration pour apprécier les suites à réserver en opportunité à un projet d'implantation d'activité à Monaco, s'agissant, d'une part, des moyens humains et matériels dont les futures entités entendent disposer pour justifier d'une activité réelle en Principauté et, d'autre part, de l'intérêt fiscal pour le pays.

Au-delà de la question de l'intérêt pour les pétitionnaires de disposer d'une motivation réellement éclairante, le Haut Commissariat a également estimé nécessaire, dans ce cadre, d'attirer l'attention du Gouvernement sur l'importance qui s'attache à motiver en fait les décisions de refus d'autorisation entreprises pour répondre aux obligations posées à peine de nullité par l'article 2 de la Loi n° 1.312 du 26 juin 2006 sur la motivation des actes administratifs.



Motivation d'un refus de délivrance du livret professionnel

Le Haut Commissariat a eu matière à connaître de différents refus de délivrance de livret professionnel pour des chauffeurs de taxis, fondés explicitement sur la circonstance que les demandeurs ne disposaient pas de la totalité des points sur leur permis de conduire. Lecture faite du chiffre 6 de l'article 1er de l'Arrêté Ministériel n° 2008-451 du 8 août 2008 relatif aux conditions et aux modalités de délivrance et de renouvellement du livret professionnel[10], il est apparu que cette pratique relevait d'une mauvaise interprétation de cette disposition par les Service de l'Etat.

RECOMMANDATION

Abandonner la pratique consistant à subordonner la délivrance du livret professionnel, pour les pétitionnaires résidant en France, à la possession de l'intégralité du capital points sur leurs permis de conduire

Il faut relever que si l'Arrêté Ministériel précité prévoit bien que les titulaires d'un permis de conduire étranger doivent produire, en sus de la copie du permis en cours de validité, un « relevé de points intégral » - ce visa renvoyant en pratique au « Relevé d'Information Intégral » (RII) délivré par les préfectures en France - la fourniture de ce document a pour seul objet de justifier que les droits à conduire du titulaire ne sont « ni suspendus, ni annulés», une attestation du pays de délivrance du permis de conduire pouvant d'ailleurs alternativement être produite à cette fin.

Dans les pays européens pratiquant le permis à points en effet, le retrait de points, est une sanction complémentaire aux amendes pour infraction au Code de la route qui demeure sans effet immédiat sur les droits à conduire, seule la perte de la totalité des points entraînant une invalidation du permis de conduire et partant l'obligation de le repasser[11]. C'est donc sur la seule présence de points restants sur le permis à points (gage de sa validité administrative) ainsi que sur l'absence de toute suspension ou annulation administrative ou judiciaire du permis - et non sur la possession de l'intégralité du capital points prévu au permis étranger - que doivent en toute logique porter les vérifications prescrites à l'article premier de l'Arrêté Ministériel n° 2008-451, du point de vue de la validité des droits à conduire.

S'agissant en effet d'apprécier plus globalement le comportement routier d'un candidat au livret professionnel et son observance du Code de la route, cette appréciation ne saurait se faire sur des critères distincts en fonction des personnes, en exigeant des titulaires d'un permis de conduire étranger de remplir une condition à laquelle les résidents monégasques ne sont pour leur part pas assujettis - la Principauté n'ayant pas quant à elle adopté le permis à points - une telle exigence ne pouvant par définition qu'être inéquitable et discriminatoire.

C'est pourquoi il semblait nécessaire au Haut Commissariat que cette appréciation s'appuie sur des « garanties » équivalentes requises de tous les candidats et appréciées tant en fonction de leur parcours de conducteur que sous l'angle de la moralité (visée à l'article 2, chiffre 6°, de l'Arrêté Ministériel précité), les refus devant au surplus être motivés de façon suffisante en droit et en fait au regard des dispositions de la Loi n° 1.312 du 29 juin 2006 - ce qui ne parait pas être le cas des refus de délivrance du livret professionnel notifiés par le passé au seul motif de la non-possession des 12 points.



10. « La demande d'octroi du livret professionnel, prévue à l'article 3 de l'Ordonnance Souveraine n° 1.720 du 4 juillet 2008, modifiée, susvisée, doit s'accompagner de la remise d'un dossier composé : [....] 6° - pour les permis de conduire étrangers, d'un relevé de points intégral ou une attestation du pays de délivrance, datant de moins de trois mois, justifiant que les droits à conduire ne sont ni suspendus, ni annulés ».

11. Cf. pour le permis français, article L. 223-1 du Code de la route français.

Compte tenu au demeurant du système en vigueur de récupération automatique de points au bout d'un certain laps de temps sans nouvelle infraction et du « rachat » possible de points par le biais du suivi d'un stage, le solde de points figurant sur le Relevé d'Information Intégral ne donne en lui-même qu'une photographie à un instant T de la situation d'un automobiliste. Ce sont les autres informations apparaissant sur ce relevé, et en particulier la mention et le détail de toutes les infractions commises au Code de la route, qui pourront quant à elles, en fonction de leur nature et de leur gravité, permettre d'apprécier de façon légitime et circonstanciée les comportements passés au volant du demandeur, le cas échéant incompatibles avec l'activité de chauffeur de taxi.

Le Haut Commissariat a ainsi considéré que la pratique actuelle consistant à refuser la délivrance du livret professionnel dès lors qu'un demandeur ne disposait pas de la totalité des points sur son permis à points n'était ni fondée en l'état des textes, ni susceptible de revêtir une réelle pertinence en pratique et a estimé utile d'inviter les autorités à l'abandonner pour l'avenir.

SUIVI DE RECOMMANDATION

Reconnaissant qu'une erreur d'interprétation avait pu être commise par le passé dans le cadre de l'instruction des demandes d'obtention du livret professionnel, le Gouvernement a confirmé au Haut Commissariat que la Direction de la Sûreté Publique avait reçu pour instruction de motiver à l'avenir ses avis négatifs au visa des infractions commises, lorsqu'elles sont de nature à justifier un refus de délivrance du livret professionnel.

E | Logement

Le logement demeure une préoccupation majeure pour les résidents monégasques, ce domaine répondant à une logique très spécifique en Principauté au regard des différents régimes juridiques à l'œuvre, les réclamations liées au secteur domanial et au secteur protégé restant néanmoins prépondérantes et constituant l'essentiel des dossiers instruits par l'Institution durant les exercices 2020-2021 dans le domaine du logement.

Le secteur domanial

Le secteur domanial a été particulièrement marqué en 2021 par le vote de la Loi n° 1.514 du 10 décembre 2021, laquelle a largement fait évoluer le dispositif du Contrat Habitation-Capitalisation (CHC), notamment en élargissant le panel d'appartements susceptibles de faire l'objet d'un tel contrat, en inscrivant dans la loi - à des fins de clarification - la possibilité de renouveler gratuitement le CHC au terme des 75 ans, en assouplissant les modalités de remboursement pendant la durée du contrat et en organisant le sort du CHC en cas de destruction de l'appartement concerné.

Compte tenu du succès rencontré par le CHC depuis sa mise en place en 2009, des problématiques liées à la mise en œuvre de cette Loi en raison de situations encore mal ou insuffisamment appréhendées du fait de certaines imprécisions ou lacunes dans le texte initial s'étaient faites jour. Elles avaient conduit des familles monégasques à se tourner vers le Haut Commissariat pour tenter de solutionner les problèmes, avant que la réforme législative à l'œuvre n'ait abouti.

A titre d'exemple, le Haut Commissariat avait été saisi par une personne qui se trouvait devoir engager des frais pour vider le logement de son frère décédé, titulaire sur son appartement d'un CHC, sans pour autant pourvoir bénéficier d'une part du capital engendré par ce contrat. En tant que membre de la fratrie, cette personne ne pouvait en effet pas, sous l'empire de l'ancienne loi, être considérée comme bénéficiaire désigné du contrat, le capital revenant d'emblée à l'Etat.

Il faut noter que la loi n° 1.357 du 19 février 2009 modifiée permet désormais au titulaire de désigner jusqu'à 3 personnes physiques de son choix qui peuvent prétendre au versement d'un pourcentage déterminée du capital exigible[12].

Le Haut Commissariat avait eu matière en outre à se pencher, durant l'exercice 2021, sur la question spécifique des conditions dans lesquelles l'Etat était en mesure de refuser l'émission d'une offre de CHC à la demande de l'occupant d'un appartement domanial.

‹ Conditions d'émission d'une offre de CHC ›

Le Haut Commissariat avait été saisi par un couple qui estimait que l'Etat ne tirait pas suffisamment les conséquences d'une décision du Tribunal Suprême[13] les concernant relative au refus de l'Administration des Domaines de faire droit à leur demande d'offre de CHC pour un appartement qu'ils occupaient, au motif que le principe de démolition de l'immeuble avait été confirmé dans le cadre de l'adoption du Plan National pour le Logement. Sans remettre en cause la pertinence du motif retenu par l'Administration pour décider ou non de conclure un CHC, le Tribunal Suprême avait relevé qu'un tel critère n'était pas prévu dans la loi du 19 février 2009 régissant les CHC de sorte que la décision de refus devait être annulée. Les requérants n'arrivant pas à obtenir une offre de CHC satisfaisante dans le prolongement de cette décision, le Haut Commissariat était intervenu pour souligner que les conditions financières de la nouvelle offre devaient tenir compte du fait qu'elle répondait à une sollicitation ancienne, s'agissant tant de la fixation du prix que des loyers versés dans l'intervalle, une solution acceptable pour tous ayant in fine pu être trouvée.

Il est à noter que le Tribunal Suprême soulignait dans le communiqué de presse relatif à l'affaire précitée[14], qu'il appartenait au législateur de faire évoluer la Loi, s'il l'estimait nécessaire, pour élargir les critères pouvant fonder un refus de conclusion d'un CHC.

De fait, le projet de loi n° 1034 portant modification de la loi n° 1.357 déposé sur le bureau du Conseil National dans la foulée avait prévu la possibilité de soustraire du périmètre des logements susceptibles de faire l'objet d'un CHC, ceux voués à la destruction pour des opérations arrêtées au plan triennal d'équipement public mais également au Plan National pour le Logement des Monégasques[15].

Cette option n'a néanmoins pas été retenue dans la Loi puisqu'un CHC peut désormais être contracté, y compris sur des immeubles dont la destruction est déjà programmée, selon des modalités cependant moins favorables pour le titulaire que celles dont peuvent bénéficier les contractants dont la destruction du logement ne pouvait pas être connue au moment de la souscription du contrat.



Sur ce point comme sur d'autres évolutions envisagées, le Haut Commissariat avait d'ailleurs eu l'occasion de se prononcer en amont du vote de la Loi puisqu'il avait été sollicité par la Haute Assemblée pour rendre un avis sur le Projet de loi n° 1034 à l'étude.

AVIS PROJET DE LOI

Dans le cadre de cet avis l'Institution s'était notamment réjouit que la réforme envisagée prévoit de donner corps à une de ses recommandations visant à favoriser la mobilité au sein du parc domanial, en permettant aux personnes souhaitant échanger leur appartement de pouvoir le faire sans perdre le bénéfice de leur occupation sous CHC, comme cette faculté leur était déjà ouverte en cas d'attribution d'un nouvel appartement. Le Haut Commissariat constate avec satisfaction que cette option a bien été transcrite dans la loi telle qu'elle a été votée[16].

Le Haut Commissariat avait par ailleurs invité le législateur à se pencher sur la question du sort du CHC au décès du titulaire, dans les cas de familles avec plusieurs enfants. Il avait appelé à assouplir les conditions dans lesquelles le bénéfice du CHC a vocation à leur être transmis, en permettant un remboursement de plein droit de la quote-part du capital leur revenant aux bénéficiaires désignés ne souhaitant pas occuper l'appartement ou demeurer dans l'indivision, tout en autorisant la poursuite du CHC (dont le capital exigible en fin de contrat serait diminué d'autant) au profit du ou des autres. Le Haut Commissariat regrette que cette proposition n'ait pas été retenue.

› Le secteur protégé

Le Haut Commissariat a été saisi d'une situation l'ayant amené à souhaiter qu'une réflexion générale soit engagée au niveau des autorités – sans succès pour l'heure - sur la manière d'appréhender le cas d'Enfants du pays qui se trouvent en situation de ne plus loger physiquement à Monaco pendant une durée très provisoire (inférieure à six mois), notamment suite à des difficultés de logement les empêchant de justifier pour un temps d'une adresse officielle en Principauté tout en y conservant leur travail et le centre de leurs intérêts économiques et familiaux.

En effet, la constatation administrative d'une telle interruption de résidence peut avoir des conséquences préjudiciables et souvent définitives pour les personnes concernées - et ce alors même que leurs liens avec Monaco ne sont jamais véritablement distendus - de nature à entraver le maintien de cette population stable en Principauté, faute de pouvoir notamment accéder au secteur protégé.

‹ Inscription d'un Enfant du pays au registre des personnes protégées ›

Né à Monaco, un jeune ressortissant étranger ayant toujours vécu en Principauté chez ses parents, avait pour projet de prendre son indépendance. En tant qu'Enfant du pays, il a donc souhaité pouvoir bénéficier du secteur protégé mais s'est vu refuser l'inscription au registre au motif d'une interruption de résidence apparaissant sur le certificat de résidence émis par la Sûreté Publique, en raison d'une absence de logement en Principauté pendant deux mois correspondant à une période transitoire entre deux logements durant laquelle la famille avait été contrainte de loger à l'hôtel dans une commune limitrophe. A la lumière des dispositions croisées de l'article 3 de la Loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 qui définit les catégories de personnes protégées et de l'Ordonnance n° 8.566 du 26 mars 1986 relative au certificat de résidence posant les conditions pour se voir délivrer un tel certificat destiné à attester de la résidence en Principauté du demandeur, le Haut Commissariat avait fait valoir que l'absence de moins de 6 mois considérée ne pouvait être assimilée à une interruption de résidence de nature à faire échec à l'inscription du requérant sur le registre des personnes protégées. Il a finalement été accordé au réclamant, à titre dérogatoire, la possibilité de procéder à son inscription sur le secteur des personnes protégées et de pouvoir ainsi répondre aux offres de location correspondantes.

12. Loi 1.357 du 19 février 2009 définissant le contrat « habitation-capitalisation » dans le secteur domanial, art. 30-1 nouveau.
13. Tribunal Suprême, décision 2020-02, 6 avril 2021.
14. Cf. Communiqué de presse du Tribunal Suprême, 8 avril 2021.
15. Projet de Loi n° 1034 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 1.357 du 19 février 2009 définissant le contrat « habitation-capitalisation » dans le secteur domanial, art. 2.

16. Loi 1.357 du 19 février 2009 définissant le contrat « habitation-capitalisation » dans le secteur domanial, art. 36 modifié.

F | Éducation

Les questions liées à l'éducation sont très peu représentées dans les saisines du Haut Commissariat, les réclamations portées devant lui durant les exercices 2020-2021 en ce domaine ayant en outre été essentiellement liées à la question de la pandémie et des protocoles sanitaires mis en place en milieu scolaire (voir Focus Covid du présent rapport).

Pour autant, l'Institution a eu matière à intervenir utilement dans le domaine de l'éducation par le biais de sa contribution au processus législatif ayant abouti à la promulgation de la Loi n° 1.513 du 3 décembre 2021 relative à la lutte contre le harcèlement et la violence en milieu scolaire, laquelle marque formellement l'importance que la Principauté accorde à ce sujet et transcrit sa détermination à remédier aux effets délétères des situations de violence et de harcèlement scolaire, au regard du fait que l'école constitue pendant de nombreuses années de la construction psychique des enfants, leur principal lieu de vie et de socialisation.

Cette loi modifie d'une part la loi sur l'éducation[17] en y créant une section entièrement dédiée au harcèlement et à la violence en milieu scolaire et insère par ailleurs au Code pénal une série de nouvelles incriminations visant à mieux appréhender à la fois le phénomène lui-même de harcèlement[18] et la particularité de certaines violences commises dans le cadre scolaire (bizutage, provocation au suicide, revenge porn, etc).

Au plan civil, la Loi pose une définition plus large du harcèlement en milieu scolaire[19] et instaure le principe d'une responsabilité de l'Etat, lequel doit assurer aux élèves « *un environnement scolaire sûr*[20] ».

Parmi les outils mis en place pour ce faire, la Loi prévoit, outre le recueil de données statistiques, la mise en place d'actions de sensibilisation à l'endroit de la



communauté éducative et de formations à destination des équipes pédagogiques et d'encadrement. Un référent chargé de la prévention et de la lutte contre le harcèlement et la violence est désigné au niveau de chaque établissement, lequel participe notamment à la rédaction et à la mise en œuvre d'un plan de prévention. Un délégué en charge de ce sujet est également nommé au niveau de l'Education Nationale. Enfin, une procédure de signalement et de prise en charge des situations est également instaurée, laquelle prévoit notamment la possibilité, au-delà des sanctions, de mettre en œuvre des mesures visant à l'amélioration des habilités sociales des auteurs[21].

Le Haut Commissariat s'est particulièrement réjouit de ce dernier point qui s'inscrit dans la droite ligne des recommandations qu'il avait formulées dans le cadre de l'avis rendu sur le projet de loi[22] à la demande du Président de la Haute Assemblée[23].

