

# Rapport Annuel 2024



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

# Éditorial



**Marina CEYSSAC**  
Haut Commissaire

*L'année 2024 a marqué une étape significative dans le développement du Haut Commissariat. En effet, dix années après le début de son fonctionnement, son statut a été modifié par l'Ordonnance Souveraine n° 10.845 du 1er octobre 2024.*

*Ce texte, qui est l'aboutissement de plusieurs années de réflexion et de dialogue inter-institutionnel, permettra au Haut Commissariat de répondre pleinement aux exigences figurant dans les Principes de Venise et de Paris, ce qui devrait à terme le mettre en mesure d'accéder au statut d'institution nationale de droit humain, renforçant ainsi le dispositif monégasque de protection des Droits.*

*Voyant ses compétences élargies, le Haut Commissariat à la Protection des Droits et à la Médiation dispose désormais de la capacité d'auto-saisine, ce qui signifie qu'il est en mesure de réagir immédiatement sur toute question à caractère général lui paraissant susceptible de porter atteinte aux droits et libertés.*

*Le Haut Commissariat est également chargé de la promotion des droits, y compris des Droits de l'Enfant.*

*L'année 2024 a par ailleurs connu une augmentation significative des saisines de l'institution, dont la majorité a été traitée dans un délai inférieur à trois mois. Les dossiers reçus couvrent un large éventail de thématiques, mettant en évidence une prédominance des domaines liés à l'activité économique, à l'emploi et au logement.*

*Des avancées encourageantes ont été constatées, notamment à travers la prise en compte des avis du Haut Commissariat dans le processus législatif ou des règlements amiables ou suivi de recommandation ayant tenu compte des préconisations de l'institution notamment dans les domaines du droit à l'oubli, du respect de la vie privée, du consentement et de l'impartialité des procédures.*

*Certaines problématiques continuent toutefois de s'accroître. En matière de discrimination, les questions des droits des personnes LGBT ou handicapées rappellent le manque d'une loi générale interdisant les discriminations injustifiées. Sans ignorer les réserves légitimes qui ont pu s'exprimer à l'encontre d'un alignement de la législation monégasque sur des standards européens apparaissant en contradiction avec les spécificités monégasques, le Haut Commissariat estime toujours qu'une réflexion devrait être conduite autour de l'édiction d'un cadre général permettant de prévenir les discriminations et se conciliant avec les régimes de priorité existants, tels que prévus et garantis à la Constitution, sans les remettre en cause.*

*Concernant les questions de gouvernance, les conditions d'autorisation des activités économiques et la préservation de la qualité de vie, notamment au travers des conditions de logement, sont toujours très présentes, mettant en évidence la nécessité d'en encore améliorer la transparence dans les échanges des usagers avec les services administratifs et de veiller à l'équité des mesures mises en œuvre.*

*Je ne doute pas que les nouvelles compétences dévolues à notre institution et la poursuite d'un dialogue étroit et constructif avec les institutions et la société civile lui permettront de contribuer plus encore à améliorer la connaissance et la protection des droits*

# Sommaire

<b>I. FOCUS : DISCRIMINATIONS DES PERSONNES LGBTI</b>	<b>04</b>
<b>A. PRISE EN CHARGE DES ACTES MÉDICAUX LIÉS À LA PROCRÉATION MÉDICALEMENT ASSISTÉE</b>	<b>07</b>
<b>B. QUESTIONS CONCERNANT LA FILIATION</b>	<b>07</b>
<b>C. COOPÉRATION AVEC L'ASSOCIATION MON' ARC-EN-CIEL</b>	<b>07</b>
<b>II. STATISTIQUES</b>	<b>08</b>
<b>A. THÉMATIQUES SECTORIELLES</b>	<b>09</b>
<b>B. MOTIFS DE CLOTURE</b>	<b>10</b>
<b>C. DISCRIMINATIONS</b>	<b>12</b>
<b>D. DÉLAIS DE TRAITEMENT</b>	<b>13</b>
<b>E. RECOMMANDATIONS</b>	<b>13</b>
<b>F. AVIS LÉGISLATIFS</b>	<b>13</b>
<b>III. THÉMATIQUES</b>	<b>14</b>
<b>A. ACTIVITÉ ET SÉJOUR EN PRINCIPAUTÉ</b>	<b>15</b>
1/ Activités économiques	
2/ Emploi	
3/ Séjour	
<b>B. QUALITÉ DE VIE</b>	<b>21</b>
1/ Logement	
2/ Transport	
<b>C. SOCIAL ET SANTÉ</b>	<b>26</b>
1/ Handicap	
2/ Santé	
3/ Prestations sociales	
<b>D. JUSTICE</b>	<b>46</b>
1/ Situation des détenus	
2/ Accès à un avocat	
<b>IV. COOPERATION INSTITUTIONNELLE</b>	<b>48</b>
<b>A. ACTIVITÉS INTERNATIONALES</b>	<b>49</b>
1/ Contribution aux travaux européens sur la déontologie des Ombudsmans	
2/ Participation à la 13 Conférence mondiale de l'IOI	
3/ Intervention au séminaire annuel de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)	
4/ Contribution aux travaux de l'Association des Ombudsmans de la Francophonie	
5/ Participation à la célébration des 30 ans de l'Ombudsman slovène	
<b>B. ACTIONS DE SENSIBILISATION</b>	<b>51</b>



# I. Focus : discriminations des personnes LGBTI

Le Haut Commissariat a adopté le 17 juin 2024 une recommandation générale invitant les autorités compétentes à prendre les mesures réglementaires et législatives adéquates afin de permettre l'accès aux droits sociaux pour les couples unis légalement à l'étranger ou liés par un Contrat de Vie Commune (CVC), sans discrimination à raison de leur orientation sexuelle.

Cette recommandation générale résulte de nombreuses saisines qui nous sont parvenues et laissent apparaître l'impossibilité, pour les personnes de même sexe légalement mariées à l'étranger ou liées par un CVC, de pouvoir bénéficier, en cas de décès du conjoint affilié, de la pension de réversion. Il en est de même pour la récente perte du bénéfice de la réversion de la pension de retraite complémentaire à la suite de l'adoption de la loi n°1.544 du 20 avril 2023.

C'est plus largement la question de l'accès aux droits sociaux qui se pose ici, étant admis qu'un couple de même sexe légalement uni (à l'étranger ou par un contrat de vie commune monégasque) n'a pas les mêmes droits qu'un couple de sexe différent légalement uni (à l'étranger).

À cet égard, le Haut Commissariat a relevé que le modèle économique du pays implique qu'une majorité de salariés réside dans des Etats limitrophes où les mariages entre personnes de même sexe sont reconnus. Priver ces salariés d'une partie des effets en matière sociale d'unions légalement conclues à l'étranger est donc largement ressenti par un nombre croissant de personnes comme une discrimination manifeste, en témoigne les problématiques publiquement soulevées par l'association « Mon' Arc en Ciel » créée dans le même temps que les saisines présentées au Haut Commissariat.

Dans sa recommandation, le Haut Commissariat a rappelé que, dans ses jurisprudences les plus récentes, la Cour Européenne des Droits de l'Homme consacre désormais l'obligation positive des Etats de se conformer à l'article 8 de la Convention (CESDH) relatif au respect de la vie privée en offrant à ces couples une protection juridique adéquate ouvrant des droits et obligations équivalentes à celles des couples hétérosexuels se trouvant dans des situations similaires en évitant toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Le Haut Commissariat a précisé que, selon la jurisprudence de la Cour européenne, les Etats parties n'ont pas l'obligation d'instituer dans leur droit interne le mariage entre personnes de même sexe, mais leur marge d'appréciation dans la mise en œuvre de leurs obligations est restreinte, faisant varier son étendue en fonction de différents facteurs et la réservant au choix des formes juridiques d'union offertes aux couples de même sexe (mariage et/ou union civile, contrat...).

Le Haut Commissariat a ajouté que le juge européen rejette désormais le motif de protection de la famille traditionnelle au titre de la préservation de l'intérêt général. En effet la Cour estime que rien ne permet de considérer que la reconnaissance et la protection juridiques des couples homosexuels engagés dans une relation stable pourrait, en soi, nuire aux familles constituées de manière traditionnelle ou en compromettre l'avenir et l'intégrité.

Ainsi, le Haut Commissariat estime que l'invocation par le Gouvernement monégasque du concept d'ordre public pour justifier de la non reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe et de ses effets en termes de droits sociaux n'apparaît plus recevable.

En outre, le Haut Commissariat a relevé que de récentes jurisprudences internes témoignent d'une réévaluation progressive de la notion d'ordre public, par nature évolutive, en Principauté comme ailleurs. Ainsi, le 4 juillet 2022, était rendue une décision du Tribunal Suprême autorisant la rectification de l'acte de naissance d'une personne transgenre, de nationalité franco-monégasque, qui souhaitait, d'une part, que la mention « sexe féminin » soit remplacée par la mention « sexe masculin » et, d'autre part, que son prénom d'origine soit remplacé par un autre, choisi de son chef. Le juge a tranché en faveur du changement de sexe sur l'état civil tel que demandé par le requérant.

Par ailleurs, la Cour d'appel de Monaco, dans un arrêt du 28 septembre 2023, a estimé qu'il ne peut être considéré que l'interdiction du mariage entre personnes de même sexe serait aujourd'hui une valeur intangible en Principauté justifiant que l'exception d'ordre public soit actionnée pour empêcher la transcription d'un mariage valablement contracté à l'étranger entre personnes de même sexe. La Cour de Révision, dans sa décision du 18 mars 2024, est revenue sur le jugement précité, considérant que la transcription sollicitée est contraire à l'ordre public international monégasque. Dans cette même décision, ladite Cour a cependant souligné que la CEDH exige que les Etats offrent une reconnaissance et une protection juridique adéquate respectant l'orientation sexuelle des couples de même sexe ainsi que leur vie privée. Elle a ainsi estimé que tel est bien le cas en Principauté car elle a ainsi été adoptée le 17 décembre 2019 la loi n° 1.481 organisant les contrats civils de solidarité pour les partenaires du même sexe. Le Haut Commissariat partage la lecture des autorités selon laquelle une appréciation large de la définition de la vie familiale n'impose pas l'institution du mariage entre personnes de même sexe, dès lors qu'il existe un mécanisme juridique permettant une union civile offrant une protection adéquate.

Le Haut Commissariat considère également que l'absence de possibilité de mariage entre personnes de même sexe en Principauté n'est pas incompatible avec le respect des autres aspects de la jurisprudence européenne, notamment dans le domaine des droits sociaux. Ainsi, le Haut Commissariat considère que le respect des obligations positives découlant de l'application de l'Article 8 de la CESDH, imposant que les couples de même sexe légalement mariés ou unis par un contrat bénéficient de la même reconnaissance et protection juridique que les couples hétérosexuels se trouvant dans la même situation, implique un accès équivalent aux droits sociaux.

En conformité avec l'évolution de la notion d'ordre public et de sa portée, notamment à la lumière des dernières décisions des jurisprudences nationales et européennes, et afin d'éviter toute discrimination injustifiée à l'égard des couples de même sexe, le Haut Commissariat a donc recommandé aux autorités compétentes de prendre les mesures réglementaires et législatives adéquates afin de permettre l'accès aux droits sociaux, dont la pension de réversion, pour les couples unis légalement à l'étranger ou liés par un CVC, sans discrimination à raison de leur orientation sexuelle.



## **A. Prise en charge des actes médicaux liés à la procréation médicalement assistée (P.M.A.) pour les personnes de même sexe**

Le Haut Commissariat a été saisi par une requérante, mariée à une femme, qui s'est vu refuser, en application des dispositions de l'arrêté ministériel n° 96-209 du 2 mai 1996, le remboursement par les Caisses Sociales de Monaco des actes médicaux effectués dans le cadre d'une procréation médicalement assistée (PMA) au motif que son conjoint est de même sexe. Il se trouve en effet que l'Arrêté Ministériel précité, modifié en juin 2023, a introduit une nouvelle disposition dans la nomenclature générale des examens et analyses de laboratoire selon laquelle les actes pris en charge doivent concerner un couple formé par un homme et une femme, mariés ou vivant maritalement.

Les conditions posées par ce texte réglementaire et la reconnaissance aléatoire de la situation maritale de la requérante paraissent toutefois contraires aux jurisprudences les plus récentes de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui consacre désormais l'obligation positive des Etats de se conformer à l'article 8 de la Convention relatif au respect de la vie privée, en offrant aux couples homosexuels une protection juridique adéquate ouvrant des droits et obligations équivalents à ceux des couples hétérosexuels se trouvant dans des situations similaires et en évitant toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (Arrêts Fedetova c/ Russie et Koilova et Babulkova c/ Bulgarie datant de 2023).

Le Haut Commissariat a donc recommandé de modifier l'article 1 du Chapitre 3 de l'arrêté ministériel n° 96-2029 du 2 mai 1996, afin de ne pas exclure les couples homosexuels. Le texte pourrait donc mentionner que « pour donner lieu à une prise en charge par l'assurance maladie le couple doit d'une part être vivant et d'autre part être marié ou vivre maritalement ».

## **B. Questions concernant la filiation**

Le Haut Commissariat a constaté à l'occasion de plusieurs saisines que le droit monégasque ne reconnaît pour l'heure aucun droit de filiation à un parent non biologique, hormis en cas d'adoption plénière, cette dernière possibilité étant accessible exclusivement qu'à des couples mariés.

Se pose donc désormais la question de l'exercice de l'autorité parentale et celle des droits de garde et de visite pour le parent pour lequel aucune filiation n'est reconnue en droit monégasque, ainsi que la question de la reconnaissance des décisions étrangères en la matière (directement applicable puisque concernant le droit des personnes).

Le Haut Commissariat se montre donc attentif à l'évolution de la jurisprudence en la matière qui ne manquera pas de considérer la question de l'intérêt supérieur de l'enfant.

## **C. Coopération avec l'association mon' arc en ciel**

A l'occasion de l'instruction de certaines saisines et de plusieurs événements, le Haut Commissariat a établi un dialogue régulier avec l'association Mon' Arc en Ciel, créée en 2024 afin de défendre les droits des personnes LGBTQIA+ à Monaco.



## II. Statistiques



L'année 2024 a été marquée par une activité soutenue en matière de traitement des saisines. Les dossiers reçus couvrent un large éventail de thématiques, traduisant la diversité des situations rencontrées et l'importance du rôle de l'institution dans l'accès au droit et la lutte contre les discriminations.

La répartition des dossiers par thématique met en évidence une prédominance des domaines liés à l'activité économique, à l'emploi et au logement.

### A. Thématiques sectorielles

Les thématiques sectorielles des saisines du Haut Commissariat en 2024 ont concerné en premier lieu les activités économiques, l'emploi et le logement. Ces tendances déjà existantes par le passé se sont maintenues voire renforcées.

Répartition des dossiers par thématique - 2024

Activité économique	20
Emploi	18
Logement	15
Justice	12
Vie quotidienne	8
Protection et aide sociale	7
Détention	8
Santé	5
Séjour	6
Biens et services	3
Éducation	1
Autres	5
<b>TOTAL</b>	<b>108</b>



## B. Motifs de clôture

Concernant les motifs de clôture, il est à souligner que le pourcentage de règlement pour accès au droit a doublé ce qui met en évidence le rôle pédagogique de l'action de proximité du Haut Commissariat.

Il est également à noter que le nombre de règlement amiable est en augmentation de 13% par rapport à l'année passée, ce qui démontre le rôle de conciliateur du Haut Commissariat et son dialogue efficace avec l'Administration.

