



# Rapport Annuel 2023



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

# Éditorial



**Marina CEYSSAC**  
Haut Commissaire

## **DIX ANS D'ENGAGEMENT AU SERVICE DES DROITS ET DE L'ÉGALITÉ**

*L'année 2023 a marqué une étape importante dans l'histoire du Haut Commissariat, avec la célébration de ses dix années d'existence. Cet événement a en effet été l'occasion de mettre en lumière les réalisations accomplies au cours de cette décennie, mais aussi de réaffirmer les engagements qui continueront de guider l'action de l'Institution.*

*Depuis sa création, le Haut Commissariat s'est imposé comme une référence dans la protection des droits fondamentaux et la lutte contre les discriminations en Principauté de Monaco. Avec près de 800 saisines en dix ans, une quarantaine de recommandations et une trentaine d'avis législatifs formulés, l'Institution a démontré sa capacité à offrir des solutions amiables et efficaces pour les administrés, tout en favorisant un dialogue constructif entre les citoyens et les autorités.*

*Lors de la célébration de cet anniversaire à l'Hôtel Méridien, en présence de S.A.S. le Prince Albert II, de personnalités éminentes et de représentants de la société civile, les interventions des partenaires européens ont souligné que les enjeux du Haut Commissariat vont au-delà des frontières monégasques. Le partage d'expériences avec l'homologue Slovène, la Cour Européenne des Droits de l'Homme (C.E.D.H.) et de la Commission Européenne Contre le Racisme et l'Intolérance (E.C.R.I.) a enrichi la vision et renforcé l'engagement de Monaco envers les valeurs universelles des Droits de l'Homme.*

*À cette occasion et dans le présent rapport dont ils constituent la trame, ont été mis en évidence les quatre principes fondamentaux se trouvant au cœur de l'action du Haut Commissariat, à savoir la transparence, le respect de la vie privée, la proportionnalité et l'attention aux situations de vulnérabilité.*

*Dans un contexte mondial marqué par le retour des discours de haine et des inégalités croissantes, le Haut Commissariat, Institution de proximité, s'attache à poursuivre sa mission de veille et de médiation, son rôle ne se limitant pas à résoudre des litiges, mais consistant aussi à prévenir les conflits et à promouvoir un environnement inclusif et respectueux pour tous.*

*La persistance de certaines problématiques non résolues ainsi que l'augmentation du nombre de saisines en matière de discrimination engagent le Haut Commissariat à demeurer dans les années à venir une boussole pour le respect des droits en Principauté, en élargissant ses perspectives et en adaptant ses actions aux évolutions de la société, afin de contribuer à construire une communauté plus juste et inclusive.*

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'MC', followed by a long horizontal line.