17. Loi n° 1.334 du 12 juillet 2007 sur l'éducation.
18. « Le harcèlement en milieu scolaire est le fait de soumettre un élève, dans le cadre de l'environnement scolaire direct ou indirect, sciemment, et par quelque moyen que ce soit, y compris par un procédé de communication électronique, à des actions ou omissions répétées ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions d'apprentissage ou de vie scolaire, se traduisant par une atteinte à sa dignité ou par une altération de sa santé physique ou mentale », Code pénal, article 236-1-1 nouveau.
19. « Le harcèlement en milieu scolaire est le fait de soumettre un élève, dans le cadre de l'environnement scolaire direct ou indirect, sciemment ou non, et par quelque moyen que ce soit, y compris par un procédé de communication électronique, à des actions ou omissions répétées ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions d'apprentissage ou de vie scolaire, se traduisant par une atteinte à sa dignité, son intégrité, un sentiment de crainte, d'insécurité, de détresse, d'exclusion ou d'une baisse du sentiment d'appartenance à l'établissement d'enseignement ou de l'estime de soi, ou par une altération de sa santé physique ou mentale », art.50-2 nouveau de la Loi n° 1.334 précitée.
20. art.50-1 nouveau de la Loi n° 1.334 précitée.
21. « Conformément au premier alinéa, outre les sanctions prévues à l'article 52, le chef d'établissement peut prendre à l'égard des auteurs et témoins des situations de harcèlement ou de violence en milieu scolaire, des mesures éducatives ou pédagogiques permettant l'amélioration des compétences sociales et émotionnelles que sont notamment l'estime et la confiance en soi, l'empathie, la bienveillance, la résilience, la gestion de ses émotions, la résolution des conflits et la gestion du stress. », art.50-13 nouveau, 3° alinéa, de la Loi n° 1.334 précitée.
22. Projet de loi n° 1036 relative à la lutte contre la violence et le harcèlement scolaire.
23. L'avis du Haut Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation est consultable sur le site du Haut Commissariat et celui du Conseil National.

AVIS PROJET DE LOI

En effet, outre des remarques sur la construction juridique du dispositif – lesquelles ont d'ailleurs été majoritairement suivies – le Haut Commissariat avait souhaité alerter le législateur sur l'écart notable qui existait, dans le texte du projet de Loi entre les intentions affichées de lutter contre le harcèlement en faisant prévaloir « l'éducation sur la sanction[24] » et la traduction juridique qui en était faite, laquelle revenait essentiellement à modifier et renforcer l'arsenal répressif existant. Le Haut Commissariat avait ainsi encouragé le législateur à revenir aux éléments fondamentaux de la proposition de loi, lesquels laissaient transparaitre une volonté de changer de paradigme éducatif, en s'inspirant de modèles ayant fait leur preuve ailleurs en Europe, en faisant évoluer le modèle binaire - sensibilisation / sanction - d'ores et déjà à l'œuvre aujourd'hui, vers un dispositif plus axé sur la prévention, entendu comme un travail de longue haleine visant à développer les habiletés sociales et affectives des élèves et des modalités de traitement des situations basées sur la dialogue et la réparation.

G | Effectivité des recours

Dans deux domaines d'intervention de l'Administration très différents (administration de la justice d'une part et décisions médico-administratives d'autre part) le Haut Commissariat a eu matière à constater des fonctionnements administratifs défaillants en ce qu'ils ne permettaient pas l'exercice effectif, par les personnes concernées, des recours qui leur étaient pourtant ouverts : soit que des diligences supplémentaires leur soient demandées pour obtenir un document qui leur revenait pourtant de plein droit (en l'espèce copie de leur plainte), les entravant ainsi dans les démarches ultérieures qu'ils pouvaient être amenées à accomplir dans l'exercice de leurs droits, soit que la règle de droit elle-même (délai de recours trop court) ne leur garantisse pas la possibilité d'exercer un recours dans des conditions le rendant véritablement effectif.

Dans un souci de bonne administration, le Haut Commissariat a estimé utile de recommander de faire évoluer à la fois les textes et les pratiques.

RECOMMANDATION

Modifier les pratiques policières en matière de délivrance d'attestation de dépôt de plainte et de copie intégrale de plainte

Le Haut Commissariat a été saisi de dysfonctionnements intervenus au niveau du suivi d'une plainte déposée à la Sûreté Publique par une victime, laquelle avait subi une expulsion forcée de son domicile hors toute procédure judiciaire. Souhaitant après quelques semaines, connaitre les suites qui avaient été données à sa plainte, la personne concernée a eu la surprise de se voir répondre, dans un premier temps, qu'aucune trace de sa plainte n'avait pu être identifiée. Dans le prolongement de l'intervention du Haut Commissariat, la plainte a finalement été retrouvée mais la victime n'a pu en obtenir copie auprès des services de police, en dépit de sa demande expresse en ce sens, seule une attestation certifiant l'enregistrement de sa plainte lui ayant été délivrée.

Dans le cadre de l'instruction contradictoire de la réclamation, le Gouvernement avait indiqué au Haut Commissariat qu'une copie de plainte ne pouvait être obtenue qu'après accord du Parquet Général et ce alors même que l'article 71 du Code de procédure pénale dispose que « *le dénonciateur ou plaignant peut se faire délivrer, à ses frais, une copie de la dénonciation ou de la plainte* ».

D'autres saisines déposées devant le Haut Commissariat avaient du reste mis à jour que des plaignants pouvaient, face à une demande d'obtention d'une copie de leur plainte formulée auprès de l'officier de police judiciaire (OPJ) auquel ils avaient eu à faire à la Sûreté Publique, soit se voir opposer un refus pur et simple sans autre forme d'explication, soit se

24. Cf. projet de loi n° 1036 relative à la lutte contre la violence et le harcèlment scolaire exposé des motifs p.12 : « La démarche projetée procède en toute occurrence de la prévalence de l'éducation sur la sanction, privilégiant l'écoute, l'accueil, et la recherche de la façon d'éviter ces différentes situations, en misant sur l'aspect éducatif et la valorisation des compétences qui peuvent faire défaut. »

voir invitées à adresser leur requête par courrier au Procureur Général. Dans tous les cas, la personne venue déposer plainte auprès de la Sûreté Publique quittait le commissariat sans aucun document officiel susceptible d'attester de sa démarche ou de faciliter les demandes ultérieures.

Considérant que de telles entraves, mises sans justifications apparente à la possibilité pour un plaignant de conserver une trace de son dépôt de plainte et de pouvoir facilement se voir délivrer, le cas échéant, une copie de celle-ci, ne pouvaient que susciter la défiance vis-à-vis des services de police et entretenir une opacité préjudiciable à un moment où, bien souvent, la victime est fragile et au contraire en attente d'aide et de protection pour faire valoir ses droits, le Haut Commissariat a souhaité recommander, à des fins de bonne administration et en vue de faciliter les démarches des victimes, que les pratiques policières soient modifiées pour permettre :

- La délivrance immédiate et systématique par l'OPJ ayant procédé au recueil d'une plainte, d'un récépissé ou d'une attestation de dépôt de plainte, précisant la date du dépôt de plainte, la nature des faits allégués et l'identité de la ou des personnes mises en cause, ainsi que le numéro d'enregistrement de la plainte dans les fichiers de la Sûreté Publique ;

- La délivrance, sur demande, d'une copie de la plainte directement par l'OPJ ou par les services de la Sûreté Publique, sans nécessité pour la victime de s'adresser au Parquet.

SUIVI DE RECOMMANDATION

Le Directeur des Services judicaires a fait savoir au Haut Commissariat qu'il estimait en effet pertinent que le plaignant se voit délivrer de manière immédiate et systématique une attestation de dépôt de plainte par l'agent de la Direction de la Sûreté Publique (DSP) ayant procédé à son recueil et a donné instruction au Procureur Général et au Directeur de la Sûreté Publique pour que ces nouvelles modalités soient effectivement mises en œuvre. Il a également indiqué être favorable à engager une réflexion sur une modification législative permettant la délivrance gratuite de la copie de plainte par la DSP à la demande du plaignant.

RECOMMANDATION

Allonger le délai de recours contre les décisions médico-administratives

Le Haut Commissariat a été saisi par un ancien agent de l'Etat qui refusait la décision de mise en invalidité dont il faisait l'objet et qui souhaitait par conséquent la contester.

A cette occasion, l'Institution avait soulevé la problématique du délai de recours spécial et restreint qui s'applique à la contestation des décisions de mise en invalidité prises sur avis de la Commission médicale. En effet, en vertu des articles 40 de l'Ordonnance n° 6.365 du 17 août 1978 et 76 et 82 de l'Ordonnance n° 8.011 du 12 mars 2020, toute réclamation à l'encontre de ces décisions, comme d'ailleurs de l'ensemble des décisions médico-administratives concernant les personnels de l'Etat, doit être introduite dans les 15 jours suivants leur notification.

Outre que ce délai est en lui-même très court au regard du temps qu'il peut falloir à une personne pour comprendre les tenants et aboutissants de la décision prise à son endroit et trouver au besoin l'aide nécessaire pour former un recours, le Haut Commissariat avait mis à jour que ce délai était identique à celui dont dispose l'Administration pour transmettre à un agent qui en fait la demande son dossier médical (article 12 de la Loi n° 1.454 du 30 octobre 2017 relative au consentement et à l'information en matière médicale).

Or, la réclamation à l'encontre d'une décision de mise en invalidité devant, conformément aux dispositions précipitées, mentionner les motifs - le plus souvent d'ordre médical - qui la fonde, il est nécessaire que le demandeur soit en mesure de connaître précisément au préalable les considérations ayant conduit la Commission à proposer cette mise en invalidité. Pour ce faire, les agents concernés ont besoin de pouvoir disposer, en amont de leur recours, des pièces de leur dossier médical en possession de l'Administration et notamment du rapport médico-administratif rédigé en vue de la convocation de la Commission ainsi que du procès-verbal de la réunion de la Commission entérinant la proposition de mise en invalidité. A défaut de quoi, le recours aménagé contre les décisions de mise en invalidité ne peut être considéré comme véritablement effectif.

Aussi sur la base de cette analyse, le Haut Commissariat avait-il recommandé qu'il soit procédé à une modification des textes réglementaires précités afin d'allonger le délai de recours contre les décisions de mise en invalidité, ainsi que, plus généralement, contre toute décision médico-administrative, de façon à garantir que les personnes concernées soient en capacité d'obtenir copie de leur dossier médical en amont de la formulation de toute réclamation.

SUIVI DE RECOMMANDATION

Le Gouvernement n'a pas estimé opportun de suivre la recommandation du Haut Commissariat, considérant non seulement que l'assuré concerné était informé verbalement de sa prochaine mise en invalidité, préalablement à la notification de la décision, mais également qu'un délai d'un mois pouvait s'écouler entre la décision de mise en invalidité et la tenue de la Commission Médicale Supérieure en cas de recours, ce qui laissait le temps à l'assuré de solliciter son dossier médical dans l'intervalle.

A noter également que le Gouvernement considère - contrairement au Haut Commissariat - que le dossier détenu par le Médecin Conseil n'est pas un dossier médical et que le délai de transmission du dossier qui doit s'appliquer est par conséquent celui prévu à l'article 15 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des données nominatives.



H | Conditions de détention

Si les saisines émanant de détenus de la Maison d'arrêt ont été moins importantes durant les deux derniers exercices (9 en 2020-2021 contre 13 en 2018-2019), elles représentent néanmoins toujours une part non négligeable de l'activité du Haut Commissariat. En effet, dans la mesure où la prison est un lieu où la nécessité d'articuler des principes contradictoires est exacerbée, s'agissant par exemple du principe d'autonomie personnelle nécessairement mis à mal par la position d'absolue dépendance des détenus vis-à-vis des gardiens, les problématiques qui sont soulevées par ces saisines relèvent toutes d'atteintes potentielles à des droits fondamentaux et demandent une attention toute particulière. Il faut relever que le Haut Commissariat s'appuie dans leur instruction sur la coopération sans faille de la Direction de la Maison d'Arrêt.

Les rondes de nuit

Le sujet des rondes de nuit est ancien et récurrent. Nombre de détenus se plaignent de voir leur sommeil perturbé par les jets de lumière des lampes torches des personnels pénitentiaires lorsque que ceux-ci sont amenés à s'assurer de la présence et de la bonne santé des détenus dans leur cellule la nuit. Dans le prolongement d'une recommandation du Haut Commissariat, des améliorations sont intervenues par le biais de l'achat de lampes à filtre de couleurs utilisées depuis mars 2020 et des consignes ont été données aux personnels visant à ne pas éclairer le visage des détenus. Malgré ces précautions, le problème demeure et se pose avec une particulière acuité pour les détenus identifiés comme étant à risques suicidaires puisque que ceux-ci voient la fréquence des rondes de nuit considérablement augmentée, pouvant aller jusqu'à 24 vérifications par nuit.



Evaluation de la nécessité du maintien de rondes de nuit supplémentaires

En raison d'inquiétudes nourries par la Direction de la Maison d'Arrêt quant à un éventuel risque suicidaire d'un détenu dans le prolongement de sa condamnation définitive à une lourde peine de prison, un régime intensif de rondes de nuit avait été mis en place. Le service médical de la Maison d'Arrêt estimait pour sa part que l'état psychique du patient ne justifiait pas l'intensification des rondes, laquelle avait un impact trop important sur qualité du sommeil du détenu.

Saisi de cette situation, le Haut Commissariat a recommandé qu'il soit procédé à une expertise indépendante de l'état psychiatrique du détenu afin d'évaluer l'existence avérée ou non d'un risque suicidaire. Dans le prolongement de l'expertise qui n'avait pas mise à jour de risque suicidaire, les mesures de surveillance renforcée ont pu être suspendues.

Ce même régime d'intensification des rondes de nuit est également appliqué aux détenus classés DPS (Détenus particulièrement surveillés). Pour ces derniers évidemment la seule option pour espérer revenir à un régime moins intense de rondes de nuit est de ne plus relever de cette catégorie. Or aujourd'hui une forte proportion de détenus y sont classés de manière automatique en fonction de la nature des infractions commises ou imputées et y demeurent sans réévaluation de leur situation. Le Haut Commissariat ne peut ainsi que réitérer la recommandation qu'il avait formulée en 2019[25] sur l'importance qui s'attache à mettre en place un cadre juridique régissant précisément le régime des détenus particulièrement surveillés, étant observé que cette même recommandation a été formulée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), dans le cadre de sa dernière visite en Principauté[26].

Les détenus en grève de la faim

Un détenu se plaignait d'avoir été, à l'annonce de sa décision de démarrer une grève de la faim, immédiatement placé en isolement puis transféré et hospitalisé dans la foulée en secteur fermé de psychiatrie au Centre Hôspitalier Princesse Grace (CHPG) pour évaluation de son risque suicidaire, sans raison selon lui.

Le Haut Commissariat avait alors souhaité se pencher plus avant sur la question générale du traitement des détenus en grève de la faim, dans la mesure où cette réclamation faisait écho à d'autres cas préalablement portés à sa connaissance, qui avaient donné le sentiment que l'hospitalisation sous contrainte d'un détenu ayant entamé une grève de la faim, avait parfois pu constituer une réponse peut-être un peu trop hâtive et/ou systématique, et qui, même sans volonté affichée d'aller à l'encontre de la protestation du détenu, pouvait indirectement y conduire compte tenu du régime de détention très éprouvant en chambre sécurisé de psychiatrie au CHPG.

RECOMMANDATION

Respecter le principe d'autonomie personnelle lors de la prise en charge des détenus en grève de la faim

Aussi, avait-il paru utile au Haut Commissariat que l'attention de l'administration pénitentiaire et du service médical de la Maison d'arrêt soit appelée sur l'importance du respect du principe d'autonomie personnelle, protégé par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) sur le fondement du droit au respect de la vie privée, lors de la prise en charge d'un détenu en grève de la faim[27].

Ce principe implique en effet qu'une personne, y compris incarcérée, demeure libre de disposer de son corps et donc de décider par exemple de ne plus s'alimenter, son choix - même potentiellement dangereux pour elle - devant être respecté par l'établissement qui en a la garde, dans la limite de l'obligation positive qui incombe à l'Etat de protéger sa vie et son intégrité physique lorsque la grève de la faim a atteint un stade mettant en jeu sa survie.

Ainsi, seules des considérations d'ordre médical liées à l'état somatique du patient si la grève de la faim était amenée à durer ou à son état psychique, laissant apparaître une fragilité particulière attestée par d'autres facteurs que le seul démarrage d'une grève de la faim, peuvent justifier une hospitalisation sous contrainte[28], étant rappelé que la mise à l'isolement administratif d'un détenu au motif d'une grève de la faim est quant à lui par principe exclu, sauf à ce qu'il puisse être justifié par une nécessité avérée « *de protection ou de sécurité* » (article 41 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.782 du 16 mai 2012 portant organisation de l'administration pénitentiaire et de la détention).

25. Cf. Rapport d'activité 2017-2019, p. 55
26. Rapport au Gouvernement de la Principauté de Monaco relatif à la visite effectuée à Monaco par le CPT du 15 au 18 septembre 2020, p. 18
27. Cf. notamment, CEDH, 29 avril 2022, Pretty c/ Royaume-Uni, § 61 et 62 ; CEDH, 5 avril 2005, Nevmerjitski c/Ukraine, § 93 et 94 ; CEDH, 6 mars 2007, Ozgul c/ Turquie ; CEDH, 17 janvier 2013, Karabet et al. c/ Ukraine
28. En France, le Comité Consultatif National d'Ethique rappelle ainsi que « le médecin confronté à une grève de la faim a le devoir d'emblée d'informer la personne des risques qu'elle encourt sans influer sa détermination ni peser sur les causes qui ont pu présider à celle-ci. Son attitude doit être totalement neutre. Il est important que cette information médicale soit réitérée à plusieurs reprises dans le cadre d'un dialogue qui respecte les motivations qui ont présidé à cette grève de la faim » (Avis CCNE n° 94 du 26 octobre 2006, La santé et la médecine en prison). De même, le Conseil National de l'Ordre des Médecins a pour doctrine qu'un médecin ne peut imposer l'hospitalisation à une personne détenue consciente et ne souffrant pas de troubles mentaux, s'il ne l'a pas obtenue par la négociation (cf. notamment, p. 9 du Rapport de vérifications sur place du Contrôleur général des lieux de privation de liberté français à l'Hôpital Raymond-Poincaré de Garches, sur la situation d'une personne détenue en grève de la faim pendant 69 jours, septembre-octobre 2017).