### Motif de clôture-2024

Motif de clôture	Nombre	Pourcentage
Accès au droit	29	soit 31,3%
Mal-fondé après instruction contradictoire	21	soit 22,6%
Règlement amiable	25	soit 27%
Mal-fondé avant instruction contradictoire	12	soit 12,9%
Abandon du requérant	12	soit 12,9%
Echec médiation	3	soit 3,2%
Recommandation	6	soit 6,4%



## Motifs de clôture des autorités administratives : 2024

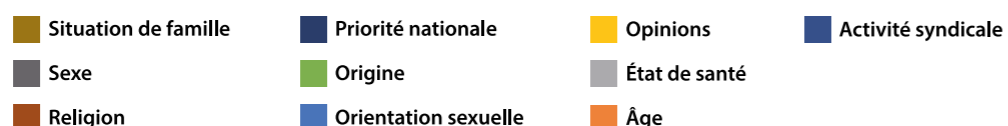
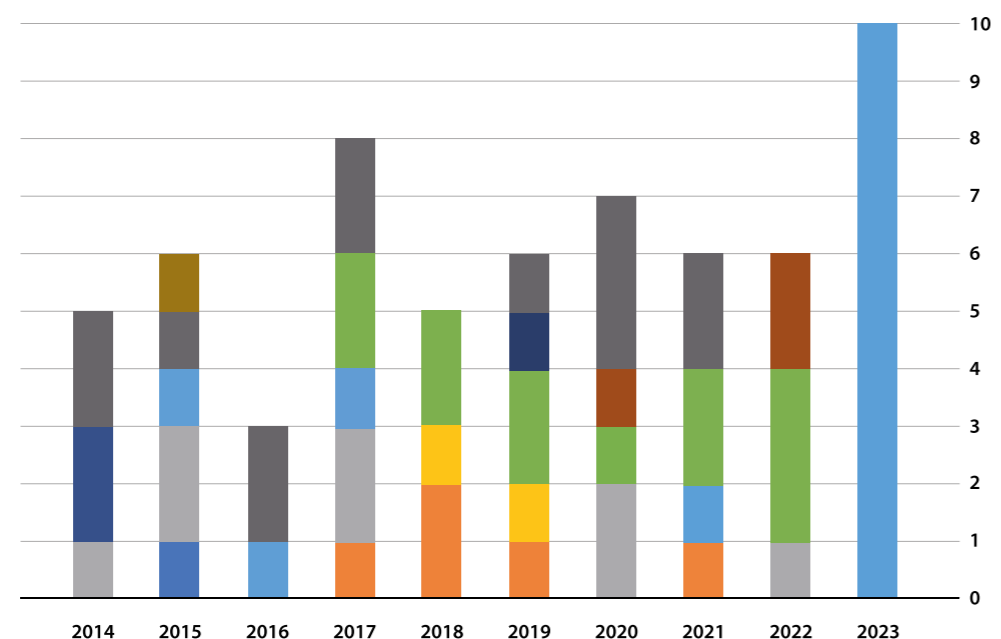
	Total	Mal-fondé	Issue trouvée	Issue non-trouvée		Accès au droit	Réorienté
Autorités Administratives mise en cause		Y compris abandon du requérant	Règlement amiable / Recommandation suivie	Recommandation individuelle non suivie / Échec de la médiation ou du règlement amiable	instructions interrompues / Refus de médiation		
<b>Gouvernement</b>							
<b>Ministère d'État</b>	13	5	2	2			4
Direction des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction publique	2	1				1	
<b>Département de l'intérieur</b>	1	1					
Direction de la Sécurité Publique	9	5	1	1		1	1
Corps des sapeurs pompiers	1					1	
Direction de l'Éducation, Nationale de la Jeunesse et des Sports	5	4				1	
<b>Département des Finances et de l'Économie</b>	3	2	1				
Administration des Domaines	4	1	1			2	
Direction de l'Habitat	7	2	2	1		2	
Direction du Développement Économique Non spécifique à un service	10	4	3	1		2	
<b>Département des Affaires Sociales et de la Santé</b>	1	1					
Direction de l'Action Sanitaire et de l'Aide Sociale	2	1	1				
Direction du Travail	5	3	1			1	
Inspection du Travail			1				
Service des Prestations Médicales de l'État	8	1	2			4	1
<b>Département de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme</b>	4	3	1				
Service des Titres de Circulation	2		1			1	
<b>Département des Relations Extérieures et de la Coopération</b>							
<b>Direction des Services Judiciaires</b>	7	4	2				
Maison d'arrêt Non spécifique à un Service	8	4	2	1			1
Établissement Publics, Autorités Administratives Indépendantes	2	2					1
<b>Établissement Publics, Autorités Administratives Indépendantes</b>	3	1					
<b>Mairie</b>	2					2	
<b>Entreprises privées, Banque, etc...</b>	8	2	3			1	2
<b>Total</b>	107	47	23	6		20	11

### C. Discriminations

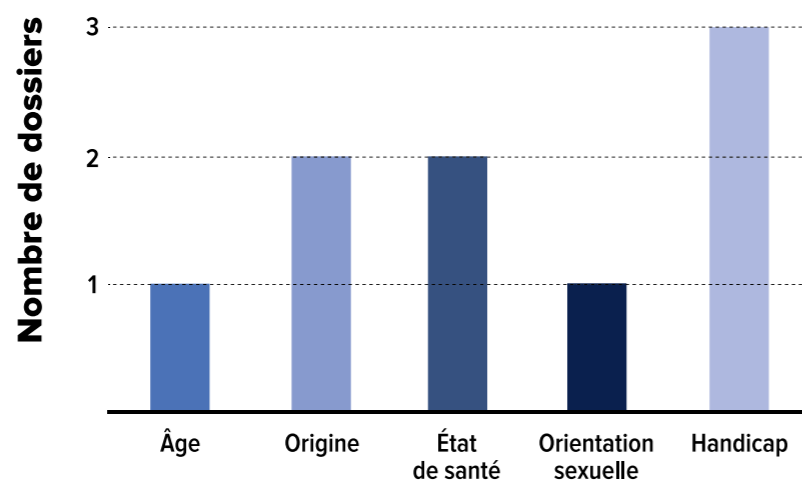
En ce qui concerne les statistiques correspondant à la mission de lutte contre les discriminations, il peut être soulevé que le premier motif de discrimination en 2024 a été le handicap.

Il est à relever que le nombre de saisines global a connu une diminution, ce qui est dû au grand nombre de saisine concomitantes reçus en 2023 concernant les questions d'orientations sexuelles qui ont fait l'objet de plusieurs recommandation toujours en cours de suivi.

**Motifs discriminatoires par année**



**Motifs discriminatoires - année 2024**



### D. Délais de traitement

En 2024 les délais de traitement des demandes sont restés très majoritairement compris entre 1 et 3 mois tout comme en 2023. En effet, la majorité des saisines a été traitée dans un délai inférieur à trois mois. Les situations nécessitant un délai supérieur à un an demeurent exceptionnelles.

**Délais de traitement des saisines – 2024**

Délai de traitement	Nombre de dossiers
1 à 3 mois	35
Moins d'un mois	26
3 à 6 mois	24
6 mois à un an	20
Plus d'un an	2
Non renseigné	1

**E. Pays**

Monaco	57
France	21
Maison d'Arrêt	14
NC	6
Communes limitrophes / France	6
Étranger	2

### E. Recommandations

6 recommandations ont été émises en 2024, dont une suivie et deux partiellement suivies. Il peut être souligné que le nombre de recommandation a diminué, ce qui témoigne de la volonté du Haut Commissariat de privilégier la voie du règlement amiable à l'issue de l'avis de saisine afin d'offrir le résultat le plus rapide aux administrés.

Recommandation sur les droits sociaux des personnes LGBT	<b>Partiellement suivie</b>
Prise en charge des actes médicaux liés à la Procréation Médicalement Assistée (P.M.A.) pour les personnes de même sexe	<b>Non suivie</b>
Préciser par arrêté ministériel les modalités d'application de l'article 5 de la loi n°1.144 du 26 juillet 1991	<b>Suivie</b>
Tenir compte des décisions de justice de garde dans attribution de logements domaniaux et calcul de l'ANL	<b>Partiellement suivie</b>
Information des détenus	<b>Partiellement suivie</b>
Mise à jour des textes réglementaires des article 760-1 et 2 du Code de la Mer	<b>Non suivie</b>

### F. Avis législatifs

10 avis législatifs ont été émis en 2024, tous à l'initiative du Conseil National.



## III. Thématiques



### A. Activité et séjour en Principauté

Plus d'une trentaine des saisines du Haut Commissariat effectuées en 2024 concernaient l'exercice d'une activité indépendante ou salariée à Monaco. Cette thématique a concerné le fonctionnement de l'administration mais a également soulevée des interrogations concernant d'éventuelles discriminations. Le Haut Commissariat estime à cet égard que la protection des droits des personnes exerçant une activité est l'une des conditions du maintien de l'attractivité économique en Principauté et que l'augmentation des réclamations dans ce domaine mérite une attention toute particulière.

#### 1/ Activités économiques

##### ► Autorisation d'exercer une activité

Au cours de l'année 2024, le Haut Commissariat a été saisi par un nombre plus important de requêtes relatives aux activités économiques qu'à l'accoutumée. En effet, le nombre de demandes dans ce domaine était en effet de 9 en 2022, 12 en 2023 et 18 en 2024.

Il apparaît que la conjoncture liée aux recommandations formulées par des organes de suivi de conventions du Conseil de l'Europe comme MONEYVAL ou le GRECO ont motivé une plus grande vigilance des autorités sur les garanties apportées par les demandeurs. Par ailleurs, il est légitime que les autorités gouvernementales apprécient l'opportunité de délivrer ces autorisations en fonction notamment de la représentation existante des activités concernées et des exigences liées à certaines professions soumises à des réglementations spécifiques.

Toutefois, à l'occasion des nombreuses saisines dans ce domaine, le Haut Commissariat a constaté un manque d'information ou de transparence dans le suivi des procédures d'instruction des demandes qui a pu conduire à des situations d'incompréhension et de blocage préjudiciables.

Ainsi, l'une des affaires instruites portant sur la suspension de la procédure d'autorisation concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques a débouché sur une recommandation générale.

Dans cette affaire, un courrier informant la requérante de la délivrance du récépissé de sa déclaration de création d'activité avait bien été envoyé, marquant ainsi le début de la procédure. Un mois plus tard, la requérante recevait un nouveau courrier la sommant de produire des pièces complémentaires nécessaires à l'étude de son dossier, ce à quoi elle avait répondu. Plus de trois mois après le début de la procédure légalement initiée en date du premier

courrier reçu, elle recevait un nouveau courrier demandant à nouveau des pièces complémentaires qu'elle fournissait sans délai. Enfin, plus de 3 mois après, un troisième courrier est intervenu, toujours en vue de demander des pièces complémentaires.

Après plusieurs mois laissés de silence, la requérante sollicitait des informations auprès de la Direction de l'Expansion Economique quant aux suites de sa demande sans obtenir de réponse, ce qui l'a laissé dans une situation d'incompréhension. Elle avait toutefois pu estimer à juste titre que les réponses qu'elle avait fournies à l'Administration avait suspendu le délai d'instruction de son dossier uniquement entre la date des demandes de l'administration et celle des réponses apportées. Cela pouvait la conduire à considérer de bonne foi qu'une autorisation implicite avait été délivrée en application de l'article 5 de la loi 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques qui prévoit que, faute d'une réponse de l'Administration dans les trois mois, une demande d'autorisation est réputée accordée.

Pour l'Administration au contraire, la suspension de procédure actée par le troisième courrier n'avait pas été interrompue. En d'autres termes, la suspension de procédure était toujours d'actualité.

Dans le cas d'espèce, le Haut Commissariat a regretté que les demandeurs n'aient pas été mis en mesure de disposer d'informations précises concernant la durée de la suspension de l'examen de leur demande.

Ainsi, au cours de l'instruction de cette affaire, a été mis en évidence un dysfonctionnement dans l'application de l'article 5 de la loi 1.144 du 26 juillet 1991 précitée prévoyant que, faute d'une réponse de l'Administration dans les trois mois, une demande d'autorisation est réputée accordée. En effet, si le texte établit bien la possibilité d'une suspension du délai d'instruction, le silence sur la durée de la suspension et plus particulièrement sur la date à laquelle la procédure reprend son cours peut s'avérer hautement préjudiciable. Ainsi, dans le cas présent, une suspension de plus de trois mois a été de ce fait imposée à la requérante. Aussi, l'argument de l'Administration selon lequel la procédure de suspension a été régulièrement menée ne pouvait être retenu. En effet une telle interprétation du texte de loi permettant le cumul de suspensions est devenue un élément discriminant et non plus facilitant l'instruction du dossier d'activité économique.

Afin d'améliorer l'équité de la procédure d'instruction des demandes d'exercice de certaines activités économiques et juridiques, le Haut Commissariat a donc recommandé qu'un texte réglementaire, pouvant prendre la forme d'un arrêté ministériel, vienne à l'avenir préciser les conditions et modalités suspension du délai prévu à l'article 5 de la loi 1.144 du 26 juillet 1991, en prévoyant notamment la claire notification aux administrés des dates de suspension et de reprise de la procédure d'instruction de leur demande.

#### ► **Objet social**

Des difficultés comparables à celles décrites ci-dessus ont été rencontrées à l'occasion de demandes de modification d'objet social. Dans certains cas, une médiation a été possible afin d'aboutir à une rédaction satisfaisante. Il semble donc au Haut Commissariat que le dialogue entre les usagers et l'Administration pourrait être amélioré au bénéfice de tous.



## 2/ Emploi

### ► **Permis de travail**

Le Haut Commissariat a été saisi à plusieurs reprises par des personnes s'étant vu refuser la délivrance d'un permis de travail au motif d'un défaut de moralité prévu par l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 16.675 du 18 février 2005.

Le Haut Commissariat se réjouit d'avoir été en mesure de permettre au requérant de bénéficier du principe du droit à l'oubli. En effet, dans cette affaire, il était reproché des faits commis lors de sa minorité et qui n'avait pas donné lieu à une sanction pénale. De plus, lesdits faits étaient involontaires et ne présentaient pas une grande gravité. Une peine d'amende minimale avait été prononcée et le casier judiciaire de l'intéressé était ainsi resté vierge et n'a donné lieu à aucune récidive.

De plus le refus qui lui avait été opposé paraissait disproportionné et le fait de lui appliquer cette sanction constituait une double peine, alors même que le requérant ne semblait en rien menacer l'ordre public.

Le Haut Commissariat l'avait rappelé dans sa recommandation formulée en 2017 visant à préserver les chances d'insertion sociale et professionnelle des jeunes adultes en n'appréciant pas leur moralité à l'aune d'éventuels faits répréhensibles commis durant la minorité.

### ► **Discrimination**

Par ailleurs, le Haut Commissariat a été saisi à plusieurs reprises de faits survenus dans le cadre professionnel, tant dans le secteur public que privé, et ayant suscité auprès des requérants un sentiment de discrimination (en raison de l'âge de l'origine, ou de l'orientation sexuelle), à l'occasion de recrutement, ou dans les relations hiérarchiques et professionnelles.

Si aucune de ces affaires (dont une demeure en cours) n'a donné lieu à une recommandation individuelle car insuffisamment caractérisée ou documentée, le Haut Commissariat préconise de demeurer vigilant en ce qui concerne les pratiques discriminatoires dans le milieu professionnel et à la nécessité d'y sensibiliser les employeurs.

## 3/ Séjour

Le Haut Commissariat est intervenu à plusieurs reprises auprès des autorités afin d'instruire des affaires mettant en évidence un manque de transparence, notamment concernant les critères d'appréciation de l'administration.

### ► **Titre de séjour**

Le Haut Commissariat a été particulièrement alerté dans le cas d'une demande concernant la mère d'une monégasque, de nationalité russe. En l'espèce la saisine concernait un problème de délai d'instruction de la demande de carte de séjour de cette dernière, sa fille ayant en effet souhaité qu'elle la rejoigne en Principauté, étant admis que sa mère n'a plus de famille en Russie et n'a d'autres parents que sa fille, qui réside à Monaco.

Un premier refus de délivrance de carte de séjour avait été notifié à l'intéressée et le délai de réponse à sa demande avait eu pour conséquence de la placer en infraction au titre de son séjour, puisque son visa avait expiré dans l'intervalle. La Direction de la Sûreté Publique et le Département de l'Intérieur avaient alors contribué à clarifier sa situation auprès des autorités françaises de sorte que le non-respect des dates de validité de son visa ne lui soit pas imputables.

Une nouvelle demande de carte de séjour la concernant avait été adressée aux autorités monégasques en 2022. En effet, l'intéressée avait initié en août 2022 une procédure de demande de visa long séjour à Monaco auprès des autorités consulaires françaises à Moscou, conformément aux dispositions de l'article 1er de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté.

En mai 2023, lesdites autorités consulaires lui ont demandé, au titre de cette procédure, de leur transmettre son passeport et l'intéressée, aujourd'hui très âgée et résidant loin de la capitale russe, a dû se déplacer dans des conditions difficiles pour remettre ce document au Consulat de France à Moscou. Ainsi, depuis le mois de mai 2023, elle ne disposait plus de son passeport et les autorités consulaires françaises lui ont indiqué ne disposer d'aucune information concernant les suites réservées par les autorités monégasques à sa demande de visa de long séjour.

Le Haut Commissariat a relevé que, si le déroulement de cette procédure n'est pas, en soi, contestable, il reste que la durée depuis laquelle le passeport était retenu, sans même qu'elle soit informée des suites données à sa demande de visa et sans qu'elle puisse retirer son document sous peine d'interrompre la procédure, était particulièrement préjudiciable.

En effet, elle ne pouvait ainsi pas quitter le territoire russe, ce qui limitait considérablement sa liberté d'aller et venir autant que sa vie privée et familiale, puisqu'elle ne pouvait pas rendre visite pour des courts séjours à sa fille et à sa petite fille qui sont sa seule famille.

Or, il a semblé pour le Haut Commissariat que cet état de fait est susceptible de contrevenir aux droits consacrés par la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CESDH) ainsi que par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme au regard de la durée de rétention excessive de son passeport qui limite l'exercice des deux droits fondamentaux que sont le droit à la vie privée et la liberté de circulation.