# Sommaire

<b>I. CÉLÉBRATION DES 10 ANS DU HAUT COMMISSARIAT</b>	<b>04</b>
<b>II. STATISTIQUES</b>	<b>10</b>
<b>A. THÉMATIQUES SECTORIELLES</b>	
<b>B. MOTIFS DE CLÔTURE</b>	
<b>C. DISCRIMINATIONS</b>	
<b>D. DÉLAIS DE TRAITEMENT</b>	
<b>E. RECOMMANDATIONS</b>	
<b>F. AVIS LÉGISLATIFS</b>	
<b>III. THÉMATIQUES</b>	<b>18</b>
<b>A. TRANSPARENCE</b>	<b>19</b>
1/ La délivrance de certificats de résidence	
2/ Les modalités de renouvellement ou de cession de concession sur le domaine public	
3/ Les modalités de mise en œuvre de l'article 5 de la Convention de Voisinage	
4/ Les modalités de dépôt de brevet et de marques	
5/ L'usage d'aéronefs à des fins de loisir	
6/ Les barèmes applicables aux bourses d'étude	
7/ La mise en œuvre de la procédure disciplinaire applicable aux taxis	
8/ L'information d'un administré concernant la loi qui s'applique à un bien immobilier	
9/ Le renouvellement de carte de séjour	
10/L'impact de la procédure de numérisation des cartes de séjour	
<b>B. PROPORTIONNALITÉ</b>	<b>26</b>
1/ Droit à l'oubli	
2/ Non renouvellement de carte de séjour	
3/ Avis législatif	
<b>a</b> - Projets de lois n°1077 et 1078 portant adaptation de dispositions législatives en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive (Partie I & II)	
<b>b</b> - Projet de loi n°1084 portant adaptation de dispositions législatives en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive (Partie IV)	
<b>C. RESPECT DE LA VIE PRIVÉE</b>	<b>34</b>
1/ Respect des principes relatifs à la protection des données personnelles	
2/ Accès aux droits sociaux pour tous les couples mariés	
3/ Avis législatif	
<b>a</b> - Projet de loi n°1070 relative à la création d'une caisse de retraite complémentaire :	
<b>b</b> - Projet de loi n°1083 portant modification de la loi n° 1.309 du 29 mai 2006 relative au congé de paternité accordé aux salariés	
<b>D. L'ATTENTION AUX SITUATIONS DE VULNÉRABILITÉ</b>	<b>38</b>
1/ Situation des personnes détenues	
2/ Avis législatif	
<b>a</b> - Projet de loi n°1088 relative au sport	
<b>b</b> - Projet de loi n°1073 relative au don de congés dans le secteur privé	
<b>c</b> - Projet de loi n°1074 relative à l'indemnisation des victimes d'infractions à caractère sexuel, de crimes et de délits envers l'enfant et de violences domestiques	
<b>IV. COOPÉRATION</b>	<b>48</b>
<b>A. ASSOCIATIONS</b>	<b>49</b>
<b>B. INSTITUTIONS</b>	<b>50</b>
<b>C. INTERNATIONAL</b>	<b>50</b>
1/ La participation aux évènements avec les homologues étrangers	
<b>a</b> - Association des Ombudsmans de la Méditerranée (A.O.M.)	
<b>a.1.</b> - Assemblée Générale et conférence thématique en visioconférence	
<b>a.2.</b> - Conférence de l'Association des Ombudsmans de la Méditerranée (A.O.M.) à Malte	
<b>b</b> - Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (A.O.M.F.)	
<b>b.1.</b> - Séminaire au Luxembourg	
<b>b.2.</b> - 1 <sup>ère</sup> Conférence Internationale des Médiateurs	
2/ Échanges avec le Conseil de l'Europe	
<b>a</b> - Table ronde de la Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance (E.C.R.I.) à Monaco	
<b>b</b> - Séminaire Annuel de la Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance (E.C.R.I.)	
<b>c</b> - Visite du Groupe d'experts sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO)	
<b>d</b> - Visite du Groupe d'Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) pour l'ouverture de son 5 <sup>e</sup> Cycle d'évaluation	
3/ Contact avec l'European Network of National Human Rights Institutions (E.N.N.H.R.I.)	



# I. Célébration des 10 ans du Haut Commissariat



Cette célébration s'est déroulée à l'Hôtel Méridien en présence de S.A.S. le Prince Albert II, de S.E. le Ministre d'État, de Monseigneur l'Archevêque, de Madame la Présidente du Conseil National, des représentants des autorités et de la société civile monégasque ainsi que des homologues étrangers.

À cette occasion, le Haut Commissariat a vivement remercié S.A.S. le Prince Albert II pour l'intérêt et la bienveillance qu'il a bien voulu manifester à son égard dès sa création ainsi que les Institutions, autorités et tous ses partenaires.

Il a été rappelé qu'à ce jour, le Haut Commissariat avait été formellement saisi par environ 800 personnes, avait formulé une quarantaine de recommandations et presque une trentaine d'avis législatifs.