Les conditions de détention en secteur fermé de psychiatrie

Une fois transféré au service psychiatrie du CHPG, les détenus intègrent la chambre sécurisée prévue à cet effet, située au sein du secteur fermé. Il faut d'emblée préciser qu'au plan médical, les détenus sont pris en charge au même titre que tous les autres patients et ce sans distinction aucune.

Ce sont sur les conditions de détention elles-mêmes qu'a été attirée l'attention du Haut Commissariat, qui a pu visiter l'espace dédié. Il ressort de cette visite que la chambre elle-même dispose de conditions matérielles tout à fait adéquates. La difficulté réside en revanche dans la capacité qu'ont les détenus à accéder à un espace extérieur.

Ainsi, le Haut Commissariat a considéré que cette installation ne répondait pas, dans sa conception actuelle, à sa finalité. Sans ignorer la faible utilisation sur l'année de cette chambre sécurisée ni l'impératif qui s'attache à préserver autant que possible la cour extérieure pour les autres patients, mais en tenant compte toutefois de la possibilité que des détenus puissent avoir à effectuer de longs séjours en psychiatrie, le Haut Commissariat a recommandé qu'une réflexion concertée soit réouverte entre les diverses parties prenantes pour repenser la conception de cet espace ou alternativement envisager d'autres modalités de promenade plus adaptées à la dépense physique des détenus hospitalisés.

RECOMMANDATION

Permettre aux détenus pris en charge pour des soins en psychiatrie de pouvoir bénéficier d'un accès régulier à un espace de plein air

S'il est manifeste que la Direction du CHPG a déployé des efforts pour essayer de répondre aux exigences du CPT[29], tout en respectant les contraintes importantes imposées par la Direction de la Sûreté Publique (DSP) en matière de sécurité, il faut néanmoins constater que l'installation qui en a résulté n'est pas satisfaisante. L'espace dédié (de l'ordre de 15 m^2 selon les plans, mais donnant le sentiment d'être beaucoup plus petit en raison de son caractère confiné et oppressant) se rapproche en réalité davantage d'une extension de la chambre elle-même, que d'un espace extérieur.

En effet, cet espace, prélevé sur la cour du Service, est totalement isolé de celle-ci par des parois métalliques, cintrées d'un plexiglas opaque qui ne laisse qu'à peine passer la lumière et très peu ou pas du tout l'air. Cet espace étant également cloisonné sur le dessus, il ne permet finalement ni une régénération ou une récupération par l'accès à la lumière naturelle et à un air renouvelé, ni même, compte tenu de sa taille, la dépense physique.



Il faut relever que le CPT a, dans le prolongement de sa dernière visite en Principauté, fait un constat identique et formulé une recommandation à l'attention des autorités allant dans le même sens que celle du Haut Commissariat[30].

SUIVI DE RECOMMANDATION

Si aucun retour n'a été directement fait à l'attention de l'Institution, le Haut Commissariat relève que, dans la réponse apportée sur ce point en mars 2021 au CPT par les autorités monégasques, ces dernières ne manifestent aucune intention de repenser l'accès à un extérieur pour les détenus hospitalisés.

☹

Amélioration des conditions d'aération à la Maison d'arrêt

Le Haut Commissariat s'est réjoui d'apprendre que l'une des recommandations qu'il avait formulées en 2018 sur la nécessité d'améliorer des conditions d'aération à la Maison d'arrêt, en particulier au niveau du quartier des mineurs, avait finalement été prise en compte et avait vocation à être mise en œuvre de manière effective d'ici peu.

Pour rappel, dans le cadre d'une recommandation plus générale sur la configuration de la Maison d'arrêt, le Haut Commissariat avait souligné que l'absence de ventilation rendait très prégnante l'odeur de cigarette, y compris dans les cellules des détenus non-fumeurs et que ces conditions étaient inadaptées pour tous les détenus mais encore plus pour les mineurs.

Cette même remarque a d'ailleurs été faite par le CPT dans son dernier rapport puisqu'il a relevé le caractère inadéquat de l'aération des lieux de vie[31].

SUIVI DE RECOMMANDATION

Aussi, le Haut Commissariat se félicite que l'installation d'une VMC au sein du quartier des mineurs ait été intégrée à l'agenda des travaux en cours à la Maison d'arrêt visant à la création de deux nouvelles coursives.

☺

29. Le Comité européen pour a prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) avait recommandé dès 2006 que des mesures soient prises pour permettre que les patients détenus puissent bénéficier d'au moins une heure par jour d'exercice en plein air. Cette recommandation avait été réitérée en 2013.

30. Rapport au Gouvernement de la Principauté de Monaco relatif à la visite effectuée à Monaco par le CPT du 15 au 18 septembre 2020, p. 31
31. Idem, p. 14

IV | Lutte contre les discriminations



Rester mobilisé pour faire évoluer les textes

Pour minoritaires qu'elles soient, les saisines que le Haut Commissariat a eu matière à instruire dans le domaine des discriminations demeurent complexes, humainement très impliquantes et toujours difficiles à traiter, en l'absence en particulier de cadre législatif pertinent en ce domaine.

Le Haut Commissariat demeure bien évidemment mobilisé pour faire évoluer le droit de la non-discrimination par le biais de propositions de réformes législatives ou réglementaires qu'il peut être amené à proposer à l'occasion du traitement de situations individuelles ou dans le cadre des avis qu'il rend sur des projets de loi.

A cet égard, l'Institution se réjouit tout particulièrement que la réforme du statut des fonctionnaires de l'Etat, récemment adoptée[1], ait été l'occasion de poser un principe général de prohibition de la discrimination dans le cadre de l'emploi public, quand bien même il faut regretter que les observations que le Haut Commissariat avait formulées à l'intention du législateur pour en élargir la portée n'aient pas été prises en considération.

S'agissant du domaine de la protection sociale, le Haut Commissariat a poursuivi durant les exercices 2020 et 2021 son analyse des effets inégalitaires des règles d'attribution de la qualité d'ouvreur de droits pour les enfants des affiliés des régimes de protection sociale monégasques, tant au plan de la sécurité sociale que des allocations familiales, dès lors qu'elles se basent toujours, en particulier dans le régime des salariés, sur la notion discriminatoire de « chef de foyer » (A).

Dans ce même domaine des droits sociaux, le Haut Commissariat a eu matière à se pencher sur la problématique très délicate de l'articulation entre la notion d'ordre public monégasque et la reconnaissance en Principauté des effets du mariage homosexuel valablement contracté et du lien d'adoption légalement établi, à l'étranger (B).

Enfin, le Haut Commissariat a eu la nécessité, à l'occasion de l'instruction d'une situation particulière, de procéder à un rappel des principes à respecter dans le cadre des procédures de recrutement s'agissant de l'âge des candidats (C).

1. Loi n° 1.527 du 7 juillet 2022 modifiant la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État.

A | La discrimination à raison du sexe

1. La notion de chef de foyer

Le Haut Commissariat avait déjà longuement abordé, dans son précédent rapport les problèmes liés au caractère discriminatoire des règles régissant l'attribution de la qualité d'allocataire et d'ouvreur de droits dans les régimes de protection sociale monégasques suivant le sexe de l'affilié, tout en soulignant les évolutions positives intervenues depuis 2019 pour parvenir à une meilleure égalité entre les sexes dans les régimes des fonctionnaires et agents de l'Etat et des travailleurs indépendants.

Ces modifications législatives et règlementaires n'ont néanmoins pas encore permis d'éliminer toutes les situations discriminatoires, y compris pour les bénéficiaires de ces régimes, comme en attestent les réclamations encore portées devant le Haut Commissariat durant les années 2020 et 2021. Seule une suppression totale de la notion obsolète de « chef de foyer » au sein de l'ordonnancement juridique monégasque - laquelle n'a pour l'heure été effectuée que dans le régime CAMTI - permettrait de mettre fin à une différence de traitement injustifiée qui perdure encore aujourd'hui entre hommes et femmes, pour l'ouverture et la jouissance des droits à prestations sociales pour les enfants.

Cette démarche passera nécessairement, à tout le moins en ce qui concerne le régime de protection sociale des salariés, par une renégociation du dispositif de coordination prévu à la Convention franco-monégasque de sécurité sociale, laquelle ne peut s'envisager qu'au terme de discussions bilatérales malheureusement retardées depuis deux ans par la crise Covid, mais dont le Haut Commissariat espère qu'elles reprendront le plus rapidement possible pour que l'abolition définitive de cette discrimination, que l'Institution appelle de ses vœux depuis longtemps, devienne enfin effective.

Le cas des foyers recomposés (mère salariée / beau-père fonctionnaire ou agent public)

A de nombreuses reprises en 2020 et 2021, le Haut Commissariat a été saisi par des foyers recomposés, au sein desquels la femme était affiliée à la CCSS et le nouveau mari au SPME, qui ne pouvaient plus faire prendre en charge au plan de la maladie et des prestations familiales, l'enfant vivant au foyer et issu d'une première union de la mère. Ce type de situations s'est présenté dans le prolongement de l'adoption de l'Ordonnance Souveraine n° 7.155 du 10 octobre 2018 relative à l'octroi des allocations pour charges de famille aux fonctionnaires et agents de l'Etat et de la Commune, laquelle a modifié à compter de janvier 2019 les conditions pour être considéré comme chef de foyer en limitant notamment la dévolution de ce statut aux seuls père et mère d'un enfant.

S'il est à souligner que, conformément aux nouvelles règles édictées, les enfants nés d'une précédente union de la mère ne passent plus automatiquement sous la couverture sociale du nouveau mari au détriment de celle de ses parents, ce qui est bien évidemment très positif et plus juste pour beaucoup de foyers, cela ne va pas sans poser de difficulté. En effet, dans la mesure où la règle relative à la dévolution de la qualité de chef de foyer n'a pas évolué en parallèle dans le régime des salariés - cette règle demeurant que lorsqu'une femme séparée ou divorcée se (re)marie, son nouveau conjoint devient chef de foyer (article 5 bis A, deuxième alinéa, b), de l'Ordonnance Souveraine n° 1.447 du 28 décembre 1956) - les mamans concernées ne peuvent pas ouvrir droit pour leur enfant auprès de la CCSS, où elles sont pourtant affiliées du fait de leur travail.

Ainsi, l'absence d'harmonisation et d'évolution coordonnée de ces deux réglementations conduisait à ce que ces couples se voient désormais refuser l'ouverture des droits pour les enfants vivant au foyer et nés d'une précédente union de la mère et soient renvoyés vers la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) et la Caisse d'Allocations Familliales (CAF) au motif de leur résidence sur le territoire français, alors même que les deux personnes qui en ont la charge effective à plein temps (la mère et le beau-père) cotisent toutes deux aux régimes sociaux monégasques.

Il faut au demeurant observer que ce cas de figure était susceptible de concerner également des foyers vivant à Monaco, lesquels n'avaient plus alors accès à aucune forme de protection sociale. Et si dans certains cas, les enfants concernés auraient pu en théorie malgré tout être couverts au titre de la maladie par la CPAM au travers du rattachement au père en France (quand bien même il n'en a pas la charge effective) dans l'hypothèse où celui-ci aurait été affilié à un régime français, cela ne pouvait quoi qu'il en soit pas toujours être le cas puisque le père des enfants peut – comme dans les cas d'espèce que nous avons eu à traiter - ou bien être lui-même affilié à un régime monégasque (sans ouvrir droit puisque n'ayant pas la charge effective de l'enfant), ou bien ne plus avoir de lien avec les enfants.

RECOMMANDATION

Résoudre la situation des familles recomposées au plan de la protection sociale (beau-père SPME / mère CCSS), compte tenu de la double exclusion dans les textes

Ainsi a-t-il semblé nécessaire au Haut Commissariat, dans l'attente d'une réforme globale des régimes sociaux monégasques, qu'une solution soit trouvée pour ces foyers permettant une prise en charge équitable des enfants concernés.

Si le Gouvernement avait un temps envisagé de faire évoluer l'Ordonnance Souveraine n° 1.447 précitée pour permette aux femmes affiliées CCSS, dans ce cas de figure, de pouvoir couvrir leurs enfants, le Haut Commissariat n'avait pas manqué de souligner les problèmes d'égalité de traitement que cette solution aurait posé, non seulement entre femmes mariées suivant leur situation familiale - en couple avec le père des enfants ou en couple avec un nouveau conjoint - mais également entre les enfants vivants au foyer - ceux nés d'un premier lit de la mère ayant vocation à dépendre de la couverture sociale de la maman quand ceux issus de la nouvelle union continueraient à être couverts par le papa.

Le Haut Commissariat avait quoi qu'il en soit recommandé que, dans l'attente de la réforme envisagée, une mesure dérogatoire soit prise pour maintenir les droits ouverts dans le régime SPME à ces foyers, tant au plan de la maladie que des allocations familiales, jusqu'à ce que les mères CCSS puissent elles-mêmes ouvrir droits pour leurs enfants.

Il avait également recommandé qu'un principe de subsidiarité soit réintroduit au sein de l'Ordonnance n° 1.447, par dérogation à la condition que seuls les père et mère peuvent être considérés comme chef de foyer, pour permettre, dans certaines situations spécifiques, que le nouveau conjoint ouvre droits pour ses beaux-enfants. En effet, dans le cas de figure où le parent d'enfants vivant dans un foyer résident à Monaco fait le choix de rester père ou mère au foyer parce que la situation de son nouveau conjoint affilié SPME le lui permet, les enfants ne pouvaient plus alors être couverts à aucun titre (ni celui de l'activité professionnelle, ci celui de la résidence).

SUIVI DE RECOMMANDATION

Sur ce dernier point, il faut se réjouir que le Haut Commissariat ait été entendu puisque la règlementation a rapidement été modifiée en ce sens[2]. Pour les foyers beaux-pères SPME / mères CCSS, il faut relever que le Comité de contrôle des caisses sociales n'a finalement pas retenu la modification de l'Ordonnance souveraine n° 1.447 proposée par le Gouvernement, préférant continuer à œuvrer dans le sens d'une réforme plus globale de la réglementation en vigueur, induisant une élimination complète de la notion de chef de foyer, plutôt que de modifier à la marge le dispositif pour régler un problème tout en en créant de nouveaux. Pour autant, une solution sociale et pragmatique a pu être trouvée pour ces foyers permettant de ne pas les laisser dans une situation de « non droit », au travers de l'accord donné à une prise en charge des enfants par la CCSS sur fonds social, à la fois au titre de la couverture maladie et des prestations familiales, l'Etat ayant pour sa part pris en charge rétroactivement le versement des prestations familiales sur la période transitoire entre la date de fermeture des droits dans le régime SPME et la date de prise en charge par la CCSS.

☺

2. L'Ordonnance Souveraine n° 8.309 du 23 octobre 2020 a modifié l'article 6 de l'Ordonnance n° 7.155 du 10/10/2018 relative à l'octroi des allocations pour charges de famille aux fonctionnaires et agents de l'Etat et de la Commune.

Le cas des couples non séparés mais vivant séparément

Le Haut Commissariat avait également été saisi dans le cadre du refus, opposé par les Caisses Sociales de Monaco (CSM) à une affiliée CAMTI résidente monégasque, d'ouvrir droit pour son fils vivant avec elle, aux prestations familiale et maladie, au motif que le père de l'enfant, avec lequel elle entretenait une relation de couple sans pour autant être mariée ni vivre avec lui, était résident en France et pourrait à ce titre ouvrir droit à prestations pour leur enfant commun.

Il faut d'emblée noter que la réforme intervenue en juillet 2020[3] dans le régime CAMTI, outre qu'elle a instauré des prestations familiales pour les travailleurs indépendants qui n'existaient pas auparavant, a essentiellement substitué à l'ancien critère discriminatoire de « chef de foyer », basé sur le sexe de l'affilié, de nouveaux critères neutres d'ouverture des droits pour les enfants, basés sur le lieu de résidence du foyer en articulation avec le lieu de travail du ou des parents.

Désormais, ouvrent droit, pour les enfants dont ils assument la charge effective et au regard desquels ils ont la qualité d'allocataire, les affiliés du régime qui résident habituellement en Principauté, en Suisse ou dans un Etat membre de l'Espace Economique Européen (EEE) et qui n'ouvrent pas personnellement droit, du chef d'une autre activité professionnelle ou assimilée, à des prestations ayant le même objet auprès d'un autre régime légal de prestations familiales (articles 1er et 6 de la Loi n° 1.493).

La question en l'espèce se posait de savoir comment appliquer les nouvelles dispositions sur les conditions de dévolution de la qualité d'allocataire[4], lesquelles distinguent le cas des enfants vivants sous le toit de leurs deux parents (enfants des couples mariés ou vivant maritalement et enfants en résidence alternée) et le cas des enfants vivant exclusivement sous le toit d'un de leurs parents (notamment à la suite d'une dissolution du foyer par décès de l'un des parents, divorce ou séparation de corps ou en cas de séparation de fait), à la situation de deux personnes non mariées, entretenant une relation de couple autour d'un enfant commun mais sans vivre ensemble.