Concernant le droit à la vie privée, la Cour considère en effet que l'article 8 de la Convention protège le droit au développement personnel, ainsi que le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur (Niemiets c/ Allemagne, 1992 ; Pretty c/ Royaume-Uni, 2002 ; Oleksandr Volkov c/ Ukraine, 2013). La cour estime également que les dispositions de l'article 8 de la CESDH tendent pour l'essentiel à prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires d'une autorité publique dans l'exercice de son droit au respect de sa vie privée et familiale (Libert c/ France, 2018) et que, lorsqu'un aspect particulièrement important de l'existence ou de l'identité d'un individu se trouve en jeu, la marge d'appréciation laissée à l'État est restreinte (Christine Goodwin c/ Royaume-Uni, 2002, et Pretty c/ Royaume-Uni, 2002). Par ailleurs, la Cour considère que la composante essentielle de la vie familiale est le droit de vivre ensemble de sorte que des relations familiales puissent se développer normalement (Marckx c/ Belgique, 1979) et que les membres d'une famille puissent être réunis (Olsson c/ Suède, 1988). Dans le

cas présent, la cellule familiale très restreinte se résumait à 3 personnes, sa fille, sa mère et elle-même. Il semblait primordial que la requérante bénéficie du droit de venir visiter sa fille et sa petite fille, toutes deux installées en Principauté, et la privation de son passeport fragilise donc énormément la famille. En outre la CEDH a déjà jugé que la rétention de documents d'identité constitue une atteinte à la vie privée, ce que ce type de document étant souvent nécessaire dans la vie quotidienne pour faire état de son identité (Smirnova c/ Russie, 2003).

Concernant la liberté de circulation, selon la jurisprudence de la CEDH, la question de savoir si un juste équilibre a été ménagé entre l'intérêt général et le droit du requérant à la liberté de circulation s'apprécie au regard de toutes les particularités du cas d'espèce (Hajibeyli c/ Azerbaïdjan, 2008). Dans le cas présent, outre l'impossibilité de pouvoir quitter territoire, s'ajoutait pour l'intéressée une incertitude pesante tenant à la longueur de la procédure et au silence de l'Administration, qui ne pouvait qu'augmenter son inquiétude et celle de sa famille monégasque.

Ainsi, le Haut Commissariat s'est assuré auprès des autorités des suites données à sa demande et, notamment, que l'instruction de cette dernière était menée de façon à ce que son passeport puisse lui être restitué dans un délai raisonnable.

#### ► Certificat de résidence

La Haut Commissariat a également été saisi d'une situation concernant un résident italien depuis plus de 10 ans, qui rencontrait des problèmes pour obtenir son certificat de résidence.

En effet, depuis plus de neuf mois, aucune réponse n'avait été adressée à sa demande, et ce en dépit du volumineux dossier qu'il avait produit et qui atteste que sa résidence principale et le centre de ses intérêts se situent bien à Monaco.

Conformément aux dispositions de l'Ordonnance Souveraine n°8.566 du 28 mars 1986 relative au certificat de résidence, ledit certificat est délivré dans les conditions suivantes :

- Établir être titulaire d'une carte de séjour en cours de validité ;
- Certifier sur l'honneur résider en Principauté plus de six mois par ans ou y avoir le centre principal de ses activités ;
- Présenter tous document pouvant servir de preuve en matière de résidence.

Or, bien que le demandeur semblait remplir toutes ces conditions, il demeurait sans réponse de la Direction de la Sûreté Publique qui l'empêchait d'exercer toute voie de recours faute de décision notifiée.

Au vu de l'ancienneté de cette affaire et du préjudice, notamment au plan fiscal susceptible d'être causé, le Haut Commissariat a saisi les autorités de cette affaire qui a connu une issue favorable.

A cette occasion, le Haut Commissariat a insisté à nouveau sur la nécessité d'appliquer des critères clairs et de respecter des délais ne créant pas de préjudice en eux-mêmes, indépendamment de la décision finale de l'Administration.



## B. Qualité de vie

La thématique de la qualité de vie a concerné en 2024 des sujets de proximité et a soulevé des problématiques de transparence et d'équité dans l'application de la réglementation principalement dans les secteurs du logement et des transports.

### 1/ Logement

#### > Calcul de l'ANL

Le Haut Commissariat a été saisi par un couple de personnes retraitées estimant que l'Allocation Nationale au Logement (ANL) ne leur était pas versée selon un taux conforme à leurs droits.

Ce couple se trouvait dans une situation particulièrement délicate puisque leurs cinq petits-enfants, tous monégasques, étaient alors placés au Foyer de l'Enfance Princesse Charlène de Monaco. En effet, leur fille n'était pas en état de s'en occuper et le père n'avait qu'un droit de visite classique.

Dans ce contexte difficile, le Juge Tutélaire, avait réservé à la grand-mère des enfants un droit de visite et d'hébergement en remplacement de leur fille.

Dans ces conditions, un appartement de trois pièces avait été attribué au couple au lieu d'un deux pièces. Il est d'ailleurs habituel qu'une pièce en plus soit ainsi attribuée quand un parent bénéficie d'un droit de visite et d'hébergement.

Toutefois, lors de l'instruction de leur demande d'ANL auprès de la Direction de l'Habitat, il a été notifié aux demandeurs que le montant de l'allocation ne serait pas calculé sur la base d'un trois pièces, puisque seul un deux pièces correspondrait à leurs besoins, et que le 10% supplémentaire correspondant à leur âge ne serait pas non plus pris en compte.

Ce mode de calcul paraissait inéquitable dans la mesure où l'appartement de trois pièces a été attribué au regard d'un besoin particulier qui résulte d'une décision de justice et que les intéressés, malgré des revenus modestes et leur âge, consacraient tout leur temps et leurs moyens à la prise en charge de leurs cinq petits-enfants.

Le Haut Commissariat se réjouit que l'Administration ait finalement accepté d'appliquer au calcul de l'ANL des demandeurs le taux applicable à un 3 pièces en le majorant de 10% compte-tenu de leur âge.

#### > Augmentation de bail

Le Haut Commissariat a été saisi au sujet de l'augmentation d'un bail domanial dans le secteur protégé, dont le requérant contestait le mode de calcul par l'administration.

Le locataire ne contestait pas que ledit immeuble relève de la loi n° 1235 du 28 décembre 2000 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1er septembre 1947, étant précisé que l'article 19 de ladite loi dispose notamment : « ...La notification mentionne la liste des références ayant servi à déterminer le montant du nouveau loyer proposé.

*Toutefois, l'augmentation de loyer calculée conformément au 1er alinéa ne peut excéder le triple de la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) pour l'ensemble des ménages (France entière) publié par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques français ».*

L'article 20 du dit texte légal indique par ailleurs que « le montant du loyer ne peut être modifié en cours de bail qu'annuellement en application d'une clause d'indexation indexée dans le bail.

*Toutefois l'augmentation annuelle du loyer ne peut excéder la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) pour l'ensemble des ménages (France entière) publié par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques français ».*

En l'espèce et en application de la loi précitée, le loyer avait été augmenté de 242,79 euros à compter du 1er avril 2024 portant son montant trimestriel de 1458,00 euros à 1700,76.

Or, selon le calcul du requérant cette augmentation aurait dû être de 152,87 euros (et non de 242,79 euros), ce calcul étant appuyé sur un jugement de la Commission arbitrale des loyers d'habitation en date du 17 juillet 2013, d'un autre en date du 7 janvier 2009 et enfin sur une décision du Tribunal Suprême du 20 mars 2007.

Au vu des jugements de la Commission arbitrale des loyers d'habitation en date du 17 juillet 2013 et du 7 janvier 2009, d'une décision du Tribunal Suprême du 20 mars 2007 et des données émanant de l'IMSEE, il a semblé au Haut Commissariat que le coefficient retenu par l'Administration des domaines pour fixer la limite du montant de l'augmentation du loyer autorisée correspondait non pas à la variation de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice des prix à la consommation mais à l'indice lui-même, ce qui paraissait justifier la contestation.

Le Haut Commissariat se réjouit donc qu'à la suite de son intervention, une rectification soit intervenue de la part de l'Administration dans le sens des éléments précités.

#### > Insalubrité de logement

Le Haut Commissariat a été saisi à plusieurs reprises concernant des questions d'insalubrité, que ce soit dans le secteur domanial ou protégé. S'il s'avère difficile d'exiger une obligation de résultat dans les interventions des bailleurs, car des diligences sont parfois données sans aboutir dans de brefs délais pour des raisons techniques, le Haut Commissariat souligne toutefois l'impact très négatif qu'impliquent certains désordres pour les occupants.

En outre, l'état de la législation et la situation particulière de la Principauté conduisent souvent les locataires à renoncer à toute action de crainte de se trouver dans l'obligation de quitter Monaco, ce qui est lourd de conséquences en particulier pour les personnes bénéficiant du statut d'enfant du pays.



## 2/ Transport

### ► Immatriculation de véhicule

Le Haut Commissariat a été saisi par une résidente monégasque qui rencontrait des difficultés afin d'immatriculer un véhicule en Principauté.

En effet, à la suite de l'achat d'un véhicule d'occasion chez un concessionnaire allemand la requérante a souhaité l'immatriculer en Principauté, ce qui lui a été impossible, le service des titres de circulation (STC) lui refusant l'accès à cette procédure au motif que l'adresse fournie au moment de l'achat était située en Italie. La requérante avait de plus précisé que cette adresse italienne avait dû être fournie en raison du refus du concessionnaire de procéder à la vente à une personne indiquant une adresse en Principauté de Monaco. Elle avait par ailleurs payé cet achat avec son compte bancaire italien et non monégasque car le concessionnaire allemand a refusé le paiement depuis un compte bancaire monégasque.

Selon la requérante, le STC refusait obstinément d'ouvrir une procédure d'immatriculation de ce véhicule, sans motiver par écrit son refus, l'empêchant ainsi de fournir les éléments participant d'une mise en règle de sa situation à l'égard du code de la route.

Elle avait donc été contrainte de faire immatriculer dans l'immédiat son véhicule en Italie, ce qui lui posait des difficultés au regard de l'assurance du véhicule puisqu'elle était assurée en Italie et non à Monaco.

Le Haut Commissariat est donc intervenu auprès de l'administration en faisant valoir les points suivants :

En vertu de l'article 1er de l'arrêté ministériel 87-217 du 15 avril 1987, « *tout véhicule automobile mis en circulation est affecté d'un numéro d'ordre dit « numéro d'immatriculation » délivré par le service de la circulation* », ce qui laisse supposer que tout véhicule automobile mis en circulation sur le territoire de la Principauté doit se voir attribuer un numéro d'immatriculation par le STC, dès lors qu'il appartient à un national ou à un résident. En effet, par principe, **il convient d'immatriculer son véhicule** dans le pays de résidence habituelle et l'immatriculation est une exigence légale pour qui réside dans la Principauté. Par ailleurs, le Haut Commissariat a fait valoir que la demanderesse remplissait la condition posée par l'article 102 du Code de la Route qui vise : « [...] 1°) *Les personnes physiques : domiciliées à Monaco au sens des articles 78, 79, 80 et 81 du Code civil, et pouvant justifier d'une carte d'identité nationale ou d'une carte de séjour en cours de validité. [...]* ».

Or, la requérante, de nationalité italienne, résidait en Principauté depuis 2015, son certificat de résidence délivré par la Direction de la Sûreté publique l'attestant. En outre, son activité professionnelle est solidement à Monaco établie et y confirmait sa présence effective et active. De plus, les services fiscaux lui avaient bien délivré une attestation fiscale d'exonération de TVA à l'occasion de l'achat du véhicule. Ainsi, en ne délivrant pas le certificat d'immatriculation, le STC aurait pu contrevenir à une disposition légale.



Le Haut Commissariat a par ailleurs relevé que, sur le site mon service public. gouv.mc il n'est à aucun moment mentionné que le paiement doit être réalisé depuis un compte bancaire monégasque. Aussi, le fait d'avoir payé le véhicule depuis un compte bancaire italien ne devait pas, en soi, être problématique concernant l'immatriculation. En effet, son achat a été fait dans un pays de l'UE et il lui était juridiquement et commercialement possible de procéder de la sorte.

Enfin, il apparaissait que la requérante avait fait immatriculer un autre véhicule, en 2021, sans aucune difficulté, alors même que ce véhicule a également été acheté d'occasion chez un concessionnaire, mais en France.

Aussi, considérant les points qui précèdent, le Haut Commissariat s'interrogeait sur les fondements du refus d'initier une procédure d'immatriculation pour le véhicule acquis en 2023.

Après vérification du fait que la facture initiale avait bien été établie au nom de la demanderesse et non d'une tierce personne, et que tous les justificatifs exigés par l'article 103 du Code de la Route avaient dûment été fournis, l'Administration a finalement accepté de procéder à l'immatriculation de son véhicule.

### ► Frais de stationnement portuaire

Le Haut Commissariat a été saisi par plusieurs usagers des ports de Monaco à la suite de la réception par ces derniers, en mai 2024, d'un courrier émanant de la Société d'Exploitation des Ports Monaco (SEPM) les informant qu'une contribution aux consommations des fluides (eau et électricité) serait désormais facturée pour l'ensemble des contrats annuels en sus de la grille tarifaire prévue par la loi n°478 du 17 juillet 1948 et l'Ordonnance Souveraine n° 3.815 du 23 juin 1967 fixant les règles de stationnement et de mouvement des navires dans le port qui règle les tarifs appliqués par le service de la marine. Il a par la suite été indiqué aux requérants par l'administration que cette mesure avait été approuvée par le Gouvernement Princier mais que ladite augmentation ne serait en vigueur qu'à compter du 1er janvier 2025.

Les demandeurs ont cependant fait valoir auprès du Haut Commissariat qu'il résulte de l'application des textes en vigueur précités que la fourniture des fluides est déjà incluse dans la redevance d'amarrage (article 20 de l'Ordonnance Souveraine précitée) payée sous la forme d'un forfait (article 32 de l'Ordonnance Souveraine précitée).

C'est ainsi que les contrats annuels prévoient notamment à leur article 4 - REDEVANCE ET PAIEMENT que :

« ...b) *Le montant de la redevance due pour la période définie à l'article 3 est établi sur la base d'un tarif calculé selon la longueur hors-tout du navire (tout appendice compris) et d'une grille de remises agréées par le Gouvernement Princier. Cette redevance est payable à la SEPM à réception et son paiement vaut acceptation de l'ensemble de cette Convention...* »

Le règlement général des ports de Monaco annexé à l'arrêté ministériel n° 2023-503 du 7 septembre 2023 prévoit concernant l'utilisation de l'électricité et de l'eau des bornes à quai que :

- « *Lorsque la présence du dispositif le permet, les Navires ont l'obligation de se brancher aux bornes à quai ;*

- *L'usage de l'électricité ou de l'eau, à partir des bornes de quai, est exclusivement réservé aux usagers des postes à flot, dans les conditions établies par la SEPM. Les Navires (hors navires de l'Etat ou de servitude) ne pourront rester sous tension électrique qu'en présence d'une personne à bord...*
- *Les manches à eau ne pourront être laissées sur les quais sans que celles-ci soient utilisées. Après chaque utilisation, l'utilisateur devra ranger sa manche à eau à l'intérieur de son navire. Pour les manches à eau connectées à la borne, la partie la plus longue de la manche devra être conservée à l'intérieur du navire ».*

Aucun élément réglementaire ne paraissait donc prévoir la possibilité de facturer la fourniture de fluides ni n'instaurait un tarif à cet effet, ce qui indiquait bien que ladite facturation des fluides est déjà incluse dans le contrat.

Il semblait donc que la facturation des fluides, qui n'était pas instaurée par les textes en vigueur et ne reposait sur aucun tarif officiel, ne serait fondée en l'état sur aucune base légale.



Par ailleurs, selon les éléments portés à la connaissance du Haut Commissariat par les requérants, il s'avérait qu'aucune installation de compteurs mesurant la consommation de chaque navire ou d'équipements permettant de garantir que seul le propriétaire du navire utilise les bornes à quai ne seraient prévus, ce qui ne permettrait pas selon eux de garantir l'optimisation de la consommation d'eau et d'atteindre ainsi l'objectif environnemental invoqué par la SEPM.

A la suite de l'intervention du Haut Commissariat, l'Administration a confirmé la position selon laquelle elle considère que la fourniture de l'eau et de l'électricité est un service accessoire puisque, même si des activités de transports de marchandises et de personnes, puis de loisirs s'y sont développées, l'objectif premier des ports est d'offrir un abri aux navires.

Dès lors, le Gouvernement estime que la Société d'Exploitation des Ports de Monaco (S.E.P.M.) a la possibilité de prévoir une contribution sur le fondement des dispositions des articles 760-1 et 760-2 du Code de la mer et de l'article 31 du cahier des charges du contrat de concession, qui l'autorise à « percevoir des redevances rémunérant des services accessoires non prévus au présent cahier des charges ».