Ont été également mis en évidence les quatre principes qui guident l'action du Haut Commissariat dans la protection des droits et la lutte contre les discriminations à savoir :

- **La transparence**

Cette exigence est fondamentale afin de faciliter l'accès au droit et la possibilité de l'exercer, mais également pour assurer le fondement légal des décisions qui doivent reposer sur des critères clairement définis et connus des administrés.

- **La proportionnalité**

Les conséquences de certaines décisions doivent être proportionnées par rapport à leur objectif et leurs effets dans le temps doivent également être justifiés.



#### Extrait du discours de S.A.S. le Prince Albert II :

« La création du Haut Commissariat est l'expression de la volonté de promouvoir la tradition d'État de droit de la Principauté et son attachement aux valeurs universelles des Droits de l'Homme, dans le respect de ses spécificités.

L'existence de cette Institution indépendante a en effet permis d'offrir à toute personne estimant que ses droits et libertés ont été méconnus par les autorités ou qu'elle se trouve victime d'une discrimination injustifiée la possibilité de bénéficier d'un appui dans la recherche d'une solution amiable à ses difficultés.

Dans le contexte actuel qui voit le retour de discours de haine et de violence, la Principauté de Monaco apparaît comme un lieu préservé à plus d'un titre et il est primordial que tant ses autorités que la société civile s'attachent à réaffirmer les valeurs qui fondent notre communauté et à les traduire concrètement dans leurs actions.

Je ne doute pas que le Haut Commissariat pourra y prendre toute sa part en persévérant dans ses missions et en contribuant pleinement à la promotion des droits en Principauté ».

#### • Le respect de la vie privée

Ce droit, à la fois prévu par l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et par la Constitution monégasque au titre des Droits et Libertés Fondamentaux, est au cœur de problématiques touchant à la fois à l'accès aux droits sociaux, à la protection des données personnelles et à l'administration numérique. Son respect est donc essentiel à chaque étape, tant lors de l'élaboration des normes, que lors de leur mise en œuvre et de leur contrôle.

#### • L'attention aux situations de vulnérabilité

L'adaptation des normes et leur diffusion auprès des administrés se trouvant en situation de vulnérabilité devrait systématiquement être prévue en amont, afin que la Principauté devienne une référence en termes d'inclusivité.

Cette célébration a également été l'occasion d'élargir la perspective avec l'intervention de collègues et partenaires institutionnels européens permettant de percevoir que le champ d'action de l'Ombudsman dépasse le seul cadre local et national.

• **M. Peter SVETINA**, Ombudsman de la Slovaquie, Vice-Président de l'Association des Ombudsmen Méditerranéens (A.O.M.) et co-directeur de la région Europe de l'International Ombudsman Institute (I.O.I.), a évoqué les défis et responsabilités auxquels les ombudsmans sont confrontés ;

• **M. Patrice DAVOST**, Expert de la Principauté de Monaco auprès de la Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance (E.C.R.I.), est revenu sur la lutte contre les discriminations dans une perspective européenne ;

• **M<sup>me</sup> Stéphanie MOUROU-VIKSTROM**, Juge à de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (C.E.D.H.), nous a éclairés sur la perception de l'action des Ombudsmans par la Cour.



Extrait du discours de M<sup>me</sup> Stéphanie MOUROU-VIKSTROM, Juge auprès de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (C.E.D.H.) :

« À l'échelle interne, le rôle du Haut-commissaire est celui d'un « baromètre » qui est au contact des populations et qui permet d'identifier et de résoudre les problèmes avant qu'ils n'arrivent devant les juges nationaux, et in fine devant la C.E.D.H. C'est un moyen d'éviter qu'un problème ne prenne une tournure judiciaire. A ce titre, il contribue à la subsidiarité du rôle de la C.E.D.H. Certes, la C.E.D.H. est une juridiction qui intervient dans un cadre supranational et contentieux, mais elle appelle officiellement de ses vœux le règlement amiable et délocalisé dans les Etats de tout problème lié aux Droits de l'Homme. L'action des défenseurs des droits qui participent à des solutions apaisées souvent dans le cadre de médiation est largement encouragée et valorisée par la Cour ».