Les CSM pour leur part considéraient que dans la mesure où il existait dans cette situation une communauté d'intérêts affectifs et matériels, tant vis-à-vis de l'enfant que de l'autre parent, il était justifié de considérer qu'ils ne formaient qu'un seul et même foyer pour les besoins du service des allocations familiales et qu'en tant que couple non cohabitant mais formant moralement « famille » autour d'un enfant, ils devaient être traités à l'identique des couples mariés ou vivant maritalement, ce qui conduisait à écarter la possibilité que l'affilié CAMTI soit allocataire lorsque l'autre parent réside à l'étranger et travaille dans le pays de son lieu de résidence.

RECOMMANDATION

Pour le service des prestations familiales dans le régime CAMTI, ne pas traiter les parents en couple mais vivant séparément à l'identique des couples mariés ou vivant maritalement

Le Haut Commissariat a pour sa part considéré, après avoir menée une analyse juridique approfondie en droits européen et monégasque des notions de foyers et de résidence de l'enfant, que la situation d'un couple ayant choisi de vivre séparément ne pouvait être assimilée à la situation d'un couple marié ou vivant maritalement pour la détermination des modalités d'ouverture des droits dans le régime CAMTI, puisque cette dernière suppose une communauté de toit entre les intéressés.

En conséquence de quoi, dans ces cas de figure, certes peu courants mais qui participent d'un phénomène d'évolution des mœurs qu'il convient de ne pas nier dans sa réalité - ce type de relations, tout comme le mariage ou la vie maritale, relevant par principe d'un libre choix des personnes quant à l'organisation et l'orientation qu'elles souhaitent donner à leur vie privée - , le Haut Commissariat a recommandé que ce soit donc bien le lieu de résidence de l'enfant, auprès du parent qui s'en occupe de façon habituelle, qui soit pris en compte pour l'ouverture du droit aux prestations.

SUIVI DE RECOMMANDATION

Malgré quelques réserves relatives au fait que cette interprétation des dispositions en vigueur pourrait laisser à penser que les couples mariés seraient traités moins favorablement que les couples en union libre – ce qui n'est pas le cas à notre sens puisqu'au contraire, retenir comme lieu de résidence principale du foyer le lieu de résidence effective de l'enfant auprès du parent qui en assume la charge habituelle, va dans le sens d'une égalité de traitement entre toutes les formes de couples dans tous les cas d'éloignement d'un des parents - le Haut Commissariat se réjouit que les CSM aient finalement entendu suivre sa recommandation.



3. Loi n° 1.493 du 8 juillet 2020 instituant un régime de prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.
4. Cf. Article 1 de l'Ordonnance Souveraine n° 8.200 du 24 juillet 2020 prise en application de la Loi n° 1.493.

2. LE HARCÈLEMENT SEXUEL ET LES VIOLENCES SEXUELLES

Le Haut Commissariat a été saisi à plusieurs reprises par des femmes pour des allégations de harcèlement sexuel dans le cadre du travail. Rappelons que le harcèlement sur la base d'un motif discriminatoire peut être assimilé à une discrimination[5] et entrer ainsi dans le champ de compétence du Haut Commissariat.

Bien que particulièrement indigné par le comportement qu'avait subi en particulier l'une des requérantes (propos grossiers à connotation sexuelle tenus régulièrement par son supérieur hiérarchique dans le cadre du travail à l'ensemble de son équipe), le Haut Commissariat n'avait pas estimé possible de considérer, en l'état du droit interne, que les faits subis relevaient bien de la définition du harcèlement, dans la mesure où les propos en question étaient adressés à un collectif.

En effet, tant la définition du harcèlement au travail[6] que celle plus générale du harcèlement moral issue du Code pénal[7], imposaient qu'une personne déterminée soit l'objet d'« actions ou omissions répétées », sans que ne soit appréhendé par ailleurs le harcèlement sexuel d'ambiance et d'environnement qui semblait davantage correspondante à la réalité vécue par les requérantes.

Le Haut Commissariat, dans le cadre de l'avis qu'il avait rendu sur le projet de loi relatif au harcèlement et à la violence au travail[8], avait déjà eu l'occasion d'indiquer qu'avec la seule définition du harcèlement moral projetée dans le texte (et qui avait été adoptée en l'état) il s'avèrerait difficile d'incriminer l'atteinte à la dignité par des comportements ou propos dégradants à connotation sexuelle, qui est le cœur du harcèlement sexuel. Les termes d'actions (et plus encore d'omissions) répétées semblaient en outre impropre à recouvrir la réalité du harcèlement sexuel qui fait plutôt appel, dans les faits, à des propos, attitudes, gestes déplacés à caractère sexuel, affichage d'images dégradantes etc.... Le législateur n'avait pas jugé opportun, à l'époque, de faire évoluer le texte dans le sens des recommandations du Haut Commissariat.

Ultérieurement néanmoins, dans le cadre du projet de loi n° 1.027 portant réforme des dispositions relatives à l'incrimination des agressions sexuelles, le législateur avait finalement prévu d'insérer une disposition spécifique réprimant le harcèlement sexuel[9]. Dans l'avis qu'il avait été amené à rendre sur ce projet de texte[10] - devenu depuis lors la Loi n° 1.517 du 23 décembre 2021 portant réforme des dispositions relatives à l'incrimination des agressions sexuelles - le Haut Commissariat s'était bien évidemment réjouit non seulement du fait que la définition retenue avait vocation à reconnaitre la spécificité des agissements dans leur connotation sexuelle mais qu'elle permettait également d'appréhender la notion de harcèlement d'ambiance et d'environnement, fréquemment à l'œuvre dans le harcèlement sexuel.

5. À noter qu'en droit français, depuis la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, le harcèlement sexuel est appréhendé comme une forme de discrimination. Au niveau de la CEDH également, «le harcèlement et l'appel à pratiquer une discrimination peuvent être considérés comme des formes particulières de discrimination ». Guide sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention, 31/12/2019, 1ère édition, p. 11.

6. « Le harcèlement au travail est le fait de soumettre, sciemment et par quelque moyen que ce soit, dans le cadre d'une relation de travail, une personne physique à des actions ou omissions répétées ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de travail portant atteinte à sa dignité ou se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale», art. 2 de la Loi n° 1.457 du 12 décembre 2017 dans sa version antérieure à la loi n° 1.517 du 23 décembre 2021.

7. « Le fait de soumettre, sciemment et par quelque moyen que ce soit, toute personne à des actions ou omissions répétées ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale est puni des peines suivantes :
- de trois mois à un an d'emprisonnement et de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 26 lorsqu'elles n'ont causé aucune maladie ou incapacité totale de travail ;
- de six mois à deux ans d'emprisonnement et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'elles ont causé une maladie ou une incapacité totale de travail n'excédant pas huit jours ;
- de un à trois ans d'emprisonnement et du double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 lorsqu'elles ont causé une maladie ou une incapacité totale de travail excédant huit jours. », article 236-1 du Code Pénal dans sa version antérieure à loi n° 1.517 du 23 décembre 2021.

8. Devenu depuis la Loi n° 1.457 du 12 décembre 2017 relative au harcèlement et à la violence au travail.

9. « Le harcèlement sexuel est le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle ou sexistes qui, soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante », art. 260-1 du Code pénal projeté et adopté depuis lors.

10. Projet de loi, n° 1.027, portant réforme des dispositions relatives à l'incrimination des agressions sexuelles. Avis du Haut Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation disponible sur le site internet du Conseil National ou du Haut Commissariat.

AVIS PROJET DE LOI

Notons cependant que ce projet de loi allait bien au-delà du seul aspect du harcèlement sexuel et avait plus largement pour objet de réformer la répression des violences à caractère sexuel.

Dans le cadre de son avis, le Haut Commissariat s'était notamment réjouit que ce projet de loi entende placer le consentement au cœur de la définition du viol et des agressions sexuelles afin de ne pas limiter le constat de l'absence de consentement à la preuve de la contrainte, de la violence, de la menace ou de la surprise et ce dans le droit fil des recommandations du Comité CEDAW (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes) au niveau onusien et du GREVIO (Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique) au niveau européen.

Il avait relevé que ce nouveau parti pris juridique, assorti d'un assouplissement du régime de la preuve du défaut de consentement pour les jeunes victimes par l'insertion de faisceaux d'indices susceptibles de faciliter la démonstration de la contrainte morale ou de la surprise, allait globalement dans le sens d'une meilleure protection générale des victimes de violences sexuelles et en leur sein des enfants, par rapport aux dispositions de droit pénal jusqu'alors en vigueur.

Pour autant, le Haut Commissariat avait souhaité souligner l'absence complète de réflexion consacrée dans ce cadre à la problématique spécifique des agressions sexuelles intrafamiliales et avait insisté sur la nécessité que le législateur se penche sur la question de la répression de l'inceste au regard de l'ampleur du phénomène. Le Haut Commissariat s'est donc réjouit que la loi finalement votée intègre dans le Code Pénal la répression des infractions spécifiques de viol et agressions sexuelles incestueux[11].



11. Cf article 261-2 du Code Pénal.

B | La discrimination à raison de l'orientation sexuelle : droits sociaux et ordre public international monégasque

Saisi par un affilié CCSS - en couple avec une personne de même sexe, et parent par le biais d'une adoption plénière d'un enfant issu d'une GPA - qui ne pouvait bénéficier des mêmes droits qu'un affilié hétérosexuel, s'agissant de la pension de réversion et des droits à allocations familiales, le Haut Commissariat a été amené à se pencher sur la question juridiquement délicate de l'articulation entre d'une part l'ordre public monégasque et d'autre part la reconnaissance des effets du mariage homosexuel valablement contracté à l'étranger ainsi que du lien d'adoption légalement établi à l'étranger.

› Mariage homosexuel et pension de réversion

A Monaco, le droit à pension de réversion est prévu et organisé, dans le régime de retraite des salariés par l'article 3 de la Loi n° 455 du 27 juin 1947. Ce droit n'est ouvert que pour les couples mariés ou précédemment mariés, pour autant que le conjoint ou ex-conjoint survivant du salarié affilié ne se soit pas remarié ou ne vive pas avec un nouveau partenaire en concubinage notoire.

Or, le Code civil monégasque ne permet pas le mariage entre personnes de même sexe (cf. art. 147) et le Code de droit international privé prévoit pour sa part que « *le mariage conclu à l'étranger valablement selon le droit de l'État de célébration est reconnu comme tel dans la Principauté, sauf s'il est contraire à l'ordre public monégasque, ou s'il a été célébré à l'étranger dans l'intention manifeste d'éluder les dispositions du droit monégasque* ». De ce fait, la Principauté ne permet pas que les mariages homosexuels légalement contractés à l'étranger produisent leur plein effet sur son territoire.

Pour autant, depuis le vote de la Loi n° 1.481 du 17 décembre 2019 relative aux contrats civils de solidarité (CVC), qui a introduit dans le droit monégasque le contrat de vie commune, accessible aux couples vivant en union libre quelque soit leur orientation sexuelle, les partenariats étrangers (et a fortiori les mariages étrangers) se voient reconnaitre les mêmes droits que ceux dont bénéficient les titulaires d'un CVC (nouvel article 1278 du code civil introduit par la Loi précitée). Mais si une proposition d'amendement de la Commission des Droits de la Femme et de la Famille du Conseil National a eu pour objet d'ouvrir aux partenaires d'un CVC le droit à la pension de réversion, cette orientation n'a *in fine* pas été retenue au moment du vote de la Loi.

Ainsi, à Monaco, et quel que soit du reste le régime de retraite (fonctionnaires, salariés ou travailleurs indépendants), le droit à pension de réversion reste attaché au mariage, lequel ne peut qu'être hétérosexuel[12].

Au demeurant, et à l'examen du seul arrêt rendu sur le fond par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) en la matière[13], la Cour a admis que le droit à pension de réversion puisse n'être attaché qu'au mariage sans qu'il en résulte de discrimination, quand bien même celui-ci était à l'époque des faits (remontant à début 2000 en Espagne) exclusivement réservé aux couples hétérosexuels (l'Espagne n'ayant ouvert le mariage aux couples de même sexe qu'en 2005). Elle a ainsi affirmé que les États sont libres de ne pas faire produire à chaque statut juridique du couple les mêmes effets et qu'ils bénéficient d'une marge de manœuvre dans le rythme auquel ils procèdent aux réformes législatives dans le domaine de la reconnaissance des couples de même sexe et de leur statut (même s'ils ont l'obligation d'aménager un tel statut). Ainsi, il n'apparaît pas pour l'heure que le fait pour Monaco, qui vient tout juste d'instaurer le CVC accessible notamment aux couples homosexuels, de n'avoir pas ouvert à ce type de partenariat l'intégralité des droits sociaux conférés par le mariage puisse être condamnable sur le terrain d'une atteinte discriminatoire au droit fondamental au respect de la vie privée et familiale.

12. À noter que la Loi n° 1.481 précitée a en revanche ouvert, dans le régime des fonctionnaires, le droit au partenaire d'un contrat de vie commune survivant, de bénéficier d'une indemnité – décès (cf. art. 48 de la Loi n° 1.049 du 28/07/1982 sur les pensions de retraite des fonctionnaires, des magistrats et de certains agents publics).
13. CEDH, Aldeguer Tomas c/ Espagne, 14 juin 2016, req. n° 35214/09.

› Adoption d'un enfant issu d'une GPA au sein d'une famille homoparentale et allocations familiales

En matière d'adoption, une difficulté similaire se pose pour la reconnaissance en Principauté d'un lien de filiation entre un enfant et ses deux parents de même sexe - quand bien même ce lien de filiation est légalement établi dans le Pays voisin – puisque cette réalité se heurte de plein front au fait qu'un enfant ne peut pas, en droit monégasque, avoir deux pères ou deux mères.

En effet, le Code civil ne reconnaît par principe la filiation qu'à l'égard d'un père et d'une mère (cf. arts. 226-1 et 227 notamment), l'adoption plénière n'y étant au demeurant ouverte qu'aux couples - par définition de sexe différent - mariés depuis 5 ans au moins et ne pouvant donc jamais concerner une personne seule, hors le cas de l'adoption de l'enfant du conjoint (cf. art. 245).

Ces dispositions étant d'ordre public en Principauté, les situations d'homoparentalité ne peuvent donc pas exister dans l'ordre juridique monégasque et elles ne sont par conséquent pas envisagées par la réglementation de sécurité sociale qui, pour définir l'ouvreur de droits (qualifié de « chef de foyer ») dans le régime des salariés, s'agissant de couples parentaux vivant avec leurs enfants, désigne à titre principal le père, et ce par opposition à la mère (Ordonnance n° 1.447 du 28 décembre 1956, article 5 bis, A, premier alinéa).

Il n'est pas contestable au demeurant que ce critère, basé sur le seul sexe de l'affilié, revêt en lui-même un caractère discriminatoire envers les femmes – que le Haut Commissariat a dénoncé à de nombreuses reprises - mais il est aujourd'hui le seul applicable pour la coordination des régimes sociaux.

Or, même si l'on estimait que le jeu de l'ordre public atténué[14] permettait de laisser produire certains effets à Monaco à un jugement d'adoption ayant conduit à reconnaitre comme parent légal le partenaire du parent biologique d'un enfant né par GPA, ce critère ne pourrait en tout état de cause pas trouver à s'appliquer dans le cadre de familles homoparentales.

En décider autrement reviendrait en effet à ce que les couples homoparentaux constitués de deux pères bénéficient d'un traitement systématiquement plus favorable que les couples hétéroparentaux - ne



pouvant ouvrir droit que si l'affilié est le père - et *a fortiori* que les couples homoparentaux constitués de deux mères qui ne pourraient pour leur part, jamais ouvrir droit pour leurs enfants. Il en résulterait nécessairement une rupture d'égalité dans l'accès aux prestations pour les enfants, non seulement entre couples parentaux à raison de leur orientation sexuelle, mais également entre affiliés étrangers et nationaux dès lors que les premiers se verraient reconnaître des droits dont les seconds ne seraient jamais susceptibles de bénéficier, les couples homosexuels à Monaco n'ayant pas quant à eux la possibilité de se marier ni d'adopter et d'accéder par ce biais à la coparentalité.

14. Le Haut Commissariat à la protection des droits ne peut bien évidemment préjuger de la manière dont se positionneraient les juridictions monégasques sur ce point si elles étaient saisies. Tout au plus peut-on relever qu'elles avaient eu matière par le passé à retenir l'effet atténué de l'ordre public monégasque comme ne s'opposant pas à ce que soient reconnus à Monaco les effets d'une situation qui serait frappée de nullité en Principauté mais qui avait été régulièrement créée à l'étranger, au cas d'un mariage bigame pour l'obtention d'un divorce (cf. TPI, 12 octobre 1996, D. c/ D), ou encore pour l'octroi d'une pension alimentaire à un enfant adultérin dont la filiation paternelle n'aurait pu à l'époque être établie à Monaco (cf. TPI, 6 juin 1991, L. c/ B). Toutefois, ces solutions jurisprudentielles datent d'avant la promulgation de la Loi n° 1.148 du 28 juin 2017 relative au droit international privé qui a introduit des dispositions expresses relative à l'ordre public monégasque dans le cadre du mariage valablement conclu à l'étranger et de l'adoption régulièrement prononcée à l'étranger.

Droits sociaux : une large marge d'appréciation des États

Ces normes sociétales monégasques, très éloignées des conceptions sur la conjugalité et la famille prévalant dans le pays voisin comme dans un certain nombre d'autres pays européens, sont intimement liées à Monaco au poids des traditions et de la religion catholique, consacrée « religion d'Etat » par la Constitution (article 9). S'il est indéniable qu'elles aboutissent à refuser encore aujourd'hui directement ou indirectement aux personnes homosexuelles, l'accès à certains droits ouverts aux hétérosexuels, la jurisprudence rendue sur le fondement de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CESDHLF) ne permet pas pour l'heure de considérer que ces restrictions opèrent une ingérence excessive et discriminatoire dans la jouissance du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par la Convention.