Il a également été précisé qu'un programme large et progressif d'électrification des quais n'a été mis en place par le Gouvernement dans les ports Hercule et de Fontvieille qu'à compter des années 2000. En effet, les premiers équipements nécessaires à la délivrance de la puissance électrique suffisante pour l'alimentation électrique des navires de plaisance ont été installés en 2006. Aujourd'hui seul le quai affecté à la fourrière dans le port de Fontvieille ne dispose pas de branchements électriques. Pour autant, il n'existe pas sur tous les quais de prises individuelles face à chaque navire, ce qui explique qu'une facturation au réel ne puisse être mise en place pour toutes les catégories de navires de plaisance. Enfin, à l'heure actuelle, les quais ne sont pas équipés pour permettre aux navires de croisière de bénéficier d'un branchement électrique.

Par ailleurs, les équipements de raccordement des navires à l'eau et à l'électricité ne sont selon l'Administration pas déterminants sur le plan de la sécurité, dans la mesure où les pompiers disposent de bornes d'extinction spécifiques (colonne humide et colonne sèche) et où des extincteurs sont positionnés sur chaque ponton.

Dans cette logique, la prestation de stationnement ne revêt par conséquent pas la même importance en pratique que celle de l'accès à l'eau et à l'électricité. C'est la raison pour laquelle l'Administration souligne que certains ports de plaisance prévoient d'ailleurs une tarification pour les droits de port – correspondant aux droits de stationnement du navire – et une tarification complémentaire pour les frais de fluides.

Néanmoins, le Gouvernement a admis qu'une mise à jour des textes réglementaires applicables en la matière pourrait effectivement s'avérer nécessaire afin de les mettre en cohérence avec la loi et d'en faciliter la compréhension par les utilisateurs des services proposés par la S.E.P.M.

## C. Social et santé

Dans les domaines de la protection sociale et de la santé, le Haut Commissariat a effectué en 2024 des actions de médiation auprès d'entités privées en ce qui concerne le handicap et a également contribué à de nombreux travaux législatifs.

### 1/ Handicap

#### ► Discriminations

Le Haut Commissariat a été saisi à plusieurs reprises en raison de situations de discrimination relatives au handicap.

A la suite des interventions du Haut Commissariat, certaines structures privées ont fait part des nouvelles mesures mises en place afin de faciliter l'accueil des personnes souffrant de handicap et notamment malvoyantes.

Toutefois, le Haut Commissariat a pu constater qu'en l'absence d'un texte de portée générale sur les discriminations, la loi actuelle ne permet pas de résoudre certaines situations, et ce malgré la bonne volonté des intervenants, ce qui contribue à laisser perdurer des situations absurdes.

Ainsi, le Haut Commissariat a mis en évidence que la loi sur la copropriété exige une majorité qualifiée très difficile à obtenir afin de déroger à des règles de copropriété permettant de faciliter l'accès de personnes handicapées à certaines facilités si ces dernières ne sont pas rattachées au bien dont elles sont propriétaires.

L'attention du Gouvernement a été appelée sur ce point afin que le plan Handipact et les futures modifications législatives permettent une évolution.

#### ► Avis législatif

##### ***Avis sur la proposition de loi destinée à modifier la loi n° 1.410 du 2 décembre 2014 sur la protection, et la promotion du droit des personnes handicapées***

En février 2024, le Conseil National a saisi le Haut Commissariat d'une nouvelle proposition de loi destinée à modifier la loi n° 1.410 du 2 décembre 2014 sur la protection, et la promotion du droit des personnes handicapées.

Le Haut Commissariat s'est réjoui de cette évolution qui va dans le sens d'une plus grande inclusion dans la société des personnes handicapées et plus de transparence dans le traitement de leurs dossiers.

De manière générale, le Haut Commissariat a estimé que l'adoption de ce texte constituerait une avancée importante en ce qu'elle permettrait d'instaurer un dispositif très complet venant renforcer les modalités de l'aide apportée aux personnes handicapées mais aussi la reconnaissance des personnes aidantes, et fixant des objectifs tangibles en matière d'intégration professionnelle et d'aide à la parentalité.

Le Haut Commissariat a plus particulièrement formulé les remarques suivantes sur le dispositif :

Il a souligné que l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> modifié prévoit également « *le droit à des aménagements raisonnables* ». Le Haut Commissariat s'est interrogé sur la



signification de cette expression et considère que, bien qu'un texte d'application pourrait apporter les précisions nécessaires à sa parfaite compréhension, il serait souhaitable que la loi ne fasse pas l'économie d'une explication sur ce point. Le Haut Commissariat a relevé avec satisfaction que ce projet de loi prévoit à son article 5 une allocation journalière pour les aidants familiaux, cumulable avec l'allocation d'éducation spéciale prévue à l'article 13.

Il s'est également réjoui que l'insertion des personnes handicapées au plan professionnel soit favorisée par la création d'une commission d'orientation des travailleurs handicapés à l'article 6 ainsi que d'un fonds d'aide aux travailleurs handicapés et que l'article 7 prévoit des mesures incitatives pour les personnes handicapées et pour les employeurs sous la forme d'aides financières. En effet, à l'occasion de plusieurs saisines individuelles, le Haut Commissariat a constaté les difficultés concrètes rencontrées par les personnes handicapées dans la recherche d'emploi et le caractère dissuasif de certaines dispositions, notamment celles prévoyant la suspension des aides en cas de retour à l'activité.

Le Haut Commissariat a par ailleurs noté que l'article 6 prévoit que la commission d'orientation des travailleurs handicapés comprendrait des employeurs, des salariés, des associations de personnes handicapées ainsi qu'un collègue médical et serait présidée par un médecin inspecteur de la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale (DASS).

Ladite commission aurait pour mission d'orienter des travailleurs handicapés, de délivrer informations, conseils, accompagnement et financement aux entreprises, aux organismes de formation et aux personnes en situation de handicap.

Le Haut Commissariat a toutefois relevé à cet égard que la présidence de cette commission, notamment chargée de l'attribution du statut de travailleur



handicapé, par un médecin inspecteur de la DASS ne donnerait pas l'apparence d'impartialité nécessaire et qu'une autre solution pourrait être recherchée afin de garantir plus d'objectivité.

Le Haut Commissariat a constaté avec satisfaction que l'article 6 permettrait à la personne handicapée, si elle en fait la demande, d'être entendue par la commission d'orientation. Il a toutefois suggéré qu'il soit précisé que la personne handicapée pourrait être à cette occasion « *éventuellement assistée du conseil de son choix* ».

Le Haut Commissariat s'est réjoui que l'article 7 prévoirait que la décision rendue par le Directeur de la DASS soit prise sur avis de la commission d'évaluation du handicap et dans tous les cas motivés.

Par ailleurs il a relevé avec satisfaction que l'article 4 vient poser le principe que l'avis de la commission d'évaluation serait communiqué au demandeur sur sa simple demande. Cela étant, il a indiqué que les modalités procédurales de cette demande méritent d'être précisées le cas échéant dans les textes d'application.

A cette occasion, le Haut Commissariat a souligné que les intéressés devraient également être informés qu'ils sont à même d'effectuer un recours gracieux ou contentieux de cette décision administrative ainsi que de la possibilité de saisir le Haut Commissariat.

Il a par ailleurs appelé l'attention du législateur sur le fait que, l'article 27 octroyant à la commission d'évaluation des attributions larges et multiples, il serait nécessaire de veiller à ce que son fonctionnement demeure efficace et transparent pour les administrés en prévoyant, le cas échéant, dans les textes d'application, l'institution de formations distinctes compétentes pour chacune de ses différentes missions.

Le Haut Commissariat s'est réjoui que l'article 12 du présent projet de loi prévoit la compensation des conséquences du handicap « *quels que soit l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie* » et que cette compensation concerne un champ très large de besoins et d'aides qui feront l'objet d'un plan dédié et adapté.

Le Haut Commissariat a noté avec satisfaction que l'article 11 du présent projet de loi précise que les mesures prises au bénéfice des personnes handicapées ne constitueront pas des discriminations. À cet égard, il a rappelé une nouvelle fois son souhait que soit adoptée une loi générale concernant la lutte contre les discriminations, nécessaire pour garantir le principe d'inclusivité tout en préservant les discriminations légitimes et justifiées.

Le Haut Commissariat s'est félicité par ailleurs que l'article 14 de la loi introduise des dispositions destinées à apporter des aides humaines, techniques et financières aux parents tributaires du statut de personne handicapée. Le Haut Commissariat a enfin recommandé de manière plus générale et au cas où le projet de texte serait adopté, que l'élargissement des critères de handicap soit effectivement pris en compte au plan réglementaire et pas uniquement au moment de l'attribution des aides.

Ainsi, il serait nécessaire que l'articulation des nouvelles dispositions avec celles concernant les aides aux personnes âgées soit assurée, l'article 12 du présent projet de loi ne permettant pas à des conditions d'âge d'empêcher leur application.



Le Haut Commissariat souligne également la nécessité de veiller à ce que l'élargissement des critères de handicap soit effectivement pris en compte en ce qui concerne les modalités d'accueil dans les services administratifs ou l'attribution de logements domaniaux.

Au sein du Titre IV, est inséré un chapitre préliminaire intitulé dispositions générales dont l'objet est de prévoir un droit à compensation des conséquences du handicap et des modalités y afférant. Le Haut Commissariat a saisi l'opportunité offerte par l'esprit de ce Titre IV pour revenir sur l'importance de garantir un cadre législatif sur la discrimination en son sens plus global.

En effet, bien que ce projet constitue une avancée majeure depuis la loi n° 1.410 du 2 décembre 2014 sur la protection, l'autonomie et la promotion des droits et des libertés des personnes handicapées, qui a consacré pour la première fois l'interdiction d'une différence de traitement à raison du handicap, il reste qu'il invite justement à réfléchir à la création d'un cadre légal plus complet et global.

L'absence de loi cadre relative à la lutte contre les discriminations ne signifie certes en rien que la Principauté ne soit pas particulièrement engagée sur cette problématique. La ratification en novembre 2017 par Monaco de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées illustrant la position proactive et progressiste de la Principauté dans ce domaine, mais le Haut Commissariat considère que l'expérience ainsi acquise devrait inciter les institutions à envisager l'édiction d'un cadre général définissant et prohibant les discriminations.

L'adoption d'un tel dispositif serait, en effet, d'une part, de nature à renforcer l'effectivité des recours dans ce domaine ainsi que l'action du Haut Commissariat et d'autre part, il permettrait une meilleure appréhension du phénomène discriminatoire dans toute sa diversité et sa pluralité. Ce dernier point est en effet indispensable à la mise en œuvre de politiques de lutte efficaces. L'édiction d'une loi-cadre pourrait également servir de déclencheur à un nécessaire processus de « *dépoussiérage* » et de mise à jour de textes législatifs ou réglementaires.

En outre, rappelant que depuis 2016 l'ECRI a formulé son souhait de voir la Principauté « adopter une législation complète pour l'égalité de traitement et contre la discrimination dans les domaines du droit privé et administratif », le Haut Commissariat souligne une nouvelle fois la nécessaire élaboration d'un cadre légal pertinent et respectueux des spécificités monégasques, permettant de mieux prévenir et lutter contre toutes les formes de discrimination.

Sans ignorer les réserves légitimes qui ont pu s'exprimer à l'encontre d'un alignement de la législation monégasque sur des standards européens supposés impropres à prendre en compte les contraintes spécifiques liées à l'exiguïté du territoire et à la nécessité de protéger une population nationale minoritaire sur son sol, le Haut Commissariat estime pourtant qu'une réflexion devrait pouvoir être conduite autour de l'édiction d'un texte de lutte contre les discriminations se conciliant avec les régimes de priorité existants, tels que prévus et garantis à la Constitution, sans les remettre en cause.



## 2/ Santé

Le Haut Commissariat a été consulté sur plusieurs projets de loi concernant les questions de santé qui ont constitué des avancées significatives et se félicite que plusieurs de ses recommandations aient pu être prises en compte, notamment afin de garantir le respect du consentement et de la vie privée des patients ainsi que des procédures de signalement et de contrôle impartiales.

**Avis du Haut Commissariat sur le Projet de loi n°1081 relatif au développement des soins palliatifs et accompagnement de la personne en fin de vie, devenu la loi n°1.576 du 17 juin 2025.**

Le Conseil National a consulté en juin 2024 le Haut Commissariat sur le projet de loi relative au développement des soins palliatifs et à l'accompagnement des personnes en fin de vie qui couvrait deux volets : d'une part, l'apaisement de la souffrance en ayant recours à des soins palliatifs ; d'autre part, en ce qui concerne l'acharnement thérapeutique, il prévoyait que les actes et traitements médicaux ne soient pas mis en œuvre lorsqu'ils résultaient d'une obstination déraisonnable.

Le Haut Commissariat s'est réjoui que le projet de texte vienne combler un vide juridique à Monaco. En effet, les seuls textes actuellement applicables en la matière étaient d'une part, l'article 1er de la loi n° 1.454 du 30 octobre 2017 relative au consentement et à l'information en matière médicale et, d'autre part, les articles 36 et 37 du code de déontologie médicale.

Le Haut Commissariat a été sensible à la démarche du législateur et a notamment loué la volonté de prendre en compte les différents types de catégories

de sujets de droit personnes physiques tels que les mineurs, mineurs hors d'état d'exprimer leur volonté et les majeurs, majeurs sous tutelle et/ou hors d'état d'exprimer leur volonté.

Toutefois, le Haut Commissariat a rappelé qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de consensus, notamment au Conseil de l'Europe, sur des notions fondamentales telles l'acception et l'articulation des articles 2 (droit à la vie) et 8 (droit à la vie privée) de la CESDH. C'est la raison pour laquelle le Haut Commissariat a estimé que la loi se devait d'être particulièrement explicite afin de prendre mieux en compte les principes de dignité et de respect de la volonté des patients et d'éviter toute ambiguïté pouvant mener à des impasses tragiques telles que celles connues à l'occasion de l'affaire Lambert dans le pays voisin, démarche qui conduit inévitablement à poser la question du choix laissé au patient de bénéficier d'une aide à mourir.

Le Haut Commissariat a également formulé des remarques portant sur la volonté du patient ; la souffrance réfractaire ; l'accompagnement et l'acharnement thérapeutique.

En ce qui concerne par ailleurs le champ du projet de loi, le Haut Commissariat a souligné que la multiplicité des méthodes menant à la fin de vie accompagnée et permettant de délivrer un patient souffrant rend la délimitation du sujet et les modalités régulatrices associées très délicate. Le présent projet de loi avait choisi de réguler la question des soins palliatifs qui est, en soi, déjà complexe.

Le Haut Commissariat a de plus souligné qu'au niveau des droits humains, la question soulève toutefois d'autres enjeux puisqu'elle vient mettre en débat des droits équivalents mais contradictoires. Aussi, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dans son article 25 précise que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ». L'article 3 précise en revanche que « tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne ». La CESDH prévoit également, qu'il s'agisse de ses articles 2 ou 8, des droits fondamentaux qui posent pour principe le droit à la vie. Or, ce même droit à la vie ne pourrait-il pas induire de pouvoir décider de quand interrompre sa vie ? Dans le cas présent, ces limites sont particulièrement mises en débat. En d'autres termes, la volonté du sujet permet de déterminer si oui ou non droit à la vie signifie droit à la fin de vie. Dans ce contexte très subjectif et délicat, en ce qu'il entremêle souffrance, peur et idéologie, la question de l'expression libre et éclairée de la volonté est au cœur de la réflexion.

En effet, dans sa jurisprudence, la Cour de Strasbourg a déjà admis que le droit à la vie au sens de l'article 2 n'interdit pas le recours à l'aide médicale à mourir, à condition que celle-ci soit accompagnée de garanties appropriées et suffisantes pour prévenir les abus et assurer respect du droit à la vie (Lambert et autres c/ France, 2015). Écartant l'hypothèse de l'euthanasie active, cette décision, qui reconnaît l'absence de consensus des États membres du Conseil de l'Europe sur l'arrêt des traitements, insiste en revanche sur le consensus existant quant à la prise en considération de la volonté du patient. D'ailleurs, la CEDH considère que l'accès à l'aide médicale à mourir est liée à des aspects fondamentaux du respect de la vie privée, de l'intégrité physique, mentale, et de la dignité humaine et rend l'article 8 applicable (Pretty c/ Royaume-Uni, 2002).



Le Haut Commissariat a cependant tenu à souligner qu'à terme et compte tenu de l'importance conférée, à juste titre, au respect de la volonté du patient, il s'avérera inévitable d'envisager également une réflexion dépassant la seule question des soins palliatifs et posant celle de la possibilité pour un patient de solliciter une aide à mourir et des garanties et conditions qui devraient impérativement encadrer ce type de pratiques.

Le Haut Commissariat a par ailleurs formulé des remarques concernant la prise en compte de la volonté du patient.