Extrait du discours de M. Patrice DAVOST, expert de la Principauté de Monaco auprès de la Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance (E.C.R.I.) :

Permettez, Monseigneur, que je rappelle cette phrase que Votre père, S.A.S le Prince Rainier III, avait coutume de citer : « Il n'est pas nécessaire d'être grand pour faire de grandes choses ».

La création du Haut Commissariat à la Protection des Droits fait partie de ces « grandes choses ».



Son activité au cours de ses dix années d'existence, l'a bien montré, avec le rayonnement que votre prédécesseur, Anne EASTWOOD, et vous-même, Marina CEYSSAC, lui avez donné à Monaco, et bien au-delà, et notamment au Conseil de l'Europe, auquel la Principauté a adhéré le 5 octobre 2004, ratifiant le 30 novembre 2005 la Convention européenne des droits de l'homme.

Pays membre du Conseil de l'Europe, la Principauté est ainsi membre de l'E.C.R.I., commission européenne contre le racisme et l'intolérance, qui a organisé avec le Haut Commissariat, le 25 avril 2023, une table ronde très intéressante et fructueuse sur le thème « Prévenir et combattre le racisme et l'intolérance à MONACO », table ronde à laquelle ont participé de nombreuses personnalités institutionnelles, et de nombreux membres de la société civile.

Rapport a été fait de cette table ronde à l'Assemblée Plénière de la Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance (E.C.R.I.) qui a souhaité la prendre en exemple pour organiser des événements similaires dans les 46 autres pays, membres du Conseil de l'Europe. »



Extrait du discours de M. Peter SVETINA, Ombudsman de la Slovénie :

« Notre responsabilité va au-delà de la prise en compte des réclamations individuelles. Nous devons promouvoir des changements systémiques afin d'empêcher de futures injustices. Mobiliser les groupes vulnérables et affronter les préjugés et les discriminations est essentiel pour favoriser une société inclusive. En tant que gardiens et porte-parole des administrés, nous garantissons la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance. Notre travail est guidé par des principes d'intégrité et d'objectivité, et vise à protéger les droits fondamentaux ainsi qu'à renforcer la confiance du public envers les institutions. Et ce n'est qu'ensemble que nous pouvons reconstruire un monde où les droits de chacun sont protégés, quelles que soient leur origine ou leur croyance, et où personne n'est laissé pour compte ».





# II. Statistiques

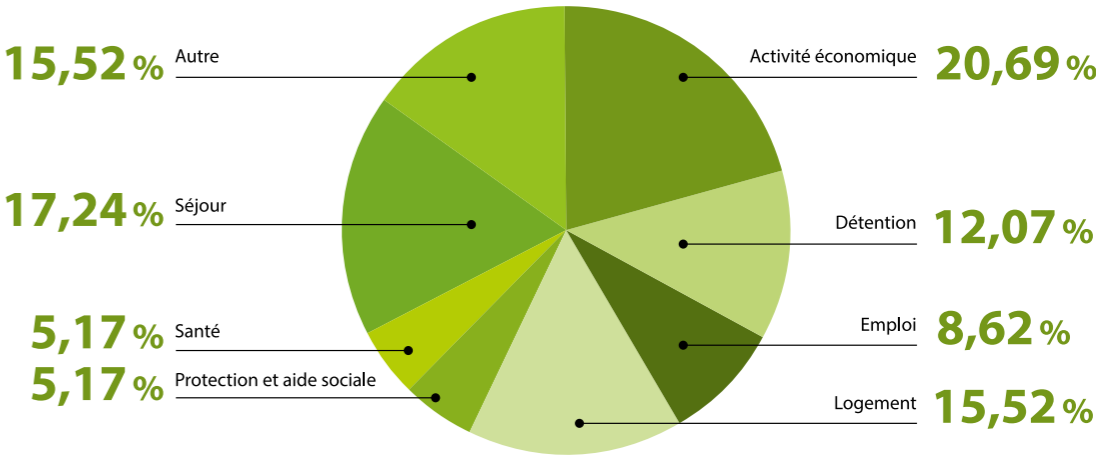


## A. Thématiques sectorielles

Les thématiques sectorielles des saisines du Haut Commissariat en 2023 ont concerné en premier lieu les activités économiques, le séjour et le logement. Ces tendances déjà existantes par le passé se sont maintenues voire renforcées.