Ainsi, la CEDH retient que le droit au mariage consacré à l'article 2 de la Convention n'oblige pas les États à ouvrir l'accès au mariage aux couples de même sexe[15], de même qu'elle a jugé non discriminatoire sur le terrain du droit à la vie familiale le fait pour un pays de réserver l'adoption coparentale aux seuls couples mariés, alors même que le mariage n'y était possible qu'entre personnes de sexe différent[16].

S'agissant des choix des Etats liés à la GPA et à la reconnaissance des effets accordés sur leur territoire à une GPA pratiquée légalement à l'étranger, la CEDH reconnaît a fortiori dans ce domaine une ample marge d'appréciation aux Etats, au regard des délicates questions éthiques que soulève la maternité de substitution et de l'absence de consensus sur ces questions en Europe. La seule limite posée par la Cour concerne l'obligation de reconnaître à l'état civil le lien de filiation avec le parent biologique, dès lors que ne pas le faire - au motif de la contrariété de la GPA avec l'ordre public interne - violerait le droit des enfants au respect de leur vie privée, en portant atteinte à leur identité au sein de la société.

Concernant le second parent d'intention, la reconnaissance de la filiation doit être rendue possible sans qu'elle doive nécessairement passer par la transcription sur les registres de l'état civil de l'acte de naissance légalement établi à l'étranger ; il suffit qu'elle puisse être obtenue par une autre voie, telle que la procédure d'adoption de l'enfant du conjoint[17].

Ces principes posés par la jurisprudence européenne ne l'ont toutefois été à ce jour que pour des situations qui concernaient des couples parentaux hétérosexuels et il n'est pas certain que la Cour serait amenée à tenir un raisonnement identique s'agissant de la reconnaissance de la filiation avec un second parent d'intention de même sexe. Dans deux instances récentes (qui présentaient néanmoins la particularité que les enfants conçus par GPA à l'étranger n'avaient de lien génétique avec aucun des deux parents d'intention), la CEDH a ainsi validé le refus des autorités nationales de reconnaître la filiation des enfants concernés avec les couples homosexuels qui avaient eu recours à cette procédure[18].

Aussi il apparait que pour l'heure aucun engagement international de la Principauté ne semble l'obliger à engager des réformes qui ne s'accordent pas avec les fondements de la société monégasque et les conceptions sociétales qui y prévalent. Seule une évolution ultérieure vers un consensus européen sur la question du mariage homosexuel (autorisé à ce jour dans 15 pays sur 47) et de l'adoption par les couples de même sexe pourrait, le cas échéant, conduire à réinterroger le positionnement de Monaco sur ces questions, à l'aune du principe de non-discrimination.

C | La discrimination à raison de l'âge

Pour peu nombreux qu'ils soient, le Haut Commissariat a eu à instruire quelques dossiers relatifs à des situations d'allégation de discrimination à raison de l'âge. Ce qui l'a particulièrement frappé en cette matière est l'absence même de « culture » des principes de non-discrimination, ses interlocuteurs n'ayant pas même conscience du caractère discriminatoire que pouvait revêtir la prise en compte de l'âge dans un certain nombre de processus. Il a même été amené à faire face à des personnes, qui, en toute bonne foi, avaient estimé moins problématique de mettre en avant l'âge d'une candidate pour motiver un refus de recrutement, que le véritable motif lié aux compétences professionnelles de celle-ci. Il a ainsi semblé nécessaire au Haut Commissariat dans ce cadre de faire un rappel des principes à l'œuvre en la matière.



‹ Prise en compte de l'âge dans une procédure de recrutement ›

Mme Z, 58 ans, postule à un poste de direction. Elle apprend avoir été classée première à l'issue des entretiens de recrutement mais n'est pourtant finalement pas sélectionnée. Estimant que son âge a été la cause de son éviction, elle saisit le Haut Commissariat. Celui-ci met à jour que, si le critère de l'âge a bien été – à tort – examiné, il n'a cependant pas été déterminant dans le choix finalement opéré mais a surtout été utilisé pour justifier la décision à l'intéressée elle-même sans avoir à lui donner le véritable motif du refus, relatif à ses qualités relationnelles jugées insuffisantes au regard du poste visé. Le Haut Commissariat a finalement retenu que le recrutement tel qu'il avait abouti devait être considéré comme objectivement justifié. Pour autant, il lui a paru nécessaire que le très fort sentiment d'injustice ressenti par la requérante au moment de la notification du refus, causé par divers manquements intervenus dans la procédure de recrutement et ayant conduit au classement erroné de sa candidature, soit reconnu. L'instruction du Haut Commissariat ayant incidemment mis à jour une erreur de positionnement de la requérante au plan de sa rémunération, un repositionnement rétroactif a pu lui être appliqué en guise de réparation.

15. *Cf. notamment, CEDH, 24 juin 2010, Schalk et Kopf c/ Autriche, req. n° 30141/04 ; CEDH, 9 juin 2016, Chapin et Charpentier c/ France, req. n° 40183/07 et CEDH, Orlandi et autres c/ Italie, 14 décembre 2017, req. n° 26431/12, par lesquels la Cour a considéré que si la relation stable qu'entretient un couple homosexuel relève de la notion de vie familiale au sens de l'article 8 de la Convention et doit donc pouvoir être protégée au même titre que celle d'un couple hétérosexuel, il n'en résulte pas l'obligation pour les Etats d'ouvrir le mariage aux couples homosexuels mais simplement celle d'offrir un cadre juridique spécifique (type partenariat) propre à reconnaître et protéger l'union de ces couples, lorsqu'ils choisissent de ne permettre le mariage qu'entre personnes de sexe différent. Dans ces arrêts, la Cour a retenu que les autorités nationales sont mieux placées pour apprécier les besoins sociaux en la matière et pour y répondre, le mariage ayant des connotations sociales et culturelles profondément ancrées qui diffèrent largement d'une société à l'autre.*

16. *Cf. notamment, CEDH, Grande Chambre, 19 février 2013, X et autres c/ Autriche, req. n° 19010/07, s'agissant de deux femmes en concubinage stable qui se plaignaient du refus des juridictions autrichiennes de faire droit à la demande de l'une d'elles d'adopter le fils de l'autre sans que les liens juridiques entre la mère et l'enfant s'en trouvent rompus (adoption coparentale). Dans cette affaire, la Cour a conclu à une violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention en ce que l'adoption coparentale était alors ouverte en Autriche aux couples non mariés hétérosexuels mais à une non-violation de ces mêmes articles pour autant que l'on compare la situation des requérantes avec celle d'un couple marié dont l'un des membres aurait souhaité adopter l'enfant de l'autre. Elle a souligné à cet égard que la Convention n'oblige pas les Etats à étendre l'adoption coparentale aux couples non mariés, confirmant sa jurisprudence antérieure CEDH, 26 février 2002, Fretté c/ France, req. n° 36515/97 dans laquelle elle avait considéré qu'au regard des opinions encore très divisées sur les conséquences éventuelles de l'accueil d'un enfant par un ou des parents homosexuels, les Etats bénéficiaient d'une large marge d'appréciation en ce domaine au regard de la nécessité de protéger les intérêts supérieurs des enfants, l'adoption consistant à « donner une famille à un enfant et non un enfant à une famille » et impliquant pour les Etats de « veiller à ce que les personnes choisies comme adoptante soient celles qui puissent lui offrir, sur tous les plans, les conditions d'accueil les plus favorables. »*

17. *Cf. CEDH, 26 juin 2014, Mennesson et autres c/ France, et Labassee c/ France, reqs. n° 65192/11 et 65941/11 ; CEDH, 16 juillet 2020, D c/ France, req. n° 11288/18 et avis consultatif CEDH du 10 avril 2019 à la Cour de Cassation française relatif à la reconnaissance en droit interne d'un lien de filiation entre un enfant né d'une gestation pour autrui et la mère d'intention.*

18. *Cf. CEDH, Grande Chambre, 24 janvier 2017, Paradiso et Campanelli c/ Italie, req. n° 25358/12 et CEDH, 18 mai 2021, Vladis Fjölnisdóttir et autres c/ Islande, req. n°71552/17. Dans la première affaire, où le nourrisson avait été retiré au couple et pris en charge par les services sociaux italiens, la CEDH a en particulier admis que la GPA pouvait être assimilée à une « adoption privée » prohibée, dans le sens où elle contourne les mécanismes protecteurs institués par l'Italie en matière d'adoption. Dans la seconde affaire, elle a été conduite à valider sur les mêmes bases le fait de laisser l'enfant avec le couple dans le but de faciliter son adoption ultérieure. La différence de solution tenait à l'appréciation de l'existence d'une vie familiale et du caractère grave et irréparable du préjudice qui aurait résulté de la séparation.*

D | Le dialogue avec l'ECRI

Sur la période 2020-2021, le Haut Commissariat a été partie prenante aux travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), à trois reprises, dans le cadre des séminaires annuels organisés à l'attention des organismes de promotion de l'égalité et des organes nationaux spécialisés dans la lutte contre les discriminations des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, mais également à l'occasion de la préparation du rapport sur le 6e cycle de monitoring de la Principauté.

La participation du Haut Commissariat aux séminaires de l'ECRI

En 2020, le séminaire annuel organisé sous forme de webinaire, portait sur le thème « Unir nos forces pour communiquer le message de l'égalité et de la diversité ». Les intervenants, parmi lesquels de nombreux experts européens, ont en particulier mis l'accent sur l'importance d'appuyer les politiques de communication sur des outils stratégiques permettant une plus large sensibilisation des différents publics cibles, dont les jeunes, par le biais de liens privilégiés avec les médias traditionnels mais également d'une utilisation positive d'Internet et des médias sociaux.

En 2021, le séminaire, qui s'est également tenu sous forme de visioconférence, portait sur le thème « Agir ensemble pour promouvoir et protéger les droits humains des personnes LGBTI ». La mise en perspective de témoignages de réfugiés, victimes de violations de droits humains en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre et d'analyses menées par des experts en droit européen a permis de construire un dialogue riche sur les risques importants de discrimination qui pèsent encore aujourd'hui sur les membres de la communauté LGBTI, notamment au travers des menaces proférées sur les réseaux sociaux. Afin d'avancer vers une promotion pleine et entière des droits LGBTI, l'ECRI a rappelé l'importance que la lutte contre les inégalités dont les personnes LGBTI font l'objet et qui relève d'une responsabilité partagée, fasse l'objet d'efforts et d'actions communes du niveau international au niveau local.

La participation du Haut Commissariat au processus de monitoring de l'ECRI

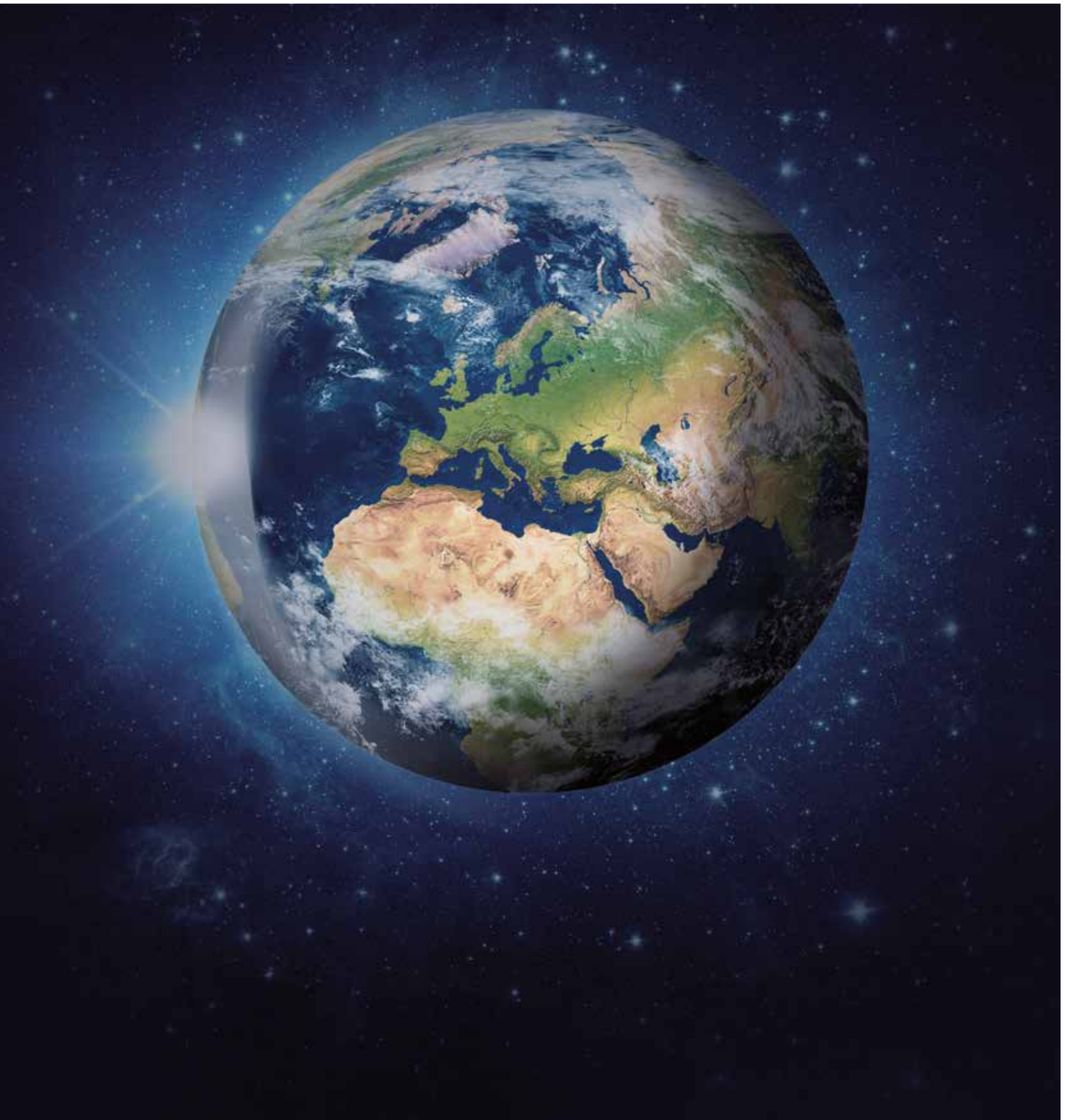
Le 31 mai 2021, le Haut Commissariat a reçu une délégation de l'ECRI dans le cadre de la préparation du prochain rapport de suivi de la Principauté. A cette occasion, le Haut Commissariat a pu faire part des recommandations qu'il avait été amené à formuler dans le cadre de sa mission de lutte contre les discriminations.

À l'issue de sa visite à Monaco, la délégation a pris note des progrès réalisés depuis la précédente évaluation en 2015 et a également relevé l'existence de domaines dans lesquels des mesures étaient toujours nécessaires, au titre desquelles le renforcement du rôle du Haut Commissariat[19].



19. Le rapport de l'ECRI sur Monaco (6e cycle de Monitoring) a été adopté le 29 mars 2022 et publié le 9 juin 2022. Il est consultable à l'adresse suivante : https://rm.coe.int/quatrieme-rapport-de-l-ecri-sur-monaco/1680a6d5e8

V | International



Maintenir la présence du Haut Commissariat sur la scène internationale en contexte de pandémie

La crise sanitaire a considérablement compliqué le déroulement des relations internationales, les diverses restrictions sanitaires et de circulation à l'oeuvre dans quasiment tous les pays du monde ayant nécessairement impacté l'agenda des organisations régionales et internationales.

Pour autant, celles-ci, tout comme le Haut Commissariat, ont su s'adapter à cette situation délicate en proposant des formats en ligne ou hybrides de rencontres. Afin d'assurer sa présence sur la scène internationale et de veiller à continuer de contribuer aux débats sur la bonne gouvernance, le Haut Commissariat a apprivoisé ces nouveaux médias communicationnels et a accru ses compétences en matière d'utilisation des nouvelles technologies, ce qui représentait un véritable défi pour l'institution compte tenu de la taille très réduite de son personnel.

L'Ombudsman monégasque a ainsi pu participer à des réunions, que ce soit au sein des réseaux spécialisés dont il est membre (Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie - AOMF et Association des Ombudsmans de la Méditerranée - AOM), ou en rejoignant, plus ponctuellement, des groupes de réflexions sur les droits humains.

Enfin, l'organisation en juillet 2021, de la Rencontre AOMF de Monaco sur le rôle de l'Ombudsman dans la protection des droits des générations futures, a constitué le point d'orgue de l'agenda 2020-2021 du Haut Commissariat à l'international.

A | La coopération avec les pairs

› AOMF : la Rencontre de Monaco

Sensible à l'accélération partout dans le monde des crises sociales et environnementales qui menacent d'hypothéquer l'avenir des plus jeunes et des générations futures de façon irréversible, le Haut Commissariat avait proposé que l'AOMF puisse se pencher sur le rôle particulier que les institutions indépendantes de défense des droits pourraient avoir à jouer dans le cadre de la défense du droit de l'environnement et plus largement des droits des générations futures.

Cette proposition s'inscrivait dans le droit fil d'une actualité internationale foisonnante marquée par des décisions judiciaires inédites en Allemagne, en Belgique et en France notamment, sous l'impulsion de collectifs citoyens, pour contraindre les Etats à accélérer la mise en œuvre des mesures de lutte contre le réchauffement climatique.

Retenue par le conseil d'administration du réseau francophone, dont le Haut Commissariat est membre depuis 2018, cette thématique a ainsi fait l'objet d'une rencontre organisée par l'association, en partenariat avec le Haut Commissariat, en Principauté de Monaco les 12 et 13 juillet 2021, dans un format hybride mêlant présentiel et visioconférence en raison des conditions sanitaires.