Il a ainsi rappelé la loi n° 1.454 du 30 octobre 2017 relative au consentement et à l'information en matière médicale qui prévoit notamment à son article 1er que « *le consentement libre et éclairé de toute personne appelée à subir un acte ou à suivre un traitement médical est préalablement recueilli par le professionnel de santé ayant la charge, dans le cadre de ses compétences et dans le respect des règles professionnelles qui lui sont applicables, d'effectuer ou de prescrire l'acte ou le traitement...* ».

La déclaration des volontés de fin de vie, régie par le Chapitre II du projet de loi, devait permettre au patient de demeurer acteur des décisions médicales de sa fin de vie, notamment sur la question de la poursuite ou l'arrêt des traitements, dans le cas où il ne serait plus en mesure d'exprimer sa volonté. Ce document est donc décisif dans la prise en compte de l'avis du patient par le médecin, qui y est lié. Leur contenu s'impose au médecin qui doit les appliquer.

Le Haut Commissariat a précisé qu'en droit français, depuis les lois Leonetti et Claeys Leonetti, les directives anticipées n'ont pas vocation à être utilisées tant que le patient est en capacité de communiquer ses volontés mais s'appliquent lorsqu'il ne peut exprimer sa volonté de poursuivre, limiter, arrêter ou refuser des traitements ou actes médicaux. Le contenu des directives prime alors sur les différents avis et témoignages de la personne de confiance ou des proches. Le médecin peut toutefois refuser de les appliquer en cas d'urgence vitale le temps d'évaluer la situation et/ou lorsqu'elles lui apparaissent inappropriées ou non conformes à la situation médicale. Dans ce dernier cas, il doit au préalable avoir consulté l'ensemble de l'équipe soignante et un confrère indépendant, et après avoir recueilli le témoignage de la personne de confiance si elle a été désignée ou à défaut celui de la famille ou des proches. Il doit préciser dans le dossier médical pourquoi il décide de passer outre. En France, dans sa décision n° 2022-1022 du 10 novembre 2022, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article L.1111-11 du Code de la santé publique prévoyant que le médecin peut écarter les directives anticipées, « *notamment lorsqu'elles sont manifestement inappropriées ou non conformes à la situation médicale du patient* ». Cette disposition n'étant pas prévue par le présent projet de loi, le Haut Commissariat estimait que son ajout pouvait être discuté.

Par ailleurs, le Haut Commissariat a relevé que le troisième paragraphe de l'article 18 du présent projet de loi, relatif à la rédaction des volontés de fin de vie en cas d'impossibilité, pour patient, d'exprimer sa volonté, posait certains problèmes.

D'une part, un seul témoin était requis pour attester la déclaration formulée, pour le compte du patient. Or, il paraissait plus prudent d'exiger la présence de plus d'un témoin. En effet, une pluralité de témoins éviterait tout débat sur le degré d'influence subie par le patient à ce moment, étant admis qu'il est en situation d'extrême vulnérabilité.



D'autre part, le Haut Commissariat a remarqué l'absence d'option concernant le possible changement de témoin. En effet, le patient devrait avoir la totale liberté de revenir sur cette déclaration notamment en y substituant un autre témoin, ce dernier ayant pu voir certains pans de sa vie affectés par ailleurs et donc ne pas pouvoir répondre aux obligations qui lui incombent dans le cas présent. Aussi, le Haut Commissariat a recommandé que soit exigée la présence de plus d'un témoin pour attester de l'authenticité de la déclaration, ainsi que soit prévue la possibilité de changer de témoin si et quand le patient le souhaite.

Dans la nouvelle rédaction de l'article 18 § 3, le Haut Commissariat ne peut que constater que son avis n'a pas été suivi. La loi dispose toujours le recours à un seul témoin et ne prévoit pas la possibilité d'en changer. Cependant, au regard de la rédaction, les patients peuvent révoquer leur déclaration, ce qui laisse penser à l'acceptation de changement de témoin au moment d'en rédiger une nouvelle. Cela paraîtrait assez logique.

***Avis du Haut Commissariat concernant le Projet de loi n°1090 relatif à la gestion des risques associés aux soins devenu la loi n°1.567 du 12 décembre 2024.***

Le Haut Commissariat a été saisi du projet précité par le Conseil National.

Le Haut Commissariat a relevé que la question de la gestion des risques est un des sujets devant retenir une attention particulière car il fait partie d'une plus grande problématique générale liée à la santé des personnes et de sécurité des soins. L'État doit être en mesure d'anticiper les ingérences qui pourraient survenir dans ce milieu.

Le Haut Commissariat a rappelé à ce titre que la culture de la sécurité médicale implique d'avoir une perception globale et inclusive du travail réalisé par les praticiens, l'acte de soin devant nécessairement être pensé comme faisant partie d'un processus pré et post soin. La prise de conscience que la gestion des risques associées aux soins est une gestion complexe et plurifactorielle aide à en saisir tous les aspects en veillant par exemple à inclure toutes les catégories de personnel, promouvoir la coopération et le travail d'équipe, procéder à des réponses non coercitives mais dynamiques, de sorte à promouvoir une organisation apprenante et une amélioration continue des services. Par ailleurs, le Haut Commissariat a relevé que la question de la gestion des risques associés aux soins soulève divers enjeux, qui sont à la fois humains, techniques et organisationnels : il est important, dans cette démarche d'optimisation des politiques publiques sanitaires, de faire en sorte que les patients aussi bien que leur famille soient également inclus dans le processus de gestion des risques. Cette prise compte doit d'ailleurs porter aussi bien sur les aspects médicaux strictement et les conséquences associées, que sur les aspects sociaux, émotionnels et physiques.

Les risques à prendre en compte doivent donc être relatifs non seulement aux soins prodigués et aux activités de soutien sans lesquelles les soins ne pourraient être réalisés, mais également à la vie hospitalière et à l'environnement. En revanche, et afin de veiller à assurer une prise en charge et une relation de confiance optimum entre les patients et les établissements de santé, le Haut Commissariat a souhaité revenir sur certaines dispositions relatives aux délais d'action qui étaient prévues par le présent projet de loi ainsi que sur son articulation avec de précédents textes en matière d'indemnisation et de procédure.

Sur les délais, le Haut Commissariat a relevé que l'article 7 du présent projet prévoyait d'organiser une enquête de prévalence des événements indésirables associés aux soins sur une période de 24 heures. Toutefois, étant admis qu'un événement indésirable associé aux soins est un incident préjudiciable à un patient hospitalisé survenu lors de la réalisation d'un acte de prévention, d'une investigation ou d'un traitement et considérant que les temps de réaction varient selon le type de pathologie, le soin réalisé et le profil médical du patient (comorbidités, âge, antécédents médicaux), ce délai proposé apparaissait limitant.

En outre, considérant que l'enquête de prévalence a notamment pour objectif de mobiliser l'ensemble des professionnels pour dégager des priorités d'action et de suivi en matière de politique de prévention et de bon usage des soins, le délai semblait, pour le Haut Commissariat, mériter d'être allongé d'au moins 24 heures, ne serait-ce que pour permettre une parfaite prise en compte des différents événements indésirables pouvant survenir.

Concernant ce point précis, le Haut Commissariat considère qu'un suivi partiel a été adopté. En effet, l'article 7 ne fait plus référence à cette enquête de prévalence ni à un quelconque délai.

Le Chapitre II, en sa section 1, prévoyait par ailleurs que les divers signalements faits pour déclarer un événement indésirable grave, associé aux soins doivent se faire sans délais. C'est plus généralement tout le processus de déclaration des événements indésirables qui doit correspondre à cet impératif de l'immédiateté. Le Haut Commissariat s'interrogeait toutefois sur la portée de cette volonté du législateur d'agir « sans délai ». Si la question de l'urgence à agir et si le souci de prise en charge effective et efficace des patients sont des préoccupations louables, il reste que la formulation « sans délai » pourrait inviter à la précipitation au détriment de l'évaluation rationnelle d'une situation critique.

Aussi, et bien que la démarche soit au demeurant intéressante, la formulation pourrait s'avérer contre-productive en ce qu'elle ne permettrait pas dans certains cas d'identifier, d'analyser et d'évaluer correctement la situation. La proposition d'actions à mener peut alors être inadaptée et le retour sur expérience ne permettra pas de répondre aux éléments constitutifs d'une culture de la sécurité. Le Haut Commissariat recommandait que cette expression « sans délai » soit remplacée par une expression plus adaptée telle que « dans un délai permettant d'obtenir une réponse/prise en charge efficace et complète ».

Malgré les observations du Haut Commissariat, le Chapitre II fait toujours figurer la mention « sans délai » (7 fois) dans la loi en question au détriment d'une formulation plus souple. Le risque reste toujours associé à une incapacité à évaluer correctement la situation.

Le Haut Commissariat rappelle enfin ses remarques précédentes figurant dans son avis en date du 8 avril 2024 portant sur le projet de loi n° 1040, relatif à la préservation de la santé des patients, dans lequel il avait relevé l'incohérence des délais d'information des victimes et de déclaration des infections nosocomiales et événements indésirables graves. A cette occasion, le Haut Commissariat avait noté que la déclaration au Directeur de l'action sanitaire d'une infection nosocomiale dès lors qu'elle répond à certains critères ou d'un événement indésirable grave devait se faire « sans délai » et devait notamment comporter la mention de l'information de la personne atteinte. Or, pour procéder à cette information, les professionnels de santé disposent de 15 jours. Cette information devant être délivrée à la victime avant la rédaction de la déclaration.



En l'occurrence, le Haut Commissariat constate que l'expression « sans délai » est là encore conservée mais sans la mention de l'information de la personne par les professionnels de santé.

Concernant l'indemnisation des patients, dans le prolongement de ce que le Haut Commissariat avait recommandé en 2022 dans son avis sur le projet de loi relative à la préservation de la santé des patients dans les structures de soins, et parce que le présent projet faisait mention des infections nosocomiales, le Haut Commissariat a rappelé le point fondamental que constitue l'indemnisation des patients en cas de survenance de conséquences potentiellement préjudiciables pour ces derniers. En l'état des textes en vigueur et du présent projet de loi, l'indemnisation n'est prévue qu'en cas d'infection nosocomiale. Or, le Haut Commissariat considère que d'autres événements indésirables graves, pour lesquels la preuve de l'absence de faute de l'établissement de santé aurait été reconnue par une décision de justice devenue irrévocable, pourraient donner lieu à une demande d'indemnisation par l'Etat. Lors de sa précédente consultation, le Haut Commissariat avait ainsi proposé la mise en place d'un mécanisme permettant l'indemnisation (généralement sur fonds publics) de l'aléa thérapeutique dès lors que les répercussions qui en découlent pour le patient dépassent un certain seuil de gravité, à l'instar de ce qui se fait en France au travers de l'Office National d'Indemnisation des Accidents Médicaux (ONIAM). Le Haut Commissariat estimait donc que le présent projet de loi pouvait être l'occasion d'introduire ce type de disposition. En l'espèce, le Haut Commissariat n'a relevé aucune référence quant à l'indemnisation dans la loi malgré que des renvois soient opérés vers la loi n°1.541 du 22 décembre 2022.



Enfin, concernant les procédures de signalement d'incidents en général, le Haut Commissariat a remarqué que les dispositions applicables, si elles sont tout à fait pertinentes sur le fond, sont réparties entre plusieurs textes législatifs (le présent projet de loi et la loi n° 1.541 du 22 décembre 2022 précitée). Le Haut Commissariat considère qu'afin d'être plus facilement accessible aux éventuelles victimes, ces mesures auraient gagné à être regroupées au sein d'un même texte.

**Projet de loi n°1091 fixant les pouvoirs des médecins-inspecteurs de santé publique devenu la loi n° 1.568 du 12 décembre 2024 :**

Le Haut Commissariat a été saisi par le Conseil National de ce texte constituant le troisième volet du projet gouvernemental sur la préservation de la santé des patients.

Dans un premier temps, le Haut Commissariat a appelé l'attention du législateur sur le fait que le choix de conférer au médecin-inspecteur des attributions fortes destinées à garantir la mise en œuvre des politiques de santé publique, s'il traduit une intention louable, pouvait toutefois avoir des conséquences néfastes en ce que, d'une part, il s'inscrivait dans une démarche qui n'était plus collaborative et, d'autre part, en ce qu'il augmentait de façon considérable la responsabilité du médecin-inspecteur, qui agissait désormais quasiment comme un agent du pouvoir judiciaire.

Par ailleurs, les pouvoirs d'enquêtes dévolus au médecin-inspecteur par le projet de texte paraissaient mériter un assouplissement, afin que soient notamment efficacement garantis les principes du contradictoire et de la séparation des pouvoirs.

Le Haut Commissariat a en effet considéré que les pouvoirs de contrôle et de décision ressortant des articles 1 à 4 du projet de loi constituaient un nombre de prérogatives élargies pour le médecin-inspecteur qui dépassaient, au sens du Haut Commissariat, l'esprit de l'Ordonnance Souveraine n° 5.542 du 14 décembre 2015 et de l'Ordonnance Souveraine n° 3.634 du 8 septembre 1966. Le Haut Commissariat a relevé à cet égard que, dans le pays voisin, le code de la Santé Publique confère des attributions certes larges au médecin-inspecteur de santé publique, mais que ces dernières restent circonscrites aux fonctions et compétences inhérentes à la fonction de médecin, qui, à aucun moment, ne se substituent à un agent du droit.

Or, dans le présent projet de loi, semblait apparaître une certaine confusion des missions voire des domaines de compétences entre droit et médecine, le médecin-inspecteur sortant souvent de la sphère médicale pour assumer des missions de praticien du droit.

Ainsi, l'article 1 du projet prévoyait que le médecin-inspecteur pouvait contrôler le respect des dispositions législatives ou réglementaires relevant de ses attributions, notamment afin de rechercher et constater des manquements ou infractions. Il pouvait, à cet égard, prononcer des mesures correctives après avoir entendu l'intéressé. Le Haut Commissariat a estimé que cette disposition était particulièrement engageante pour le médecin-inspecteur qui désormais se voyait attribuer des compétences à connotation répressive. Le Haut Commissariat a relevé à titre de comparaison que les inspecteurs du travail ne pouvaient apporter que des prescriptions à la suite des vérifications qu'ils effectuent conformément à l'article 3 de la loi n° 537 du 12 mai 1951.



De même, les attributions qui étaient jusque-là dévolues au médecin-inspecteur par les Ordonnances Souveraines n° 5.642 et 3.643 consistaient à effectuer des inspections techniques et à la présentation d'avis et de recommandation, sans comporter aucune visée répressive.

Le Haut Commissariat craignait de plus que cette évolution se fasse au détriment de l'exercice d'autres compétences possibles du médecin-inspecteur à savoir de prévention, de veille, d'information, de conception, d'exécution et d'évaluation des politiques de santé publique, sur le modèle législatif du pays voisin. En effet, le rôle répressif donné au médecin-inspecteur risquait de s'avérer incompatible avec des missions plus administratives de recommandation et de prescription, puisqu'il pourrait être amené à connaître, à l'occasion de ses enquêtes à la recherche d'infractions, de situations dans lesquelles il serait intervenu antérieurement dans le cadre de ses activités de conseil et de relation avec les ordres professionnels et les acteurs des politiques de santé. Le Haut Commissariat a ainsi estimé que les attributions prévues aux deuxièmes et troisièmes paragraphes de l'article 1 ne devraient pas concerner l'ensemble de missions du médecin inspecteur et être, soit supprimées, soit réservées à des cas de figure présentant un niveau de risque particulier.

Si ces dernières étaient maintenues, il serait important de veiller à ce qu'au sein de l'inspection médicale, des personnes différentes mènent les enquêtes ou émettent des avis à caractère administratif sur une même question.

Par ailleurs, le Haut Commissariat a considéré que les modalités de contrôle de l'exercice des attributions du médecin-inspecteur par la Direction de l'Action et de l'Aide Sociale (DASO) sous la hiérarchie de laquelle il était placé en application de l'article 1er de l'Ordonnance Souveraine n°3.634 et le Département des Affaires Sociales et de la Santé n'étaient pas clairement explicitées par le texte qui paraissait offrir une large autonomie, et presque une indépendance, à l'action du médecin inspecteur. Ce dernier était en quelque sorte mis en mesure d'agir comme une autorité indépendante et de déclencher des procédures judiciaires hors de tout contrôle hiérarchique.

A la suite de ses remarques, le Haut Commissariat a constaté une évolution positive quant au cadre général des missions du médecin-inspecteur dans le texte de loi définitif. En effet, l'article 1 de la loi prévoit qu'il peut demander la mise en œuvre de mesures correctives après avoir entendu l'intéressé, ce qui reste une compétence répressive mais encadrée par un délai et un processus contradictoire. De plus, l'article a été complété par l'insertion d'un quatrième alinéa prévoyant que le médecin-inspecteur doit prêter serment devant la Cour d'appel.