Ouvert par S.A.S. le Prince Albert II, dont l'engagement pour la préservation des écosystèmes et de la biodiversité n'est plus à démontrer, cet évènement a rassemblé 34 institutions indépendantes de protec-



tion des droits issues de 25 pays francophones, aux côtés des représentants des organisations internationales invitées (OIF et Commission de Venise du Conseil de l'Europe) et d'un panel d'experts composés de chercheurs, d'universitaires et de praticiens spécialisés.

Une Déclaration a été votée à l'issue de la Rencontre, pour faire le bilan des réflexions engagées et proposer des pistes de solutions visant à mieux prendre en compte et protéger les générations futures.

En particulier, les institutions de défense des droits signataires se sont engagées à monter en compétence sur les outils juridiques d'ores et déjà mobilisables dans le cadre d'une lecture transgénérationnelle de certains droits (droit à la vie, dignité, intégrité physique, droit à la santé, principe de précaution...) de manière à mieux intégrer une perspective de justice sociale à long terme dans l'analyse des réclamations qui leur sont déférées.

Elles ont également souhaité que se développe au sein du réseau une réflexion visant à dépasser les conflits qui peuvent exister entre la défense des biens communs (imposant des restrictions aux libertés individuelles) et la protection des droits fondamentaux (impliquant de veiller à la sauvegarde de ces mêmes libertés), pour promouvoir une action harmonieuse de protection de l'environnement et des droits humains qui forment un tout indivisible.

Elles ont par ailleurs invité les Etats et les Gouvernements à réfléchir à la mise en place d'un cadre juridique pertinent et ambitieux permettant de mieux prendre en compte et protéger les droits des générations futures et à envisager d'octroyer une compétence spécifique aux Médiateurs et Ombudsmans généralistes pour veiller à la prise en compte et à la défense des intérêts des générations futures, ou, alternativement, d'instituer des Médiateurs ou Ombudsmans spécialisés avec cette compétence.

L'innovation juridique et politique que représente la Déclaration de Monaco a d'ailleurs été soulignée lors d'un Side Event qui s'est tenu en marge de la COP Aarhus organisée à Genève en octobre 2021.





DECLARATION DE MONACO

Nous, Médiateurs et Ombudsmans, membres de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF), réunis à Monaco les 12 et 13 juillet 2021 afin d'explorer le rôle que nos institutions pourraient jouer dans la protection des droits des générations futures, face à l'accélération à l'échelle planétaire des crises notamment environnementales, migratoires et sociales, menaçant d'hypothéquer de façon irréversible les perspectives, les droits et l'avenir des générations de demain ;

RAPPELANT, EN CE QUI CONCERNE LES PRINCIPES REGISSANT NOS INSTITUTIONS :

- La Déclaration de Bamako, adoptée en 2000 par les Chefs d'Etat et de gouvernement ayant le français en partage, notamment sur les engagements pris pour la promotion d'une culture démocratique intériorisée et le plein respect des droits de l'Homme ;

- Les principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (*Principes de Venise*), adoptés par la Commission de Venise lors de sa 118 e session plénière des 15 et 16 mars 2019 et endossés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de la 1345e réunion des délégués des Ministres le 2 mai 2019 et par l'Assemblée Parlementaire dans sa résolution APCE n° 2301 (2019) du 2 octobre 2019, et ensemble la résolution n°75/186 (16 décembre 2020) adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies et intitulée *Le rôle des institutions des ombudsmans et médiateurs dans la promotion et la protection des droits humains, de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit*, fixant le cadre international de référence pour les institutions d'ombudsmans et de médiateurs et appelant les Etats et les gouvernements à en renforcer le rôle et l'indépendance ;

- La Déclaration de Namur adoptée le 9 novembre 2018 par l'Assemblée générale de l'AOMF, appelant notamment à *« promouvoir et réaliser une société inclusive dans laquelle chaque personne, quelles que soient ses origines, sa situation et son orientation, bénéficie de la protection de l'Etat, de la solidarité interpersonnelle et du respect de ses droits fondamentaux »* ;

RAPPELANT, AU SUJET DE L'IMPERATIF DE PROTECTION DES GENERATIONS FUTURES :

- La Déclaration de Stockholm sur l'Environnement adoptée le 16 juin 1972 par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, proclamant le devoir solennel de l'homme de protéger et améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures (principe 1) et de préserver les ressources naturelles dans l'intérêt des générations présentes et à venir (principe 2) ;

- La Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement adoptée le 12 août 1992 par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, proclamant que le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures (principe 3) ;

- Le rapport de 2013 du Secrétaire Général des Nations Unies sur *La solidarité intergénérationnelle et les besoins des générations futures*, établi conformément au §86 de la résolution n° 66/288 (11 septembre 2012) adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies et intitulée *L'avenir que nous voulons*, mettant en avant la nécessité de promouvoir la solidarité intergénérationnelle aux fins du développement durable, en tenant compte des besoins des générations futures ;

- Les Objectifs de Développement Durable (ODD), rassemblés dans l'Agenda 2030 adopté en septembre 2015 par l'ensemble des États membres de l'ONU lors du Sommet des Nations Unies sur le développement durable à New York ;

- La Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures adoptée le 12 novembre 1997 par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ;

- L'observation générale n° 36 sur l'article 6 - droit à la vie - du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adoptée le 30 octobre 2018 par le Comité des droits de l'Homme de l'ONU et en particulier son §62, affirmant que la dégradation de l'environnement, les changements climatiques et le développement non durable font partie des menaces les plus urgentes et les plus graves pour la capacité des générations présentes et futures de jouir du droit à la vie et rappelant que l'obligation qu'ont les États parties de respecter et garantir le droit à la vie devrait également éclairer leurs obligations pertinentes au regard du droit international de l'environnement ;

A L'ECOUTE :

- Des préoccupations des citoyens, exprimées notamment par les plus jeunes, qui, craignant pour l'avenir, dénoncent partout dans le monde l'inertie des pouvoirs publics face à l'urgence climatique et environnementale et l'absence de mesures efficaces pour réparer et prévenir les préjudices écologiques, en interpellant les décideurs sur leurs responsabilités vis-à-vis des générations futures ;

- Des constats unanimes alarmants établis tant par le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) que par l'IPBES (Intergovernmental science-policy platform on biodiversity and ecosystem services) sur l'accélération de la dégradation du climat et de la biodiversité mettant en péril à court terme l'habitabilité de nombreuses régions du monde ;

- Des populations plus particulièrement touchées par les conséquences du dérèglement climatique et notamment celles qui subissent le déracinement et l'exil et celles qui sont en première ligne pour accueillir les flux migratoires qui en découlent ;

CONSCIENTS :

- De l'urgence à agir pour limiter autant que possible le caractère irréversible des dommages causés aujourd'hui à l'environnement et aux écosystèmes, pour préserver les conditions d'habitabilité de la planète, qui constituent le préalable indispensable à la protection et au maintien d'un exercice effectif des droits fondamentaux, au titre desquels notamment le droit à la vie et à la santé ;

SOULIGNANT :

- Les difficultés spécifiques soulevées par la question de la représentation des générations futures, lesquelles ne sont par définition pas encore des sujets de droit et ne disposent donc pas d'un intérêt à agir tel que communément entendu pour l'heure dans nos systèmes juridiques, et la nécessité de trouver dès aujourd'hui la meilleure manière de porter leur voix et de prendre en compte leurs intérêts et besoins ;

- La portée encore essentiellement morale aujourd'hui du principe de responsabilité des générations présentes vis-à-vis de celles à venir et la nécessité de définir la notion même de générations futures et de l'ancrer juridiquement pour en permettre une meilleure prise en compte ;

- L'applicabilité de la plupart de nos instruments actuels à toutes les générations présentes, y compris les plus jeunes, nous permettant de nous engager dès à présent au service d'une défense proprement intergénérationnelle des droits, orientée vers l'avenir ;

- Le caractère multidimensionnel du droit des générations futures en construction, à la jonction de la protection de l'environnement, de la protection de l'enfance et de la jeunesse et plus largement du respect et de la préservation des droits fondamentaux des personnes ;

CONSIDERANT :

- Que les Ombudsmans constituent naturellement un trait d'union entre les citoyens et les pouvoirs publics en ce qu'ils disposent d'une vision de terrain facilitée par leur proximité avec les administrés et ont un accès institutionnalisé aux décideurs politiques ;

- Que les Ombudsmans jouent un rôle essentiel dans leurs pays pour promouvoir l'Etat de droit et protéger les libertés et droits fondamentaux ;

- Que les principes de neutralité et d'indépendance qui sont aux fondements de leur fonctionnement constituent des atouts majeurs pour agir efficacement dans un domaine où les enjeux économiques et politiques sont tels que les risques de conflits d'intérêt sont très marqués ;

- Que par l'expérience acquise dans le cadre de leur mission de traitement amiable des plaintes, les Ombudsmans ont une capacité particulière à trouver un point d'équilibre dans des situations complexes où intérêts individuels et intérêt général sont mis en balance ;

- Que dans le cadre de leur mission de promotion de droits, les Ombudsmans peuvent agir de manière proactive et prospective en portant des propositions de réforme et en sensibilisant les décideurs à l'importance de certains enjeux ;

CONSTATANT TOUTEFOIS :

- Que si nombre de pays représentés au sein de l'AOMF garantissent déjà au niveau constitutionnel ou législatif le droit de leurs citoyens à un environnement sain, très peu en revanche ont aujourd'hui consacré dans leur ordre juridique un principe de responsabilité envers les générations futures ;

- Que si certains Ombudsmans ont des missions spécifiques en matière de protection des droits des enfants, très peu en revanche sont aujourd'hui investis de compétences particulières en matière de protection de l'environnement et / ou des droits des générations futures ;

- Que les limitations qui peuvent découler des mandats de nos institutions - différents selon les systèmes juridiques et les institutions membres - s'agissant notamment de la faculté de s'auto-saisir, de dialoguer avec des entités privées, d'exercer un droit de suite sur les recommandations émises ou bien encore de demander ou d'infliger des sanctions, peuvent constituer des freins dans le cadre d'une action efficace de protection des droits des générations futures ;

- Que des tensions sont susceptibles de se faire jour entre la mission de défense des droits individuels des citoyens dans leurs rapports avec l'administration classiquement assignés à l'Ombudsman et l'objectif de préservation d'un environnement sain pour les générations futures ;

NOUS ENGAGEONS A :

1. Nous former aux enjeux et spécificités de la protection des générations futures, notamment par :
    - une montée en compétence sur les outils juridiques d'ores et déjà mobilisables dans le cadre d'une lecture transgénérationnelle de certains droits (droit à la vie, dignité, intégrité physique, droit à la santé, principe de précaution...) de manière à mieux intégrer une dimension de temps long dans l'analyse des réclamations qui nous sont déférées ou des problématiques que nous traitons et dans les recommandations que nous formulons,
    - le développement d'une réflexion visant à dépasser les conflits qui peuvent exister entre la défense des biens communs (imposant des restrictions aux libertés individuelles) et la protection des droits fondamentaux (impliquant de veiller à la sauvegarde de ces mêmes libertés), pour promouvoir une action harmonieuse de protection de l'environnement et des droits humains qui forment un tout indivisible,
    - un dialogue et une coopération appuyés entre institutions au sein de l'AOMF en la matière, compte tenu en particulier de la dimension trans-étatique du sujet ;
2. Participer, aux côtés des autres acteurs impliqués, à sensibiliser les autorités à la nécessité d'intensifier la lutte pour la préservation du patrimoine commun de l'humanité afin de garantir un environnement sain aux générations futures sans hypothéquer leurs libertés et en prenant en considération les enjeux de justice sociale qui y sont attachés ;
3. Nourrir le débat et faire des propositions sur le rôle que pourraient concrètement jouer les institutions indépendantes que sont les Ombudsmans et Médiateurs dans ce cadre, et les modifications institutionnelles qui devraient en découler ;

INVITONS L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (O.I.F.) ET L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE LA FRANCOPHONIE (A.P.F.) A :

1. Donner à la protection des droits des générations futures une place prioritaire dans leurs travaux ;

INVITONS LES ETATS ET LES GOUVERNEMENTS A :

1. Réfléchir à la mise en place d'un cadre juridique pertinent et ambitieux permettant de mieux prendre en compte et protéger les droits des générations futures ;
2. Envisager d'octroyer une compétence spécifique aux Médiateurs et Ombudsmans généralistes pour veiller à la prise en compte et à la défense des intérêts des générations futures, ou alternativement d'instituer des Médiateurs ou Ombudsmans spécialisés avec cette compétence ;
3. Concrétiser les réflexions initiées lors des Sommets de la Terre de Rio en 1992 et Rio+20 en 2012 et mettre en place au niveau onusien un Haut Commissaire pour les générations futures ainsi que sa déclinaison au niveau régional.



› L'AOM : l'Assemblée Générale à Nauplie

Les 4 et 5 octobre 2021, à Nauplie (Grèce), s'est tenue la 11eme Réunion de l'Association des Ombudsmans de la Méditerranée. Le Haut Commissariat à la protection des droits, membre de l'AOM depuis 2016, a pris part à cet événement organisé autour d'une conférence thématique précédant l'Assemblée Générale.

L'objectif de ce rassemblement était de partager les expériences nationales des membres sur la question de la régulation des mouvements humains et des bouleversements climatiques, les deux problématiques animant aujourd'hui les débats sur les modalités d'une gouvernance commune en Méditerranée.

› Échanges sur les bonnes pratiques en Eurasie

L'Ombudsman russe, en tant que nouveau membre de l'AOM, avait convié les membres présents au 11eme Congrès de l'Association à assister à la Ve International Scientific and Practical Conference intitulée « Human rights protection in Eurasia : exchange of best practices of ombudsmen », en visioconférence.

La crise du Covid a été au cœur des exposés : les intervenants se sont accordés pour reconnaitre qu'il est désormais une priorité d'œuvrer pour un accès à un système de santé efficient. La situation particulièrement critique des personnes vulnérables en cas de pandémie a été soulignée, et les questions relatives à la gestion des personnes âgées ou en situation de handicap ont été désignées comme des préoccupations de plus en plus importantes dans la pratique quotidienne des Ombudsmans.

B | Les liens avec les organisations internationales

› Conseil de l'Europe : rencontre avec la délégation du Comité de prévention de la torture (CPT)

Composé d'experts indépendants et impartiaux, le CPT est un mécanisme de prévention qui vise à évaluer la manière dont les personnes privées de liberté sont traitées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et à renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et les traitements inhumains ou dégradants.

Dans le cadre de la troisième visite périodique du CPT à Monaco, qui s'est déroulée en septembre 2020, une rencontre a été organisée avec le Haut Commissariat durant laquelle a été dressé un état des lieux des évolutions positives intervenues en milieu carcéral à la suite des recommandations émises par l'institution à l'occasion de l'instruction de plaintes de détenus, ainsi que des points de préoccupation qui persistent encore aujourd'hui.

Depuis 2017, le Haut Commissariat a été saisi près d'une vingtaine de fois par des détenus incarcérés à la Maison d'Arrêt.

Il est intervenu en sa qualité d'Institution indépendante de protection des droits pour instruire ces doléances en collaboration avec l'administration pénitentiaire, Monaco n'étant pas doté à ce jour d'un mécanisme national spécifique de prévention des mauvais traitements.

En effet, en dépit des recommandations tant du Haut Commissariat que du CPT lui-même visant à ce que la Principauté ratifie le protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture (OPCAT) qui prévoit la mise en place par les Etats membres d'un mécanisme indépendant de surveillance pour tous les lieux de privation de liberté, une telle adhésion n'a pour l'heure pas recueilli l'aval de la Direction des Services judicaires qui a néanmoins indiqué avoir mis cette décision à l'étude.



ONU : la résolution n° 75/186 pose les Principes de Venise comme la nouvelle norme mondiale pour les médiateurs

La Haut Commissaire a pris part le 7 avril 2021 à un Webinaire international consacré à la récente adoption de la Résolution n° 75/186 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur «le rôle des institutions des Ombudsmans et des Médiateurs dans la promotion et la protection des droits humains, de la bonne gouvernance et de l'état de droit».

Organisé par le Médiateur du Royaume du Maroc en coopération avec la Commission de Venise, ce Webinaire a rassemblé plus de 180 participants à travers les 5 continents, Ombudsmans, Médiateurs et représentants de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise.

Par cette Résolution, les «Principes de Venise» sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur/Ombudsman, élaborés par la Commission de Venise et adoptés par le Conseil de l'Europe en 2019, ont été endossés au niveau onusien et constituent désormais le premier référentiel international prévoyant le cadre juridique et les conditions dans lesquelles ces institutions de l'Etat de droit doivent pouvoir opérer au service des citoyens.

Il semble ainsi particulièrement important au Haut Commissariat que les réflexions en cours sur la refonte de l'Ordonnance Souveraine qui l'institue soient élargies à la prise en compte de l'incidence des Principes de Venise sur le fonctionnement de l'institution monégasque, afin d'anticiper sur les éventuelles demandes de mises en conformité qui pourraient être adressées à Monaco au regard notamment du Principe n° 5 prévoyant l'obligation pour les Etats de « prévoir des modèles entièrement conformes à ces Principes ».

Annexe 1

Récapitulatif des recommandations

Récapitulatif des recommandations

Exercices 2021

Recommandations générales	(article 23 alinéa 2 de l'O.S. n° 4.524 du 30 octobre 2013)	Suivi
Activité Economique	Abandonner la pratique consistant à subordonner la délivrance du livret professionnel, pour les pétitionnaires résidant en France, à la possession de l'intégralité du capital points sur leurs permis de conduire	**Suivie**
Covid	Ne pas reconduire la mesure d'extension de présentation du passe sanitaire à certains personnels indispensables à la continuité des services essentiels à la population	**Suivie**
	Respecter les droits parentaux dans le cadre de la vaccination contre la Covid-19 des adolescents	**Suivie**
	Recourir aux masques inclusifs transparents pour prendre en compte les besoins spécifiques des personnes atteintes de surdité dans le cadre de la crise sanitaire de la Covid-19	**Suivie**
Conditions de détention	Permettre aux détenus pris en charge pour des soins en psychiatrie de pouvoir bénéficier d'un accès régulier à un espace de plein air	**Absence de réponse**
	Respecter le principe d'autonomie personnelle lors de la prise en charge des détenus en grève de la faim	**Absence de réponse**

Exercices 2020

Recommandations générales	(article 23 alinéa 2 de l'O.S. n° 4.524 du 30 octobre 2013)	Suivi
Emploi	Encadrer juridiquement les vérifications de police effectuées dans le cadre de l'embauche de ressortissants monégasques	**Non suivie**
	Encadrer juridiquement, tant du point de vue de leur nature que de leurs effets, les avertissements solennels inscrits dans les fichiers de police	**Non suivie**
	Mettre en place un cadre légal garantissant la prévisibilité et la transparence des contrôles exercés par les autorités dans le cadre des accréditations délivrées aux journalistes par des organismes privés	**Non suivie**
Protection sociale	Résoudre la situation des familles recomposées au plan de la protection sociale (beaupère SPME / mère CCSS), compte tenu de la double exclusion dans les textes	**Suivie**
	Pour le service des prestations familiales dans le régime CAMTI, ne pas traiter les parents en couple mais vivant séparement à l'identique des couples mariés ou vivant maritalement	**Suivie**
Recours effectifs	Modifier les pratiques policières en matière de délivrance d'attestation de dépôt de plainte et de copie intégrale de plainte	**Suivie**
	Allonger le délai de recours contre les décisions médico-administratives	**Non suivie**

Annexe 2

Charte éthique

CHARTE D'ÉTHIQUE ET DE BONNE CONDUITE DU HAUT COMMISSARIAT À LA PROTECTION DES DROITS

Adoptée à l'occasion de la parution du Rapport d'Activité 2017-2019

PRÉAMBULE

Vu les Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur adoptés par la Commission de Venise à sa 118e session plénière les 15 et 16 mars 2019 ;

Vu le Guide des valeurs et principes déontologiques du Médiateur/Ombudsman et de ses collaborateurs édicté et adopté par les membres de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) le 7 novembre 2018 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 4.524 du 30 octobre 2013 instituant un Haut Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation ;

Considérant qu'en vertu de cette Ordonnance, le Haut Commissaire est nommé par S.A.S. le Prince Souverain devant lequel il prête serment, et ne reçoit dans l'accomplissement de ses missions aucun ordre, instruction ou directive de quelque nature que ce soit ;

Considérant que cette Ordonnance garantit au Haut Commissaire la neutralité, l'indépendance et l'impartialité nécessaires à l'exercice de ses fonctions ;

Considérant que le Haut Commissaire met son expertise au service de l'intérêt général et du respect de l'équité et de l'égalité de traitement des personnes physiques et morales ;

Considérant que l'exiguïté du territoire et les spécificités de la Principauté rendent particulièrement prégnants les risques de préjugés ou de conflits d'intérêt ;

Considérant que le rôle confié au Haut Commissaire implique qu'il adopte en toutes circonstances un comportement exemplaire reposant sur des valeurs et un sens de l'éthique particulièrement élevé ;

Considérant que les personnes qui concourent avec le Haut Commissaire et sous son autorité à ses missions doivent être tenues au même comportement exemplaire, propre à garantir la confiance des tiers envers l'Institution ;

Le Haut Commissariat se dote de la présente Charte d'éthique et de bonne conduite.

OBJET

A la lumière des obligations découlant de l'Ordonnance Souveraine n° 4.524 du 30 octobre 2013, cette Charte détaille les valeurs et les principes qui doivent dicter en toutes circonstances la conduite du Haut Commissaire et de ses collaborateurs.

DÉFINITIONS

L'**éthique** s'entend des normes morales résultant de la réflexion que le médiateur mène sur sa pratique professionnelle en considération des valeurs de transparence, de justice, d'équité, d'impartialité, d'indépendance, d'intégrité, de confidentialité, de rigueur et de respect qui président à ses missions.

La **bonne conduite** s'entend des comportements découlant de la mise en œuvre des principes éthiques.

L'expression « *les personnels du Haut Commissariat* » vise tant le Haut Commissaire que ses collaborateurs. Est entendu par « *collaborateurs* » tout membre du personnel qui travaille sous la responsabilité et l'autorité hiérarchique du Haut Commissaire, quel que soit son statut d'emploi (temporaire, permanent ou stagiaire).

VALEURS ET PRINCIPES DIRECTEURS

Les personnels du Haut Commissariat s'engagent dès le début de leur activité, conformément à l'article 6 de l'Ordonnance Souveraine n° 4.524, à respecter les valeurs et principes ci-dessous exposés.

INDÉPENDANCE

Les personnels du Haut Commissariat accomplissent les missions dont ils ont la charge en toute indépendance sous la direction du Haut Commissaire, sans recevoir ou accepter de directive extérieure de qui que ce soit ou de quelque nature que ce soit.

Ils traitent les dossiers à l'abri de toute forme d'influence qu'elle soit politique, économique, sociale ou médiatique.

IMPARTIALITÉ

Les personnels du Haut Commissariat veillent à prévenir toute situation de conflit d'intérêt réel ou apparent. Si le Haut Commissaire estime qu'un intérêt personnel ou des liens existants ou passés sont de nature à influencer son jugement ou à paraître l'influencer, il se dessaisit du dossier au profit de l'un de ses collaborateurs. Si la situation de conflit d'intérêt réel ou apparent concerne un collaborateur, ce dernier en avise sans délai le Haut Commissaire qui prend les mesures adéquates pour assurer un traitement impartial du dossier.

NEUTRALITÉ

Les personnels du Haut Commissariat garantissent à toutes les parties un traitement équitable des situations qui leur sont soumises, en se gardant de tout préjugé ou idée préconçue. Ils agissent avec responsabilité et discernement en recherchant des solutions équilibrées et durables prenant en compte les droits et l'intérêt de chacun.

SERVICE AU PUBLIC

Les personnels du Haut Commissariat exercent leurs fonctions en gardant toujours à l'esprit qu'ils agissent au service de l'intérêt général et de la recherche de la pacification des conflits.

Le Haut Commissaire et ses collaborateurs adoptent une attitude empathique et bienveillante et s'expriment en toutes circonstances avec respect et courtoisie.

Ils agissent en étant à l'écoute de l'ensemble de leurs interlocuteurs et font preuve de rigueur, d'ouverture d'esprit et de créativité dans la recherche de solutions respectueuses des droits des personnes et de l'intérêt général.

Ils s'efforcent de traiter les dossiers qui leur sont confiés dans un délai raisonnable.

COMPÉTENCE

Les personnels du Haut Commissariat veillent à développer et à actualiser leurs compétences et connaissances notamment par le biais de formations adaptées à leurs besoins et aux nécessités de leur travail.

Ils se tiennent informés des évolutions sociétales et culturelles.

OBLIGATION DE RÉSERVE

Nonobstant la liberté de conscience qui leur est garantie, les personnels du Haut Commissariat veillent à ne pas manifester leurs convictions philosophiques, politiques ou religieuses, dans l'exercice de leurs fonctions.

Les personnels du Haut Commissariat jouissent du droit d'association. Ils s'obligent toutefois à faire preuve de discernement avant d'accepter tout mandat ou responsabilité au sein d'un groupement et, le cas échéant, les exercent avec retenue et conscience en s'abstenant de toute prise de position contraire à leur devoir de neutralité.

DISCRÉTION

Les personnels du Haut Commissariat sont tenus à une obligation de stricte discrétion pour toutes les informations confidentielles dont ils ont à connaître dans le cadre de leurs activités professionnelles. Cette obligation, qui vise en particulier la préservation de la vie privée des personnes qui font appel à l'Institution, demeure après la cessation des fonctions.

DIGNITÉ

Dans le cadre de leurs activités, y compris extra-professionnelles, les personnels du Haut Commissariat doivent adopter en toutes circonstances un comportement approprié en public et éviter toutes situations susceptibles de porter atteinte à l'image de l'Institution.

INTEGRITÉ

Les personnels du Haut Commissariat ne peuvent solliciter ou accepter dans le cadre de leurs fonctions aucun avantage, directement ou par personne interposée, à l'exception de présents purement symboliques de faible valeur, au titre des pratiques de courtoisie.

Le Haut Commissariat tient un registre spécial où sont répertoriés tous les présents faits ou reçus - y compris de la part des prestataires de service - et précisant le nom du destinataire et du donateur, les circonstances de la réception et la manière dont il en a été disposé.

PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT

CONFIDENTIALITÉ

La procédure devant le Haut Commissariat est confidentielle. Les personnes faisant appel à l'Institution ont la garantie que seuls seront utilisés et divulgués les éléments utiles à recueillir les explications de la partie mise en cause, dans la limite strictement nécessaire aux besoins de l'instruction contradictoire de leur saisine et toujours sous réserve de leur accord préalable.

Le Haut Commissariat ne communique jamais les écrits reçus de l'une ou l'autre partie dans le cadre d'une médiation. Il en livre la teneur et le sens, de façon objective, afin de s'assurer de la bonne compréhension par chaque partie des points de vue de l'autre ainsi que des considérations sur lesquelles s'appuient les avis qu'il est amené à rendre en fin d'instruction.

PUBLICITÉ

Le Haut Commissariat rend compte de son action au plan général au public, par la publication d'un rapport d'activité et par la tenue d'un site internet propre à l'Institution.

Il participe au débat public au travers des prises de parole publiques du Haut Commissaire et des avis qu'il rend aux autorités qui le sollicitent en application de l'article 33 de l'Ordonnance Souveraine n° 4.524 du 30 octobre 2013.

ACCESSIBILITÉ

Le Haut Commissariat s'attache à être facilement accessible aux parties tout comme au public et à pouvoir être aisément contacté. Il met en œuvre dans toute la mesure du possible les moyens adéquats pour les personnes ayant des besoins spécifiques dans leurs échanges.

Les personnels du Haut Commissariat veillent à communiquer de façon intelligible en privilégiant l'usage d'un discours clair et adapté à leurs interlocuteurs.

Annexe 3

Ordonnance Souveraine N° 4.524 du 30 octobre 2013

JOURNAL DE MONACO

Bulletin Officiel de la Principauté

JOURNAL HEBDOMADAIRE PARAISSANT LE VENDREDI

Ordonnances Souveraines (Réglementation)

Ordonnance Souveraine n° 4.524 du 30 octobre 2013 instituant un Haut Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation

ALBERT II

PAR LA GRACE DE DIEU

PRINCE SOUVERAIN DE MONACO

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, modifiée ;

Vu la loi n° 841 du 1er mars 1968 relative aux lois de budget ;

Vu la loi n° 884 du 29 mai 1970 sur l'entrée en vigueur et l'opposabilité des ordonnances souveraines, arrêtés ministériels et autres décisions administratives ;

Vu la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État, modifiée ;

Vu la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives, modifiée ;

Vu la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu l'ordonnance souveraine n° 3.191 du 29 mai 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État, modifiée ;

Vu l'ordonnance souveraine n° 16.605 du 10 janvier 2005 portant organisation des départements ministériels ;

Vu Notre ordonnance n° 158 du 22 août 2005 portant nomination d'un Conseiller au Ministère d'État en charge des recours et de la médiation ;

Vu Notre ordonnance n° 3.413 du 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré, modifiée ;

Vu la délibération du Conseil de Gouvernement en date du 15 octobre 2013 qui Nous a été communiquée par Notre Ministre d'État ;

Avons Ordonné et Ordonnons :

Article Premier

Il est institué un Haut Commissariat à la protection des droits et des libertés ainsi qu'à la médiation, ci-après dénommé « le Haut Commissariat », à la tête duquel se trouve un Haut Commissaire à la protection des droits et des libertés ainsi qu'à la médiation ci-après dénommé « le Haut Commissaire ».

TITRE I

DE LA NOMINATION DU HAUT COMMISSAIRE

Art. 2.
Le Haut Commissaire est nommé par ordonnance souveraine après recueil des avis :

1. du Ministre d'État ;

2. du Président du Conseil National ;

3. du Directeur des Services Judiciaires ;

4. du Maire.

Art. 3.
La demande d'avis des autorités mentionnées à l'article précédent comporte le curriculum-vitae de la ou des personnes dont la nomination est envisagée ainsi que, le cas échéant, un exposé relatif à leur aptitude à l'exercice des missions de Haut Commissaire telles que définies par la présente ordonnance.

Art. 4.
Le Haut Commissaire est nommé pour une durée de quatre années, renouvelable une fois, dans les conditions fixées aux articles 2 et 3, le Conseil de la Couronne entendu.

Il ne peut être mis fin à ses fonctions en cours de mandat que dans les formes et conditions énoncées au Titre IV.

Art. 5.
Avant d'entrer en fonctions, le Haut Commissaire prête devant Nous le serment suivant :

« Je jure de respecter les institutions de la Principauté, sa Constitution, ses lois et règlements.

Je jure également d'accomplir mes missions au service de l'intérêt général en toute impartialité, indépendance avec neutralité, diligence, loyauté et discrétion, ainsi que d'observer les devoirs qu'elles m'imposent et de me conduire, en toute circonstance, avec dignité et loyauté ».

TITRE II

DU STATUT DU HAUT COMMISSAIRE

Art. 6.
Le Haut Commissaire accomplit les missions qui lui sont dévolues par la présente ordonnance avec neutralité, impartialité et de manière indépendante.

Aussi, ne reçoit-il, dans le cadre de l'exercice de ces missions, notamment de la part des autorités mentionnées à l'article 2, aucun ordre, instruction ou directive de quelque nature que ce soit.

Art. 7.
La nomination en qualité de Haut Commissaire n'a ni pour objet ni pour effet de conférer la qualité de fonctionnaire au sens de l'article 51 de la Constitution.

Art. 8.
Sans préjudice des dispositions du Code pénal relatives au secret professionnel, il est tenu à une obligation de stricte discrétion pour tout ce qui concerne les informations présentant un caractère confidentiel, en particulier celles tenant à la vie privée des personnes ou aux motifs énoncés à l'article 22, portées à sa connaissance lors de l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues par la présente ordonnance.

Art. 9.
Le Haut Commissaire a le droit, après service fait, à une rémunération qui lui est allouée par l'État, dans des conditions déterminées par décision souveraine.

Cette rémunération ne peut évoluer, au cours du mandat du Haut Commissaire, qu'en fonction de l'ancienneté.

Pour le cas où le Haut Commissaire a, préalablement à sa nomination, la qualité de fonctionnaire, il est placé en position de détachement auprès du Haut Commissariat pendant la durée de son mandat.

Dans tous les cas, son régime de protection sociale, de retraites, d'allocations familiales et prénatales est, pour la durée de son mandat, celui applicable aux fonctionnaires ou agents de l'État.

Le Haut Commissaire ne peut exercer ses fonctions à temps partiel.

Art. 10. *(modifié par l'ordonnance n°7.774 du 8 novembre 2019)*
Les fonctions de Haut Commissaire sont incompatibles avec celles de Conseiller National, de Conseiller Communal, de membre du Conseil Economique, Social et Environnemental ainsi qu'avec l'exercice, à Monaco ou à l'étranger, de tout mandat électif à caractère politique.

L'exercice desdites fonctions est également incompatible avec l'exercice, à Monaco ou à l'étranger, de toutes autres fonctions publiques ou de toute activité lucrative, professionnelle ou salariée.

Art. 11.
Le Haut Commissaire ne peut avoir, par lui-même ou par personne interposée, sous quelque dénomination ou forme que ce soit, des intérêts de nature à compromettre son indépendance.

Il s'abstient de toute démarche, activité ou manifestation incompatible avec la discrétion et la réserve qu'impliquent les missions qui lui sont dévolues par la présente ordonnance, que ce soit pour son propre compte ou pour celui de toute autre personne physique ou morale.

Art. 12.
Par dérogation aux dispositions de l'article précédent, le Haut Commissaire peut être autorisé, par décision souveraine, à dispenser des enseignements ou à exercer des fonctions ou activités qui ne sont pas de nature à porter atteinte à son indépendance ou à la dignité de sa fonction.

Art. 13.
L'Etat assure au Haut Commissaire, selon des instructions données par décision souveraine, la protection contre les menaces, outrages, injures, diffamations ou attaques de toute nature dont il serait l'objet lors de l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues par la présente ordonnance.

De la même manière, l'État garantit au Haut Commissaire les moyens matériels d'exercice desdites missions dans le respect des exigences énoncées à l'article 6.

Le Haut Commissaire peut conclure avec des fournisseurs ou prestataires de services les contrats nécessaires au fonctionnement du Haut Commissariat.

Art. 14.
Les personnels appelés à travailler sous l'autorité hiérarchique du Haut Commissaire sont, s'ils ont déjà la qualité de fonctionnaire, placés en position de détachement auprès du Haut Commissariat.

Dans les autres cas, ces personnels sont employés sur le fondement d'un contrat conclu avec l'État. Ce contrat de droit public, conclu selon les formes et règles applicables aux agents contractuels de l'État et dans le respect des dispositions du 3ème alinéa de l'article 46, est signé par l'intéressé et par le Haut Commissaire après en avoir informé Notre Cabinet.