Outre les évolutions des attributions des missions des médecins-inspecteurs évoquées plus haut, il a paru au Haut Commissariat que l'article 2 du projet de loi leur conférait des pouvoirs d'enquête paraissant disproportionnés et se rapprochant davantage de ceux généralement conférés à des autorités judiciaires ou répressives : les médecins-inspecteurs pourraient en effet opérer sur la voie publique, accéder à tous locaux et lieux et le secret ne peut leur être opposé durant leurs opérations de vérification et d'enquête. En outre, ils sont seuls décisionnaires de l'opportunité des enquêtes et vérifications à mener. Durant ces enquêtes, les médecins-inspecteurs pourraient également solliciter toute communication ou documents utiles, prélever des échantillons et convoquer certaines personnes. A titre de comparaison, ces pouvoirs vont au-delà de ceux conférés aux inspecteurs du travail figurant à l'article 2 de la loi n° 537 précitée.

L'article 3 al. 2 2) a) se référait même à des contrôles de nature préventive pour lesquels la mise en œuvre de telles prérogatives semble plus encore disproportionnée.

Le Haut Commissariat a considéré que ces pouvoirs d'enquête seraient alors proches de ceux d'un magistrat et/ou d'un officier de police judiciaire. Aussi, conserver ces dispositions était à son sens susceptible de créer une confusion dans la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire nuisant à la garantie des droits. Le Haut Commissariat estimait que cette situation pouvait s'avérer préjudiciable au bon fonctionnement du système judiciaire mais aussi aux missions du médecin-inspecteur, le revers de ces larges prérogatives étant une responsabilité accrue et un risque de mise en cause de l'impartialité des procédures.

Dans le texte de loi définitif, l'alinéa précité fait toujours référence à des contrôles préventifs mais le Haut Commissariat relève qu'un contrôle judiciaire est prévu.

Pour autant, le Haut Commissariat reconnaissait l'importance, pour le médecin-inspecteur, de pouvoir procéder à certaines vérifications et enquêtes. Aussi, il recommandait que l'article 2 du présent projet de loi soit modifié de sorte à ce que les pouvoirs d'enquête soient conservés mais limités et encadrés (notamment les possibilités d'intervention sur la voie publique), de sorte que les prérogatives créées par cet article soient conditionnées à l'acceptation d'un magistrat, ou que la marge d'acceptation des prérogatives soit diminuée.



Comme précité, le Haut Commissariat a pu observer une amélioration quant à la détention d'informations puisqu'elles doivent être strictement nécessaires à la poursuite de l'enquête.

En tout état de cause, il semblait important pour le Haut Commissariat de supprimer le point 1) de l'article 3. En effet, en cas de présence du responsable, les dispositions de l'article 2 paraissaient suffisantes et l'autorisation du Président du Tribunal de première instance pouvait être réservée à des cas d'opposition manifeste, d'urgence ou de gravité particulière. L'article 3 n'a toutefois pas été amendé mais sur ce point.

Le Haut Commissariat a par ailleurs relevé que l'article 4 ajoutait encore des pouvoirs d'enquête exorbitants en mentionnant que, dans l'attente des résultats d'analyse des échantillons qu'il aura prélevés, le médecin-inspecteur pouvait demander des documents additionnels et/ou placer des produits sous scellés. Là encore, dans la même logique que ce qui a été énoncé précédemment, le Haut Commissariat estimait que ce type de décision, même s'il participe d'une volonté de protection des administrés, ne peut incomber au seul médecin-inspecteur.

En ce qui concerne l'article 4, le Haut Commissariat se réjouit de l'introduction du contrôle judiciaire pour le placement sous scellés au-delà d'un certain délai (15 jours).

Enfin, l'article 5 du présent projet de loi prévoyait, en son dernier paragraphe, les dispositions applicables aux cas d'urgences auxquels le médecin-inspecteur peut être confronté. Le Haut Commissariat a souligné qu'il était opportun que le législateur prévienne ainsi une gradation adaptée des compétences du médecin-inspecteur en fonction du contexte. A cet égard, le Haut Commissariat a estimé que l'expression même de « *situation d'urgence* » appelait à être définie plus clairement dans la loi ou dans un futur texte.

Le Haut Commissariat a considéré qu'il était souhaitable de s'inspirer de cette logique principe/exception dans l'ensemble du projet de loi, en prévoyant, comme principe, des compétences cadrées et limitées à la sphère de l'évaluation, de la conception et de la mise en œuvre des politiques de santé publique et, comme exception, un accroissement ponctuel et circonstancié de ces prérogatives dans un sens plus répressif en cas de situations d'urgence ou de dangerosité particulières.

Le Haut Commissariat a constaté un suivi positif de cette suggestion. Ainsi l'article 5 prévoit des cas d'urgence qui ne nécessitent pas de contrôle judiciaire au vu des situations et du danger qu'elles peuvent comporter. Enfin le texte définitif a également amélioré la transparence et la traçabilité des mesures via l'instauration d'un procès-verbal.

**Projet de loi relative au droit à l'oubli et à d'autres mesures facilitant l'accès au crédit devenu la loi n° 1.561 du 2 juillet 2024 ;**

Le Haut Commissariat a été consulté par le Conseil National au sujet du projet de loi précité.

Cette loi permet de faciliter l'accès à l'assurance et au crédit des personnes ayant été atteintes de certaines maladies en s'inscrivant dans une démarche d'égalité des chances et de justice sociale, conforme aux engagements internationaux de la Principauté, notamment en matière de non-discrimination.

Le Haut Commissariat a rappelé son espoir que ce projet de loi constitue une première étape dans l'élaboration d'un cadre juridique plus large relatif à la lutte contre les discriminations en raison non seulement de l'état de santé mais également des autres motifs de discrimination injustifiée.

Le projet de loi faisait suite à une proposition de loi n° 254 instituant le droit à l'oubli en matière d'assurance de prêt bancaire sur laquelle le Haut Commissariat avait formulé ses observations, suivies en grande partie, ce dont il s'est réjoui.

Le Haut Commissariat s'était en effet interrogé sur les raisons qui avaient conduit les rédacteurs à ne transposer qu'une partie des dispositions appliquées dans le pays voisin (Convention AERAS), comme dans d'autres pays européens (cf. Belgique et Luxembourg), et recommandait que la réflexion puisse être poursuivie dans le sens d'une transposition plus complète. En effet, en ne prenant en considération qu'une seule catégorie de personnes présentant un risque aggravé, la loi proposée créerait en elle-même et sans justification, une différence entre les personnes malades au plan de leur possibilité de solliciter un prêt.

Ainsi, le Haut Commissariat avait prôné la reconnaissance de toutes les pathologies, lesquelles seraient listées dans un tableau selon une grille de référence mise à jour au rythme des progrès thérapeutiques et des données épidémiologiques disponibles. C'est l'objet de l'article 3 du présent projet de loi qui renvoie à une liste fixée par Ordonnance Souveraine.

Le Haut Commissariat avait également recommandé la mise en place d'une commission de médiation prévue par l'article 12 du projet qui énonçait : « *qu'une commission est chargée (...) d'examiner les réclamations individuelles qui lui sont adressées concernant l'application de la présente loi, le cas échéant, d'effectuer la médiation entre les emprunteurs, d'une part, et les assureurs ou établissements de crédit, d'autre part* » (...).

La mise en place d'une telle Commission permettrait d'examiner les réclamations individuelles de personnes estimant que les conditions posées par la grille de référence n'ont pas été respectées et d'en favoriser le règlement amiable, notamment en encourageant le dialogue entre le médecin et le médecin conseil de l'assureur.

Le Haut Commissariat a de plus rappelé et complété certaines de ses propositions qui ne figuraient pas dans le projet de loi.

En effet, bien que le projet de loi ait proposé d'établir un droit à l'oubli qui se matérialisait par la possibilité pour les emprunteurs de ne pas déclarer la pathologie dont ils ont souffert par le passé, ce droit demeurerait limité par de multiples conditions tenantes :

- à la nature du contrat (prêt immobilier, professionnel, ou à la consommation, (article 4-1) ;
- au montant emprunté (ou le montant des encours cumulés des prêts, (article 7-2, 10-1 et 11-1) ;
- à la limite d'âge de l'emprunteur à l'échéance de son contrat d'assurance (article 4-3) au terme de son prêt (article 10-3 et 11-2) ;
- à l'âge de contraction du prêt (articles 7-3 et 10-3) ;
- au délai écoulé depuis la fin du protocole thérapeutique (article 4-2) ;



Or, le présent projet de loi ne permettait pas de définir des seuils minimaux garantissant une protection générale, comme c'est le cas par exemple dans la loi française et renvoyait pour se faire à de futures Ordonnances Souveraines. Bien évidemment, s'il est d'usage que les modalités pratiques de la mise œuvre d'une loi soient renvoyées à des textes réglementaires, il semblait toutefois au Haut Commissariat que la future loi devait encadrer plus précisément les conditions posées en s'inspirant notamment des dispositions de textes étrangers.

Ainsi l'article 4-2 devrait prévoir selon le Haut Commissariat que le protocole thérapeutique est achevé depuis une durée fixée par Ordonnance Souveraine ne pouvant excéder 5 ans. L'avis du Haut Commissariat a été suivi sur ce point par la loi puisque l'article 4-2 prévoit bien que le protocole thérapeutique doit être achevé dans un délai fixé par Ordonnance Souveraine ne pouvant excéder 5 ans.

Le Haut Commissariat a estimé que les articles 4-3 et 7-3 devraient prévoir que l'échéance du contrat intervient avant que l'emprunteur atteigne l'âge de 70 ans. La loi permet désormais de fixer l'âge librement à la condition qu'il ne soit pas inférieur à 71 ans (divergence du plafond et du moment à partir duquel est établi la limite).

Les articles 7-2 et 10 prévoyaient d'établir une fourchette dans lequel se situerait le montant maximal du montant assuré. Le Haut Commissariat rappelait que cette limite interpellait et prêtait à confusion, puisqu'elle correspondait, dans le dispositif français, à celle qui est fixée dans le cadre de la grille de référence AERAS, laquelle liste les pathologies qui permettent un accès à l'assurance emprunteur sans surprime ou exclusion ou avec surprime plafonnée, mais non pas dans le cadre du droit à l'oubli permettant de ne pas déclarer une ancienne pathologie. Dans ce cadre en effet, aucune limite de montant de prêt n'est fixée en droit français, ce qui semble logique puisqu'au sens strict, le droit à l'oubli devrait en théorie permettre aux personnes guéries d'être considérées comme n'importe quel autre emprunteur non concerné par la maladie.

Le Haut Commissariat précisait enfin à titre de comparaison qu'au Luxembourg, une limite d'emprunt existe également dans le cadre du droit à l'oubli sans obligation déclarative, mais que le montant de celle-ci paraît suffisamment élevé (1 000 000 euros) pour que l'exercice du droit à l'oubli demeure effectif. Le Haut Commissariat estimait ainsi nécessaire d'encore améliorer les conditions posées pour bénéficier du droit à l'oubli en matière d'assurance de prêt bancaire, en s'inspirant des limitations moins strictes posées par les autres pays européens et en prenant en considération la tendance actuelle qui va dans le sens d'un élargissement de ce droit.

Le Haut Commissariat a constaté que son avis a partiellement été suivi. En effet, un montant fixé est prévu et non pas une fourchette. L'article 7-2 établit un montant de 420.000 euros. Quant à l'article 10, il fixe le montant à 17.000 euros.



### 3/ Prestations sociales

*Projet de Loi n° 1089 relatif à l'aide médicale d'Etat payante devenu la loi n°1.562 relative à l'aide médicale subsidiaire du 2 juillet 2024.*

Le Conseil National a saisi le Haut Commissariat afin de recueillir son avis concernant le projet de loi précité.

L'aide médicale d'État constitue un sujet légitime d'intérêt car il concerne la prise en charge des frais médicaux et les enjeux que cela représente notamment l'égalité d'accès aux soins.

Ce projet de loi avait pour objet de créer un outil permettant la prise en charge payante des frais médicaux pour les personnes qui n'ont pas d'assurance médicale du fait de leur travail, ne peuvent souscrire une assurance privée au vu de leur état de santé et ne sont pas éligibles à l'aide médicale d'Etat gratuite. Le Haut Commissariat a salué l'adoption de ces mesures conformes aux engagements internationaux de la Principauté, tels que figurant dans la Constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé, à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels et à l'article 5 de la Convention de Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées relatif à l'égalité et à la non-discrimination.



En outre, ce projet et la loi qui en a découlé s'inscrivent dans la continuité de l'article 26 de la constitution qui affirme le droit des monégasques à l'aide de l'Etat en cas d'indigence, chômage, maladie, invalidité, vieillesse et maternité. Le Haut Commissariat a par ailleurs noté que le présent projet de loi vient compléter les dispositions de l'article 24 de la loi n° 1.465 du 11 décembre 2018 relative à l'aide à la famille monégasque et à l'aide sociale instaurant une Aide Médicale de l'Etat (AME).

Le Haut Commissariat a relevé que de telles mesures existaient également en France mais aussi au Luxembourg qui dispose d'un système d'assurance maladie très développé et très étendu couvrant la grande majorité de la population résidente, voire de nombreux non-résidents (travailleurs frontaliers et pensionnés résidant à l'étranger, anciens travailleurs Luxembourg).

Dans le présent projet de loi, il s'agissait d'aller encore plus loin afin de mettre en place une aide médicale d'Etat payante offrant à des personnes qui ne relèveraient d'aucun régime d'affiliation, ne seraient pas éligibles à l'AME gratuite et dont le risque assurantiel important les empêcherait de contracter une assurance privée.

A l'occasion de l'analyse de ce projet de loi, le Haut Commissariat a toutefois relevé certains points susceptibles de précisions ou d'améliorations :

Concernant la définition des ayants droits l'article 2-2 du projet de loi renvoyait à un arrêté ministériel pour la définition des ayants droit.

Or, le Haut Commissariat a estimé que cette définition devait être prévue dans la loi, comme cela est par exemple le cas en France.

La définition retenue aurait alors pu être identique à celle figurant déjà dans l'Ordonnance Souveraine n° 4.739 du 22 juin 1971 fixant le régime des prestations dues aux salariés, en vertu de l'Ordonnance-loi n° 397 du 27 septembre 1944, en cas de maladie, accident, maternité, invalidité et décès qui définit à son article 16 les ayants droits comme étant les enfants, le conjoint ou le partenaire de vie commune. Le Haut Commissariat estimait que la reprise de ces termes à l'article 2-2 du présent projet de loi permettrait d'éviter qu'un arrêté ministériel donne une définition plus restrictive des ayants droit susceptible de créer une situation discrimination (en réservant par exemple la qualité d'ayant droit au seul conjoint).

Cette suggestion n'a toutefois pas été suivie.

Concernant les modalités de mise en œuvre, le Haut Commissariat a suggéré qu'une possibilité de médiation pourrait être prévue par la future loi, qui pourrait également s'appliquer dans le cas de l'AME gratuite.

Enfin, le Haut Commissariat a souligné que les informations relatives à l'AME sur le site officiel du Gouvernement pourraient être traduites dans d'autres langues que l'anglais (ainsi, en France, les informations concernant les modalités d'accès à l'AME sont traduites dans 7 langues différentes).

Ces deux suggestions n'ont toutefois pas été suivies.

#### **Proposition de loi n°262 relative au compte épargne-temps**

Le Conseil National a sollicité l'avis du Haut Commissariat sur la proposition de loi précitée

En accord avec son exposé des motifs, le Haut Commissariat s'est félicité que le législateur propose d'améliorer les possibilités existantes de l'utilisation d'un tel dispositif et a incité à son instauration dans le secteur public également. En effet, l'adoption de dispositions similaires dans le secteur public éviterait toute possible interprétation discriminatoire sur une législation différenciée entre secteur privé et secteur public.

Le Haut Commissariat a de plus estimé que certaines précisions mériteraient d'être apportées à cette proposition. En effet, bien que son article 1er livre une définition de ce que le législateur entend par « compte épargne-temps », ces éléments ne sont pas assez précis pour répondre à l'objectif de définition claire tel que l'on peut raisonnablement l'attendre dans ce type de dispositif. Il y est par exemple question, pour le salarié, de « *bénéficiaire d'une rémunération immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de congés ou de repos non pris ou des heures de repos acquises au titre des heures supplémentaires ou des sommes qu'il y a affectées* ». Or, et si la question des modalités de clôture du CET sont partiellement évoquées dans la suite de la proposition, ce n'est pas le cas de la question des modalités d'alimentation du CET.

Le Haut Commissariat a ainsi estimé qu'il serait opportun de préciser l'encadrement des modalités d'alimentation du CET et de ses modalités de clôture.

Concernant les modalités d'alimentation du CET, le Haut Commissariat a relevé que l'article 4 de la présente proposition renvoie à la convention collective ou la décision de l'employeur pour déterminer les modalités de versements du CET. S'il a entendu la logique qui sous-tend cet article, il a insisté sur le nécessaire apport de précisions, principalement pour encadrer l'élaboration de la convention collective et la décision de l'employeur à laquelle renvoie l'article 4.

Il serait alors judicieux de préciser à quelle fréquence il est possible d'alimenter le compte et si l'accord de l'employeur est nécessaire ou pas. Le Haut Commissariat recommande à cet égard, et par anticipation, une totale autonomie du salarié dans la gestion de son compte.

L'article 5 de la présente proposition pose les principes d'alimentation du CET et conditionne le dépôt de temps sur le CET à un excès de 24 jours ouvrables autorisés pour les congés. Dans le pays voisin, en comparaison, le salarié peut affecter sur son CET, sa 5ème semaine de congés annuels ; des congés supplémentaires pour fractionnement ou issus de droits conventionnels ; des périodes de repos non pris ; des rémunérations diverses comme des primes. Dans le même moment, l'employeur peut lui aussi alimenter ce compte avec, notamment, les heures supplémentaires accomplies par le salarié.

Le Haut Commissariat a donc appelé l'attention du législateur sur l'importance de permettre tant au salarié qu'à l'employeur d'alimenter ce CET. Cette double alimentation permettrait ainsi de constituer un CET plus dense pour le salarié et participerait donc d'une plus grande motivation et investissement au travail. Outre cette double alimentation, il apparaît que la variété des objets (temps à récupérer ou argent transformé en temps) pouvant être versé sur le CET donnerait une plus grande liberté au salarié quant à son usage.

Par ailleurs, le Haut Commissariat a estimé que l'article 8, qui prévoit l'exonération des cotisations sociales pour l'employeur et le salarié pourrait être amélioré afin de revaloriser la période de temps pouvant bénéficier de l'exonération des cotisations pour une période supérieure à 10 jours.



Dans la même dynamique, l'article 10 aurait mérité d'être complété : en effet, le cas du télétravail n'est aucunement prévu alors même que cette possibilité constitue tout à la fois une pratique répandue en Principauté

De manière plus générale, le Haut Commissariat a estimé que ces améliorations permettraient au salarié de pleinement profiter de son temps épargné et impulserait une dynamique de bien-être au travail qui est aujourd'hui fondamentale. La nouvelle génération de professionnels est en effet très sensible aux conditions de travail : flexibilité, liberté, nomadisme, autonomie.

Concernant les modalités de clôture du CET, l'article 7 de la proposition soumise prévoit les cas de rupture du contrat de travail. Au regard des dispositions de l'article 6 de la loi n°729 du 16 mars 1963 concernant le contrat de travail, le Haut Commissariat a estimé qu'il serait bon de préciser que les dispositions de l'article 7 s'appliquent quant bien l'employeur ait eu recours à l'article 6 de la loi n°729 du 16 mars 1963 sur les contrats de travail. Aussi, et dans le prolongement de cette logique, la question de savoir qui est à l'initiative de la rupture de contrat, dans un tel cas, mériterait d'être précisée au sein de l'article 7.

De même, il serait souhaitable d'envisager la question du départ à la retraite et des modalités de perception de l'indemnité lorsque le contrat de travail prend fin de manière naturelle et légale et l'application dans ce cas des mêmes modalités que lors d'une rupture.

En conclusion, le Haut Commissariat a indiqué qu'il lui semble qu'afin d'attirer de nouveaux talents en Principauté, les mesures impulsées devraient être plus franchement, faisant de la Principauté un secteur de recrutement encore plus attractif et tourné vers l'innovation et la prise en compte des besoins de jeunes professionnels arrivant sur le marché de l'emploi.

**Projet de loi n°1086 instituant un congé de maternité en faveur des travailleurs indépendants, devenu la loi n° 1.558 du 29 février 2024.**

Le Haut Commissariat a été saisi du projet de loi précité par le Conseil National. Ce sujet revêt un enjeu important quant à la protection sociale et à l'égalité entre salariés et indépendants.

Le Haut Commissariat a salué l'adoption d'un nouveau principe instituant un congé de maternité en faveur des travailleurs indépendants. Auparavant, ce congé n'existait que pour les salariés, ce qui créait une situation de déséquilibre ainsi qu'une distorsion avec les autres pays européens.

Désormais, serait instauré un congé de maternité au profit des travailleurs indépendants d'une durée qui ne peut être inférieure à dix-huit semaines. Ainsi, qu'elles soient salariées ou indépendantes, la vie professionnelle des femmes sera compatible avec un projet de maternité dans de bonnes conditions, les dispositions des différentes catégories de travailleurs devenant proches.

Le Haut Commissariat a également noté que les nouveaux articles seraient par ailleurs insérés dans la loi n° 1.048 du 28 juillet 1982 instituant un régime de prestations sociales en faveur des travailleurs indépendants et que le dispositif envisagé serait basé sur une indemnité journalière forfaitaire.

Le projet de loi prévoyait par ailleurs que la durée exacte, selon les cas, du congé serait fixée par arrêté ministériel et l'exposé des motifs précisait en outre que ledit arrêté ministériel permettrait d'ouvrir droit à partir du sixième mois de grossesse aux mêmes prestations que celles du congé maternité dans le cas d'une grossesse pathologique.

Le Haut Commissariat a relevé à cet égard que la durée du congé maternité des salariées est fixé à dix-huit semaines par la loi n° 870 du 17 juillet 1969 relative au travail des femmes salariées et que la durée du congé de maternité des fonctionnaires et agents est quant à elle fixée à dix-huit semaines par l'arrêté ministériel n° 2023-212 du 11 avril 2023 modifiant l'arrêté ministériel n° 2019-558 du 2 juillet 2019 fixant la durée du congé de maternité des fonctionnaires et agents de l'État.

Le Haut Commissariat s'est donc interrogé sur le choix de fixer la durée du congé de maternité des travailleurs indépendants par arrêté ministériel, comme cela est le cas des fonctionnaires et agents. En effet, concernant les salariés, c'est la loi n° 870, précitée qui fixe la durée du congé de maternité. Par ailleurs, le régime des prestations sociale des travailleurs indépendants est fixé par la loi n° 1.048 précitée et celui des salariés par l'Ordonnance Souveraine n° 4.739 du 22 juin 1971.

En tout état de cause, la teneur du futur arrêté ministériel n'étant pas connue, le Haut Commissariat a estimé que l'article 23-1 de la future loi modifiée devrait plus expressément prévoir que seront également fixées par arrêté ministériel, outre la durée du congé, certaines conditions et procédures administratives à respecter.

Le Haut Commissariat a constaté que l'article 23-1 de la loi mentionne explicitement un congé qui ne peut être inférieur à dix-huit semaines mais qu'il est toujours précisé que cette durée est fixée par arrêté ministériel.

En outre, le Haut Commissariat a examiné les dispositions existant en France, en Suisse et au Luxembourg, afin d'identifier des orientations dont pourrait s'inspirer la future réglementation monégasque.

Compte tenu de ces exemples, le Haut Commissariat a recommandé d'examiner plus en détail les conditions particulières qui pourraient s'appliquer aux femmes mères de plusieurs enfants et en cas d'adoption (des dispositions existant dans ce cas pour les salariés et fonctionnaires ou agents de l'État), ainsi que de décès de l'enfant ou de la mère. En l'occurrence, aucune mention particulière ne fait référence à de telles situations.

## D. Justice

### 1/ Situation des détenus

Tout au long de l'année 2024, le Haut Commissariat a poursuivi son action auprès des détenus afin de s'assurer lors de chaque demande individuelle ou collective que les conditions de détention respectaient leurs droits.

Le Haut Commissariat est ainsi intervenu à plusieurs reprises afin de faciliter la communication d'informations relatives au suivi de procédures judiciaires concernant des détenus ayant fait état de difficultés et incompréhensions.

A cet égard, c'est avec satisfaction que le Haut Commissariat a pris connaissance du projet d'installation de dispositifs informatiques possédant un logiciel de traduction instantanée à destination de la Maison d'Arrêt.



Des échanges efficaces sont également intervenus avec la Direction de la Maison d'Arrêt afin de s'assurer que les travaux destinés à améliorer la climatisation et la ventilation du bâtiment suscitent le moins de désagrément possible pour les détenus.

Des échanges réguliers sont également intervenus concernant le suivi médical des détenus.

### 2/ Accès à un avocat

Le Haut Commissariat a été sollicité à plusieurs reprises par des justiciables rencontrant des difficultés, notamment lors de la désignation d'un avocat commis d'office ou à l'occasion de demandes d'assistance judiciaire.

Le Haut Commissariat a vérifié auprès des autorités judiciaires la prise en compte de ces demandes et la bonne coopération de l'administration judiciaire lui a permis de s'assurer de l'effectivité du droit d'accès à la justice pour ce qui est de son aspect administratif.





## IV. Coopération Institutionnelle



### A. Activités internationales

En 2024, le Haut Commissariat à la protection des droits a poursuivi et renforcé son engagement au sein des réseaux internationaux et européens d'Ombudsmans et d'institutions de droits humains. Par sa participation active aux travaux normatifs, aux instances de gouvernance et aux espaces d'échanges de bonnes pratiques, l'Institution a contribué à la promotion de standards communs en matière de déontologie, de lutte contre les discriminations et d'adaptation des services publics aux défis contemporains.

#### 1/ Contribution aux travaux européens sur la déontologie des Ombudsmans

Dans le prolongement de son adhésion à l'Institut International des Ombudsmans (IOI) en tant que membre votant, le Haut Commissariat a pris part, le 18 mars 2024 à Bruxelles, au groupe de travail européen consacré à la déontologie des Ombudsmans et de leurs collaborateurs. Cette réunion, réunissant plusieurs Ombudsmans nationaux à travers le monde, avait pour objectif l'élaboration d'un projet de charte éthique commune aux Ombudsmans pour une meilleure gouvernance, transparence et collaboration entre homologues mais aussi avec l'administration et les usagers.

Le Haut Commissariat a contribué activement aux échanges, en s'appuyant sur son expérience institutionnelle et sur les travaux de l'Association des Ombudsmans de la Francophonie (AOMF), qui avaient conduit à l'adoption de sa propre Charte d'éthique et de bonne conduite. L'approche retenue, fondée sur une « *déontologie positive* », visait à regrouper, expliciter et illustrer par des exemples concrets les principes essentiels guidant l'action des Ombudsmans, notamment l'indépendance, la neutralité, l'impartialité et la place de l'empathie dans la médiation. Ces travaux ont contribué à renforcer l'objectif d'harmonisation des pratiques au niveau européen.

#### 2/ Participation à la 13<sup>e</sup> Conférence mondiale de l'IOI

Le Haut Commissariat a participé à la 13<sup>e</sup> Conférence mondiale de l'Institut International des Ombudsmans, organisée à La Haye du 12 au 17 mai 2024, sur le thème « *Act together for our tomorrow* ». Cet événement a réuni les Ombudsmans du monde entier autour de thématiques transversales majeures, telles que la protection de l'environnement, la prise en compte des personnes vulnérables et les droits des enfants dans un environnement numérique en constante évolution.

La Conférence a également été l'occasion de procéder à l'élection du nouveau World Board et des bureaux régionaux, ainsi que de dresser le bilan des actions menées au sein de la région Europe. À cette occasion, les travaux conduits à Bruxelles sur la déontologie ont été expressément valorisés et ont nourri les ré-

flexions en vue de l'élaboration d'une Charte internationale des Ombudsmans. Le Haut Commissariat a ainsi contribué à un événement structurant pour l'orientation stratégique et la gouvernance internationale du réseau.

### **3/ Intervention au séminaire annuel de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)**

Les 17 et 18 octobre 2024, le Haut Commissariat est intervenu en ligne lors du séminaire annuel de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), organisé à l'occasion des 30 ans de cette institution. Dans le cadre d'un panel consacré à la lutte contre le racisme et l'intolérance dans le domaine de la santé, l'Institution a présenté le bilan de sa médiation et de ses recommandations relatives aux discriminations fondées sur l'orientation sexuelle en matière d'accès aux droits sociaux.

Le Haut Commissariat a mis en lumière les conséquences de la non-reconnaissance, en Principauté, des unions entre personnes de même sexe légalement conclues à l'étranger, notamment en matière de pension de réversion et de droits sociaux connexes. En s'appuyant sur la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Institution a rappelé l'obligation positive des États de garantir une protection juridique effective et non discriminatoire, sans remettre en cause les choix nationaux relatifs au statut matrimonial.



### **4/ Contribution aux travaux de l'Association des Ombudsmans de la Francophonie**

Le Haut Commissariat a participé au XII<sup>e</sup> Congrès de l'Association des Ombudsmans de la Francophonie (AOMF), tenu à Québec du 16 au 18 octobre 2024, dont le thème portait sur les défis de l'Ombudsman dans la défense de l'État de droit au cours de la prochaine décennie.

À cette occasion, le Haut Commissariat a contribué activement aux débats relatifs aux nouvelles technologies et à l'intelligence artificielle, en présentant un retour d'expérience fondé sur les saisines reçues et les avis rendus par l'Institution. Les enjeux éthiques liés à la protection des données, à l'utilisation de la reconnaissance faciale et au déréférencement de décisions administratives ont notamment été abordés, illustrant le rôle des Ombudsmans dans le contrôle des effets des innovations technologiques sur les droits fondamentaux et les principes du service public.



### **5/ Participation à la célébration des 30 ans de l'Ombudsman slovène**

Les 5 et 6 décembre 2024, le Haut Commissariat a pris part à la conférence organisée à Bled à l'occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire de l'Ombudsman slovène. Invitée à intervenir sur la thématique de l'action des Ombudsmans et institutions de droits humains face aux défis contemporains, Madame le Haut Commissaire a présenté les réflexions et recommandations développées par l'Institution en matière d'usage des technologies par l'administration.

Cette intervention a permis de valoriser l'expertise du Haut Commissariat à l'échelle internationale et de renforcer les échanges avec des homologues européens et méditerranéens, dans une perspective de dialogue comparé et de promotion de standards communs en matière de protection des droits fondamentaux.

## B. Actions de sensibilisation

En 2024, le Haut Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation a poursuivi ses actions de sensibilisation, de formation et de dialogue institutionnel, en cohérence avec ses missions de protection des administrés, de lutte contre les discriminations et de promotion des principes de bonne administration.

Aussi, dans le cadre du dialogue interinstitutionnel, Madame la Haut Commissaire a été reçue le 15 mars 2024 par le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE), à l'invitation de sa Présidente. Cette rencontre a permis un échange approfondi sur le bilan d'activité du Haut Commissariat, sur l'étendue et les modalités de ses missions, y compris au plan international, ainsi que sur plusieurs thématiques d'intérêt commun, telles que la transparence, la protection des publics vulnérables, le droit à l'oubli et la lutte contre les discriminations en matière d'accès aux droits sociaux. Les deux Institutions ont exprimé leur volonté de poursuivre et de renforcer leur collaboration.

### 1/ Participation à la Journée Internationale des droits des femmes organisée par le Comité droit des femmes

Traditionnellement, le Haut Commissariat Le 8 mars 2024, le Haut Commissariat s'est associé à l'opération PowHer, organisée par le Comité pour la promotion et la protection des droits des femmes de la Principauté de Monaco. Cette manifestation visait à valoriser les actions menées et à venir en faveur des droits des femmes, autour de quatre thématiques majeures : l'éducation, la santé, le sport et le travail. La veille de cet événement, Madame la Haut Commissaire a été invitée par le Ministre d'État à participer à un déjeuner officiel organisé en présence de Maître Louise Cordeau, Présidente du Conseil du statut de la femme du Québec, invitée d'honneur du Comité, illustrant la dimension internationale des échanges et des coopérations engagées.

### 2 / Échanges avec les jeunes en Principauté

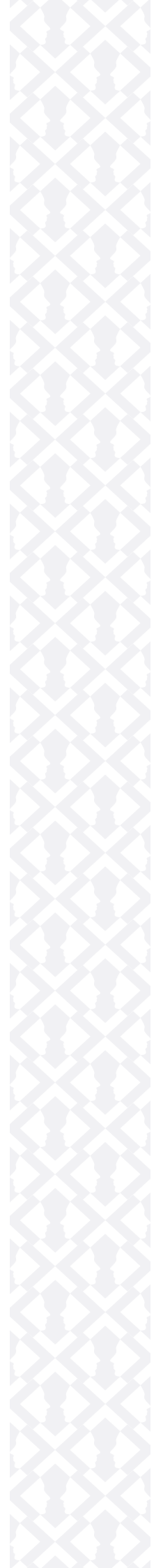
Dans le cadre de son action en faveur de la sensibilisation des jeunes publics, le Haut Commissariat a accueilli, le 17 avril 2024, des élèves volontaires du Lycée Albert Ier, accompagnés par leur professeure, dans le cadre du projet Stop Hate. Cette rencontre s'inscrivait dans une démarche pédagogique visant à favoriser la compréhension des notions de liberté d'expression et de discours de haine, ainsi qu'à encourager la prévention et la lutte contre les discriminations. À cette occasion, les missions du Haut Commissariat ont été présentées, les principaux enjeux internationaux en matière de lutte contre les discriminations ont été évoqués et un échange approfondi a permis de répondre aux interrogations des élèves. Le 15 mai 2024, Madame la Haut Commissaire a présidé, en qualité de marraine, la séance plénière de clôture de la 17<sup>e</sup> édition du Conseil Économique, Social et Environnemental des Jeunes, organisée dans l'hémicycle du CESE. À cette occasion, quatre projets de vœux élaborés par les lycéens de la Principauté ont été adoptés à l'unanimité. Madame la Haut Commissaire a souligné la prise en compte, par les jeunes participants, des valeurs de respect des droits, d'inclusivité et de participation citoyenne, et a réaffirmé la disponibilité du Haut Commissariat pour accompagner toute initiative relevant de son champ de compétences.