Le Haut Commissaire exerce à l'égard de l'ensemble des personnels du Haut Commissariat les pouvoirs hiérarchique et disciplinaire dans des conditions similaires à celles applicables aux fonctionnaires et agents de l'État.

TITRE III

DES MISSIONS DU HAUT COMMISSAIRE

SECTION I

DE LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTES DE L'ADMINISTRE DANS LE CADRE DE SES RELATIONS AVEC L'ADMINISTRATION

Art. 15.
Toute personne physique ou morale qui estime que ses droits ou libertés ont été méconnus par l'une des autorités mentionnées à l'article 2 ou par le fonctionnement d'un service administratif relevant d'une de ces autorités ou d'un établissement public, peut saisir le Haut Commissaire.

Art. 16.
Le Haut Commissaire peut également être saisi, aux fins de médiation, par les autorités mentionnées à l'article 2 ainsi que par les directeurs d'établissements publics.

La médiation constitue un mode de règlement amiable des différends susceptibles de survenir entre les administrés et l'autorité administrative à l'occasion :

- de recours administratifs préalables formés à l'encontre de décisions à caractère individuel dans les conditions visées aux articles 3 et 4 de Notre ordonnance n° 3.413 du 29 août 2011, modifiée, susvisée ;
- d'autres différends donnant lieu à des réclamations formalisées.

Les dispositions du précédent alinéa sont applicables aux contestations nées de conventions conclues entre l'État, la Commune ou un établissement public et des personnes physiques ou morales. Toutefois, lorsqu'une telle convention stipule un mode de règlement amiable des différends, la médiation ne peut intervenir qu'après mise en œuvre du dispositif contractuel, demeurée infructueuse.

Art. 17.
La saisine du Haut Commissaire a lieu par écrit.

Pour être recevable, la saisine directe du Haut Commissaire par un administré conformément à l'article 15 doit préciser ses nom, prénoms, adresse, ainsi que les éléments de droit et de fait et tous autres arguments motivant sa réclamation.

Elle indique les démarches préalables effectuées par ce dernier auprès du service administratif ou de l'établissement public concernés afin de faire valoir ses droits.

Lorsque la réclamation concerne la protection des droits et libertés d'un mineur ou d'un incapable, elle est valablement formée pour le compte de ce dernier par son représentant légal.

Art 18.
Le Haut Commissaire n'est pas compétent pour connaître des différends ayant trait aux rapports de travail entre les administrations et établissements publics et leurs fonctionnaires ou agents.

Il ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice.

La saisine directe du Haut Commissaire, par un administré conformément à l'article 15, de la contestation d'une décision administrative est, en l'absence de formalisation d'un recours administratif préalable, sans incidence sur les délais et les voies de recours ni sur les prescriptions.

Art. 19.
Le Haut Commissaire accuse réception de sa saisine et informe l'administré concerné de la suite susceptible d'y être réservée.

Le Haut Commissaire peut en outre communiquer audit administré toutes informations pertinentes au sujet de la médiation et notamment, s'il y a lieu, quant à l'échéance des délais de recours.

Le Haut Commissaire n'est pas tenu de donner suite aux réclamations générales ou imprécises, ni à celles qui sont abusives en particulier à raison de leur nombre ou de leur caractère répétitif.

Art. 20.
Le Haut Commissaire examine les pièces du dossier et sollicite des services compétents tout document ou information ou assistance nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Les demandes du Haut Commissaire auxdits services sont écrites et adressées suivant la voie hiérarchique. Les éléments sollicités lui sont transmis dans un délai lui permettant, le cas échéant, de se conformer aux dispositions du troisième alinéa de l'article 23.

Le Haut Commissaire peut également demander verbalement à l'administré et aux services susmentionnés des éléments complémentaires propres à l'éclairer sur le recours ou le différend.

Il veille au respect du principe du contradictoire en entendant en leurs explications, si nécessaire et sauf impossibilité, l'administré ou son représentant, de même que l'autorité administrative concernée.

Art. 21.
Lorsque le Haut Commissaire est saisi d'une réclamation ou d'un différend portant sur une atteinte à des droits dont la protection est confiée par la loi à une autorité administrative indépendante, il s'en dessaisit au profit de cette autorité. Il peut accompagner la transmission du dossier de ses observations et demander à être tenu informé des suites données à celles-ci.

Le Haut Commissaire peut, à sa demande et sauf disposition contraire de la loi, être associé aux travaux de l'autorité portant sur la réclamation ou le différend mentionné au précédent alinéa.

Art. 22.
Le caractère secret ou confidentiel des informations dont le Haut Commissaire demande communication ne peut lui être opposé que pour un motif dûment justifié tenant :

a) au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités mentionnées à l'article 2 ;

b) à la conduite de la politique extérieure de la Principauté ;

c) à la sûreté de l'État ou à la sécurité des personnes ou des biens ;

d) au déroulement de procédures introduites devant des juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures ;

e) à la recherche ou à la poursuite de faits susceptibles de donner lieu à des sanctions pénales.

Le refus motivé de communication d'une information ou d'un document demandé par le Haut Commissaire lui est notifié par l'autorité ou le directeur de l'établissement public concerné. Ladite autorité ou ledit directeur peut également communiquer l'information ou le document demandé en sollicitant du Haut Commissaire que pour des motifs de confidentialité, il n'en donne pas connaissance à la personne qui l'a saisi ou à des tiers.

Les informations dont le secret est protégé par la loi ne peuvent être communiquées au Haut Commissaire qu'à la demande ou avec le consentement exprès de la personne physique ou morale concernée ou celui de son représentant légal dans le cas de mineurs ou de majeurs incapables.

Art. 23.
A l'issue de l'instruction, le Haut Commissaire peut faire à l'autorité mentionnée à l'article 2 concernée ou au directeur de l'établissement public concerné toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne qui l'a saisi et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement.

Cette recommandation énonce les considérations de fait, de droit ou d'équité qui la motivent. Elle peut également, le cas échéant, tendre à proposer toutes mesures à caractère général de nature à remédier aux éventuels dysfonctionnements constatés ou suggérer toutes modifications à apporter aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, de nature à faire cesser leurs conséquences inéquitables.

En cas de recours administratif préalable, cette recommandation est adressée à l'autorité compétente de manière à permettre une réponse à l'administré préalablement à l'échéance du délai prévu à l'article 14 de l'ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963, modifiée, susvisée. Cette recommandation peut porter sur les suites administratives à y réserver conformément aux dispositions de l'article 4 de Notre ordonnance n° 3.413 du 29 août 2011, modifiée, susvisée.

Art. 24.
Le Haut Commissaire peut aussi recommander le règlement à l'amiable du différend, le cas échéant par un accord transactionnel, obtenu grâce à sa médiation.

Les constatations effectuées et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être ni produites, ni invoquées ultérieurement dans les instances civiles ou administratives sans le consentement des personnes intéressées, sauf si la divulgation de l'accord est nécessaire à sa mise en œuvre ou si des raisons d'ordre public l'imposent.

Art. 25.
Lorsqu'il estime que les faits dont il a été saisi ou dont il a connaissance sont de nature à justifier des poursuites à caractère pénal ou disciplinaire, le Haut Commissaire en saisit, selon le cas, le Procureur Général ou l'autorité investie du pouvoir d'engager une procédure disciplinaire.

Art. 26.
Les autorités mentionnées à l'article 2 ainsi que les directeurs d'établissements publics informent le Haut Commissaire des suites données à ses recommandations dans un délai de quatre mois à compter de la date à laquelle il les leur a notifiées.

Art. 27.
Le Haut Commissaire informe par écrit l'administré du sens de sa recommandation.

Il assure, s'il y a lieu, le suivi de l'application de la décision ou de l'accord pris sur la base de sa recommandation.

SECTION II

DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS INJUSTIFIEES

Art. 28.
Le Haut Commissaire peut être saisi de réclamations émanant de personnes physiques ou morales estimant avoir, dans la Principauté, été victimes de discriminations injustifiées.

La réclamation est formulée dans les conditions énoncées à l'article 17.

Les dispositions de l'article 19 sont applicables.

Art. 29.
Lorsque la personne mise en cause est l'une des autorités mentionnées à l'article 2 ou un service administratif relevant de l'une de ces autorités ou encore un établissement public, l'instruction de la réclamation par le Haut Commissaire a lieu dans les conditions visées à la section I.

Dans les autres cas, le Haut Commissaire entend le requérant et peut solliciter de sa part tous éléments complémentaires propres à l'éclairer sur les faits et la situation ayant motivé sa démarche.

Après examen du dossier, il peut transmettre la réclamation aux autorités ou aux personnes ayant vocation à en connaître.

Il peut également, dans le respect du principe du contradictoire, inviter la personne mise en cause à lui présenter ses explications et observations sur les faits de discrimination injustifiée, objet de la réclamation.

Art. 30.
Au terme de l'examen de la réclamation, le Haut Commissaire peut faire toute recommandation à la personne mise en cause de nature à remédier à la discrimination constatée, en l'invitant à le tenir informé, dans le délai qu'il fixe, des suites données à sa recommandation.

Il peut également, avec l'accord de l'ensemble des intéressés, procéder à une médiation dans les conditions visées à l'article 24.

Il peut en outre saisir le Procureur Général s'il considère que les faits dont il a connaissance sont de nature à justifier des poursuites pénales.

Art. 31.
A défaut d'information par la personne mise en cause dans le délai qu'il a fixé ou s'il estime, au vu des informations reçues, que sa saisine n'a pas été suivie des mesures nécessaires, le Haut Commissaire peut rendre publiques ses recommandations ou établir un rapport spécial à Notre intention.

Lorsque l'activité de la personne à laquelle le Haut Commissaire estime imputable une discrimination injustifiée est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation ou d'un agrément administratif, il peut également saisir l'autorité ayant légalement compétence pour suspendre ou révoquer ladite autorisation ou ledit agrément, ou pour prendre toute mesure appropriée.

Art. 32.
Dans tous les cas, le Haut Commissaire informe par écrit le réclamant de la suite qui a été donnée à sa démarche.

SECTION III

DES AUTRES MISSIONS DU HAUT COMMISSAIRE

Art. 33.
Le Haut Commissaire peut être saisi par les autorités mentionnées à l'article 2 de demandes d'avis ou d'études sur toute question relevant de la protection des droits et libertés de l'administré dans le cadre de ses relations avec l'Administration, ainsi que de la lutte contre les discriminations injustifiées.

Les avis ou études du Haut Commissaire peuvent être rendus publics par l'autorité qui les a sollicités.

Art. 34.
Le Haut Commissaire peut entretenir une concertation avec les associations, groupements et autres organismes à but non lucratif à caractère social ou humanitaire, dont l'activité présente un intérêt au regard de la protection des droits et libertés de l'administré dans le cadre de ses relations avec l'Administration ainsi que de la lutte contre les discriminations injustifiées.

Art. 35.
Le Haut Commissaire peut se mettre en relation avec des institutions étrangères accomplissant des missions analogues aux siennes ainsi qu'avec leurs groupements, ce dans la limite de ses compétences telles que déterminées par la présente ordonnance et dans le respect des engagements internationaux de la Principauté, sous réserve de Nous en tenir préalablement informé.

Il participe, aux côtés des autorités mentionnées à l'article 2 et dans les mêmes conditions que celles visées au précédent alinéa, au dialogue avec les organes chargés des droits de l'homme dépendant des organisations internationales dont la Principauté est membre ou issues des conventions internationales en matière de droits humains régulièrement ratifiées ou approuvées par la Principauté.

Art. 36.
Le Haut Commissaire édite et tient à jour un site Internet à destination du public présentant ses missions, les textes qui le régissent, les rapports et documents publics qu'il établit conformément aux dispositions de la présente ordonnance ainsi que plus généralement l'ensemble des informations utiles à la bonne information des administrés quant à son rôle et aux modalités de son intervention.

Aux fins de l'accomplissement des missions qui lui sont dévolues par la présente ordonnance, il peut créer un ou plusieurs téléservices de l'administration électronique dans les conditions fixées par le Titre IV de Notre ordonnance n° 3.413 du 29 août 2011, modifiée, susvisée.

Art. 37.
L'article 26 de Notre ordonnance n° 3.413 du 29 août 2011, modifiée, susvisée, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le refus de consultation d'un document administratif mentionné à l'article 21 est motivé dans les conditions prescrites par la loi n° 1.312 du 29 juin 2006, susvisée.

Il peut donner lieu à un recours administratif préalable formé auprès du Ministre d'État. En ce cas, celui-ci peut en saisir le Haut Commissaire à la protection des droits.

Les articles 19 et 20 de Notre ordonnance n° 4.524 du 30 octobre 2013 sont alors applicables.

À des fins de médiation, le Haut Commissaire peut en outre proposer au pétitionnaire de procéder à des vérifications, arrêtées d'un commun accord, sur le document administratif et de lui en rendre compte ».

Art. 38.
L'article 27 de Notre ordonnance n° 3.413 du 29 août 2011, modifiée, susvisée, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Au terme de l'instruction du dossier, le Haut Commissaire à la protection des droits adresse au Ministre d'État une recommandation conformément à l'article 23 de Notre ordonnance n° 4.524 du 30 octobre 2013 ».

TITRE IV

DE LA CESSATION DES FONCTIONS DU HAUT COMMISSAIRE

Art. 39.
Les fonctions du Haut Commissaire prennent fin au terme du mandat dont la durée est fixée à l'article 4.

Art. 40.
Il ne peut être mis fin aux fonctions du Haut Commissaire en cours de mandat qu'à sa demande expresse ou en cas d'empêchement dûment constaté ou de faute grave.

Dans ce cas, la cessation des fonctions du Haut Commissaire est prononcée par ordonnance souveraine, motivée dans les formes prescrites par la loi n° 1.312 du 29 juin 2006, susvisée.

Art. 41.
Hors le cas de la cessation de fonctions à la demande expresse du Haut Commissaire, l'ordonnance souveraine mentionnée à l'article précédent est prise sur avis du Conseil d'État, présidé par son vice-président qui désigne un rapporteur.

Art. 42.
Le Haut Commissaire est convoqué devant le Conseil d'État par lettre de son vice-président laquelle indique l'objet de la convocation ainsi que la date de la séance.

À défaut de comparution et de justification d'un motif légitime d'empêchement, le Conseil d'État statue en l'absence du Haut Commissaire.

Le rapport et, s'il y a lieu, le dossier y afférent sont, avant tout débat et en respectant un délai minimal d'au moins quinze jours francs, communiqués par le vice-président du Conseil d'État au Haut Commissaire.

À compter de cette communication, le Haut Commissaire dispose d'un délai de quinze jours pour présenter une argumentation par écrit.

Le Haut Commissaire peut se faire assister, devant le Conseil d'État, d'un avocat-défenseur ou d'un avocat. À la demande des parties ou d'office, le Conseil d'État peut entendre tout témoin.

Art. 43.
Le Conseil d'État, selon le cas, constate l'empêchement du Haut Commissaire ou statue sur les faits qui lui sont reprochés, leur gravité, leur imputabilité ainsi que sur les suites qu'il convient d'y réserver et notamment la cessation anticipée de ses fonctions.

L'avis du Conseil d'État est motivé. Il est signé par tous les membres ayant pris part à la délibération.

Art. 44.
En cas de cessation de son mandat, le Haut Commissaire, s'il relève de la fonction publique, est réintégré dans un service administratif conformément au statut dont il relève.

TITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

Art. 45.
Le Haut Commissaire Nous rend compte de ses missions.

Dans le respect des dispositions de l'article 8, il établit annuellement un rapport qui, sur la base des dossiers traités, peut conclure à des propositions de caractère général.

Ce rapport est rendu public.

Art. 46.
Les crédits nécessaires à la rémunération du Haut Commissaire, à celle des personnels mis à sa disposition ainsi que, de manière plus générale, au financement des moyens matériels d'exercice de ses missions font l'objet d'une inscription spécifique au budget de l'État.

Dans le cadre de la préparation du projet de budget primitif ou rectificatif de l'État, le Haut Commissaire transmet au Ministre d'État les propositions concernant les crédits visés à l'alinéa premier.

Les dépenses sont ordonnancées par le Haut Commissaire, sans préjudice des contrôles généraux institués en matière de dépenses de l'État.

Art. 47.
Sont abrogées les dispositions de la Section II (articles 5 à 14) de Notre ordonnance n° 3.413 du 29 août 2011 ainsi que toutes dispositions contraires à la présente ordonnance.

Art. 48.
Notre Secrétaire d'État, Notre Directeur des Services Judiciaires et Notre Ministre d'État sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente ordonnance.

Donné en Notre Palais à Monaco, le trente octobre deux mille treize.

ALBERT.
Par le Prince,

Le Secrétaire d'État :
J. BOISSON.



De gauche à droite :

Cécile VACARIE-BERNARD, Adjointe du Haut Commissaire ; Marina CEYSSAC, Haut Commissaire ; Méryl THIEL, Juriste en charge des relations internationales ; Marisa BLANCHY, Assistante.

Directeur de la Publication : Marina CEYSSAC, Haut Commissaire
Rédaction : Haut Commissariat à la Protection des Droits
Conception et réalisation : Media & Events
Photos & Illust. : Shutterstock, Direction de la Communication, Studio Phenix, IStock

HAUT COMMISSARIAT
À LA PROTECTION DES DROITS
DES LIBERTÉS ET À LA MÉDIATION
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

1, promenade Honoré II
98000 MONACO
Tél. : +377 97 77 39 20
Email : contact@hautcommissariat.mc
www.hautcommissariat.mc

mediaevents