### 3/ Formation auprès des agents de la Direction de la Sûreté Publique

Le Haut Commissariat est également intervenu auprès des élèves-Agents et Lieutenants de Police de la promotion 2023/2024 lors d'une séance de présentation organisée le 12 avril 2024 à la Direction de la Sûreté Publique. Madame la Haut Commissaire y a rappelé les principes fondamentaux de la bonne administration, notamment la transparence, la proportionnalité, le respect de la vie privée et l'attention portée aux situations de vulnérabilité. Les missions et domaines d'intervention du Haut Commissariat ont été exposés afin de clarifier son rôle et de favoriser une meilleure information des administrés sur les voies de recours existantes.





**Annexe**

# JOURNAL DE MONACO

## Bulletin Officiel de la Principauté

JOURNAL HEBDOMADAIRE PARRAISANT LE VENDREDI

Ordonnances Souveraines ( Réglementation )

### Ordonnance Souveraine n° 10.845 du 1<sup>er</sup> octobre 2024 instituant un Haut Commissariat à la protection des droits 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 le Code civil ;

#### Vu le Code pénal ;

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

Vu la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État, 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° 3.413 du 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré, modifiée ;

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

Vu Notre Ordonnance n° 9.640 du 23 décembre 2022 portant dispositions générales de caractère statutaire applicables aux agents contractuels de l'État ;

Vu la délibération du Conseil de Gouvernement en date du 25 septembre 2024 ;

#### Avons ordonné et ordonnons :

Article Premier.

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

Celui-ci est chargé, dans les conditions prévues à la présente ordonnance :

1<sup>o</sup>) de protéger les droits et libertés des administrés dans le cadre de leurs relations avec les administrations et les établissements publics ;

2<sup>o</sup>) de lutter contre les discriminations directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international ratifié et rendu exécutoire par Monaco ;

3<sup>o</sup>) de protéger les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international ratifié et rendu exécutoire par Monaco et de mener toute action de sensibilisation et d'information en ce domaine dans les conditions prévues à l'article 38 ;

4<sup>o</sup>) de promouvoir la défense des droits et libertés dans les conditions prévues à l'article 38.

II. Le Haut Commissaire peut exercer des missions de médiation dans les conditions prévues par la présente ordonnance.

## Titre I

### Nomination du Haut Commissaire

#### Art. 2.

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

1<sup>o</sup>) du Ministre d'État ;

2<sup>o</sup>) du Président du Conseil National ;

3<sup>o</sup>) du Directeur des Services Judiciaires ;

4<sup>o</sup>) 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

### 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.

Les personnels du Haut Commissariat sont tenus

à une obligation de discrétion professionnelle, dont ils ne peuvent être déliés, le cas échéant, que par le Haut Commissaire.

Le Haut Commissaire ainsi que les personnels placés sous son autorité sont astreints au secret professionnel pour tout ce qui concerne les informations présentant un caractère secret et confidentiel, et en particulier celles tenant à la vie privée des personnes ou aux motifs énoncés à l'article 26, portées à leur connaissance en raison de leurs fonctions.

La violation du secret professionnel est sanctionnée conformément aux dispositions du Code pénal.

#### 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 et agents de l'État.

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

#### Art. 10.

Les fonctions de Haut Commissaire sont incompatibles avec celles de Conseiller National, de Conseiller Communal, de membre du Conseil Économique, 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'État assure, selon des instructions données par décision souveraine, au Haut Commissaire ainsi qu'aux personnels placés sous son autorité, la protection contre les menaces, outrages, injures, diffamations ou attaques de toute nature dont ces derniers seraient l'objet lors de l'accomplissement des missions prévues 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 troisième alinéa de l'article 50, 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

### Les missions du Haut Commissaire

#### Section 1

##### TRAITEMENT AMIABLE DES RÉCLAMATIONS

##### Sous-section 1

##### SAISINE DU HAUT COMMISSAIRE

#### Art. 15.

Le Haut Commissaire peut être saisi, à titre amiable et gratuit :

1<sup>o</sup>) par toute personne physique ou morale qui estime que ses droits et libertés ont été méconnus par l'une des autorités mentionnées à l'article 2 ou par le fonctionnement d'un service relevant de l'une des autorités mentionnées à l'article 2 ou d'un établissement public ;

2<sup>o</sup>) par toute personne physique ou morale estimant avoir, sur le territoire de la Principauté, été victime de discriminations au sens du chiffre 2 du paragraphe 1 de l'article premier ;

3<sup>o</sup>) par un mineur qui invoque la protection de ses droits ou une situation mettant en cause son intérêt à Monaco, ou par ses représentants légaux, les membres de sa famille, les services médicaux ou sociaux ou toute association agréée ayant pour mission la défense des droits de l'enfant.

#### Art. 16.

La saisine du Haut Commissaire a lieu par écrit. La personne physique ou morale qui saisit le Haut Commissaire peut se faire assister ou représenter par une personne de son choix.

À peine d'irrecevabilité, la saisine du Haut Commissaire doit préciser les nom, prénoms, adresse du réclamant, ainsi que les éléments de droit et de fait et tous autres arguments motivant sa réclamation.

L'auteur d'une saisine présentée au titre du chiffre premier de l'article 15 produit en outre tous les éléments de nature à justifier les démarches préalables effectuées auprès des autorités mentionnées à l'article 2 ou de l'un des services en relevant ou de l'établissement public mis en cause.

Les règles du Code civil relatives aux modalités de représentation des personnes incapables s'appliquent à la saisine du Haut Commissariat.

#### Art. 17.

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

#### Art. 18.

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

#### Art. 19.

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.

#### Art. 20.

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

La saisine du Haut Commissaire est sans incidence sur les délais et les voies de recours ni sur les prescriptions des actions en matière civile, administrative ou pénale.

#### Art. 21.

Lorsque le Haut Commissaire est saisi d'une réclamation portant sur une atteinte à des droits dont la protection est confiée par la loi à une autorité administrative indépendante, il s'en saisit 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 mentionnée au précédent alinéa.

## SOUS-SECTION 2

### INSTRUCTION DES RÉCLAMATIONS

#### Art. 22.

Le Haut Commissaire accuse réception de sa saisine et informe le réclamant ou son représentant de la suite susceptible d'y être réservée.

Le Haut Commissaire peut en outre communiquer au réclamant toutes informations pertinentes sur ses droits et sur les éventuelles autres démarches à entreprendre.

#### Art. 23.

Lorsqu'il est saisi dans le cadre de ses missions relatives à la protection des droits et libertés des administrés sur le fondement du chiffre 1<sup>o</sup>) de l'article 15, le Haut Commissaire, s'il l'estime nécessaire pour les besoins de son instruction, requiert des services relevant de l'autorité de l'une des personnes mentionnées à l'article 2 ou d'un établissement public, tout document, information ou assistance nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Les demandes du Haut Commissaire auxdits services sont adressées par écrit suivant la voie hiérarchique.

Les éléments requis sont transmis par écrit au Haut Commissaire dans un délai de six semaines à compter de la réception de la demande. Ce délai est renouvelé une fois à la demande des services, en fonction de la nature et de la complexité de la demande. Dans ce cas, les services informent le Haut Commissaire de la prorogation du délai et de ses motifs.

En l'absence de communication des documents demandés, le Haut Commissaire peut solliciter la tenue d'une réunion avec les services concernés.

Les modalités de collaboration entre le Haut Commissaire et l'administration peuvent faire l'objet d'un protocole d'accord.

#### Art. 24.

Lorsqu'il est saisi dans le cadre de ses missions relatives à la lutte contre les discriminations ou à la protection des droits d'un mineur sur le fondement des chiffres 2<sup>o</sup>) et 3<sup>o</sup>) de l'article 15, le Haut Commissaire, s'il l'estime nécessaire pour les besoins de son instruction peut, sur demande motivée, requérir les informations ou documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission, à toute personne physique ou morale mise en cause devant lui, dans le délai qu'il fixe.

#### Art. 25

Pour l'application des articles 23 et 24, le Haut Commissaire veille au respect du contradictoire. Il entend en leurs explications, si nécessaire et sauf impossibilité, le réclamant ou son représentant, de même que la personne physique ou morale mise en cause, laquelle peut se faire assister à cette fin par une personne de son choix.

Il peut également, lorsqu'il y a lieu, entendre ou inviter l'une des autorités visées à l'article 2 à présenter ses explications.

En vue de recueillir la parole d'un mineur, le Haut Commissaire peut, lorsqu'il l'estime nécessaire, se faire assister d'experts.

#### Art. 26.

Le caractère secret ou confidentiel des informations dont le Haut Commissaire requiert la communication à un service relevant de l'autorité de l'une des personnes mentionnées à l'article 2 ou d'un établissement public ne peut lui être opposé que pour un motif dûment justifié tenant :

1<sup>o</sup>) au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités mentionnées à l'article 2 ;

2<sup>o</sup>) à la conduite de la politique extérieure de la Principauté ;

3<sup>o</sup>) à la sécurité nationale, à la sûreté de l'État, ou à la sécurité des personnes ou des biens ;

4<sup>o</sup>) au déroulement de procédures introduites devant des juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures ;

5<sup>o</sup>) 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 administrative concernée. Ladite autorité peut néanmoins communiquer l'information ou le document demandé en sollicitant du Haut Commissaire que, pour des motifs de secret et de confidentialité, il n'en donne pas connaissance à la personne qui l'a saisi ou à des tiers.

Les personnes soumises au secret professionnel dépositaires d'informations couvertes par ce secret ne peuvent les divulguer au Haut Commissaire que dans les conditions prévues par la loi.

Conformément à l'article 308-1 bis du Code pénal, la communication au Haut Commissaire, sans le consentement de la personne concernée, d'informations couvertes par le secret et relatives à des privations ou sévices infligés à un mineur, n'est pas pénalement répréhensible.

## SOUS-SECTION 3

### RÈGLEMENT DES RÉCLAMATIONS

#### Art. 27.

À l'issue de son instruction, le Haut Commissaire peut faire à la personne mise en cause ou aux personnes mentionnées à l'article 2 toute recommandation qui lui apparaît de nature à remédier 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.

Que le Haut Commissaire soit saisi en application des chiffres 1<sup>o</sup>), 2<sup>o</sup>) ou 3<sup>o</sup>) de l'article 15, celui-ci peut suggérer auprès des personnes

mentionnées à l'article 2 toutes modifications à apporter aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, de nature à faire cesser les dysfonctionnements constatés.

Lorsque le Haut Commissaire intervient en parallèle d'un recours administratif préalable, sa recommandation portant sur les suites administratives à y réserver conformément aux dispositions de l'article 4 de l'Ordonnance Souveraine n<sup>o</sup> 3.413 du 29 août 2011, modifiée, susvisée, 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<sup>o</sup> 2.984 du 16 avril 1963, modifiée, susvisée.

#### Art. 28.

Le Haut Commissaire peut procéder, avec l'accord de l'ensemble des intéressés, au règlement à l'amiable du différend, 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. 29.

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.

Le Haut Commissaire invite les autres personnes mises en cause devant lui à le tenir informé, dans le délai qu'il fixe, des suites données à ses recommandations.

#### Art. 30.

Dans le cadre de ses missions relatives à la lutte contre les discriminations ou à la protection des droits d'un mineur, à 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.

#### Art. 31.

Dans tous les cas, le Haut Commissaire informe par écrit le réclamant de la suite qui a été donnée à sa saisine, et le cas échéant, 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.

#### Art. 32.

Lorsque l'activité de la personne à laquelle le Haut Commissaire estime imputable une discrimination, au sens du chiffre 2 du paragraphe I de l'article premier, 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. 33.

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. 34.

Le Haut Commissaire peut porter à la connaissance du Procureur Général les affaires concernant un mineur susceptibles de donner lieu à des mesures d'assistance éducative.

## SECTION 2

### INTERVENTION À LA DEMANDE DES AUTORITÉS PUBLIQUES

#### Art. 35.

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

La médiation peut être demandée 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 l'Ordonnance Souveraine n<sup>o</sup> 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. 36.

Dans le cadre d'un recours administratif préalable porté contre une décision administrative, le Haut Commissaire peut être saisi pour avis par les autorités mentionnées à l'article 2 ainsi que par les directeurs d'établissements publics.

L'avis du Haut Commissaire est adressé 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<sup>o</sup> 2.984 du 16 avril 1963, modifiée, susvisée.

#### Art. 37.

Les autorités mentionnées à l'article 2 peuvent saisir le Haut Commissaire de demandes d'avis ou d'études sur toute question relevant, au sens de l'article premier, de la protection des droits et libertés des administrés dans le cadre de leurs relations avec les administrations, de la lutte contre les discriminations et de la protection des droits de l'enfant.

Les avis du Haut Commissaire peuvent être rendus publics par l'autorité qui les a sollicités ou, avec l'accord de celle-ci, par le Haut Commissariat.

## SECTION 3

### PROMOTION DES DROITS ET LIBERTÉS

#### Art. 38.

Dans le cadre de sa mission de promotion des droits et libertés, le Haut Commissaire peut sur toute question relevant, au sens de l'article premier, de la lutte contre les discriminations et de la protection des droits de l'enfant :

1<sup>o</sup>) mener toute action d'information et de sensibilisation qu'il juge opportune en conduisant et coordonnant des travaux d'étude et de recherche ; il peut également proposer ou participer à des initiatives d'organismes publics ou privés ;

2<sup>o</sup>) se saisir, s'il l'estime nécessaire, de toute question à caractère général aux fins d'étude ou de recommandations.

#### Art. 39.

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, de la lutte contre les discriminations ou de la protection des droits de l'enfant.

#### Art. 40.

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.

#### Art. 41.

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

Il peut être sollicité par les organes des organisations internationales visées au précédent alinéa pour le suivi de la mise en œuvre des conventions internationales précitées. Dans ce cadre, le Haut Commissaire peut prendre l'initiative d'études ou de recommandations à destination des autorités mentionnées dans l'article 2.

#### Art. 42.

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 personnes 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 l'Ordonnance Souveraine n<sup>o</sup> 3.413 du 29 août 2011, modifiée, susvisée.

## Titre IV

### Cessation des fonctions du Haut Commissaire

#### Art. 43.

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

#### Art. 44.

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<sup>o</sup> 1.312 du 29 juin 2006, susvisée.

#### Art. 45.

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. 46.

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. 47.**

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. 48.**

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. 49.**

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. 50.**

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. 51.**

La présente Ordonnance entre en vigueur au lendemain de sa publication. À compter de cette date, le Haut Commissaire à la protection des droits et à la médiation succède dans ses droits et obligations au Haut Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation.

Dans tous les textes légaux ou réglementaires en vigueur, les références au Haut Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation sont remplacées, s'il y a lieu, par les références au Haut Commissaire à la protection des droits et à la médiation.

Les détachements en cours ainsi que les contrats des agents contractuels se poursuivent auprès du Haut Commissariat à la protection des droits et à la médiation.

Les procédures ouvertes devant le Haut Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation se poursuivent devant le Haut Commissariat à la protection des droits et à la médiation.

**Art. 52.**

L'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011, modifiée susvisée, est modifiée comme suit :

1° Au troisième alinéa de l'article 26, les termes « 19 et 20 » sont remplacés par les termes « 22 et 23 » ;

2° À l'article 27, le terme « 23 » est remplacé par le terme « 27 » ;

3° La référence à l'Ordonnance Souveraine n° 4.524 du 30 octobre 2013 est remplacée par la référence à la présente Ordonnance.

**Art. 53.**

L'Ordonnance Souveraine n° 4.524 du 30 octobre 2013, susvisée, instituant un Haut Commissariat à la Protection des droits, des libertés et à la médiation est abrogée.

**Art. 54.**

Notre Secrétaire d'État, Notre Secrétaire d'État à la Justice, 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 premier octobre deux mille vingt-quatre.

**ALBERT.**

Par le Prince,  
Le Secrétaire d'État :

**Y. LAMBIN BERTI.**

Directeur de la Publication : Marina CEYSSAC, Haut Commissaire

Rédaction : Haut Commissariat à la Protection des Droits

Conception et réalisation : Media & Events

Photos & Illust. : Shutterstock, Studio Phenix, DR





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

1, promenade Honoré II  
98000 MONACO  
Tél. : +377 97 77 39 20  
Email : [contact@hautcommissariat.mc](mailto:contact@hautcommissariat.mc)  
[www.hautcommissariat.mc](http://www.hautcommissariat.mc)