	2022	2023
Activité économique	9	12
Détention	7	7
Emploi	13	5
Logement	2	9
Protection et aide sociale	10	3
Santé	6	3
Séjour	6	10
Autre	9	9
Total	62	58

Répartition des dossiers par thématique



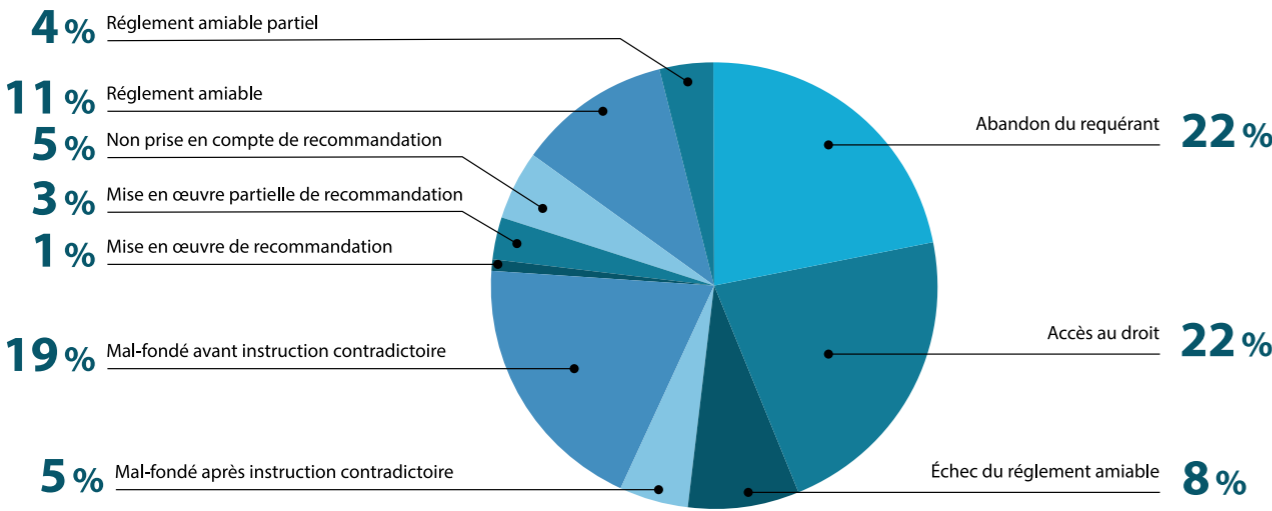
B. Motifs de clôture

Concernant les motifs de clôture, il est à souligner que le pourcentage de règlements amiables se maintient et que le total d'affaires résolues a diminué, non en raison de la baisse des règlements amiables mais à cause d'une baisse de la part des recommandations mises en œuvre.

De manière plus globale il peut être relevé que la moitié des affaires ayant donné lieu à une instruction ont connu une issue positive.

	2023
Abandon du requérant	17
Accès au droit	17
Échec de la médiation	1
Échec du règlement amiable	6
Mal-fondé après instruction contradictoire	4
Mal-fondé avant instruction contradictoire	14
Mise en œuvre de recommandation	1
Mise en œuvre partielle de recommandation	2
Non-mise en œuvre partielle de recommandation	4
Règlement amiable	8
Règlement amiable hors notre intervention	5
Règlement amiable partiel	3
Réorienté	8
Total	90

Motifs de clôture



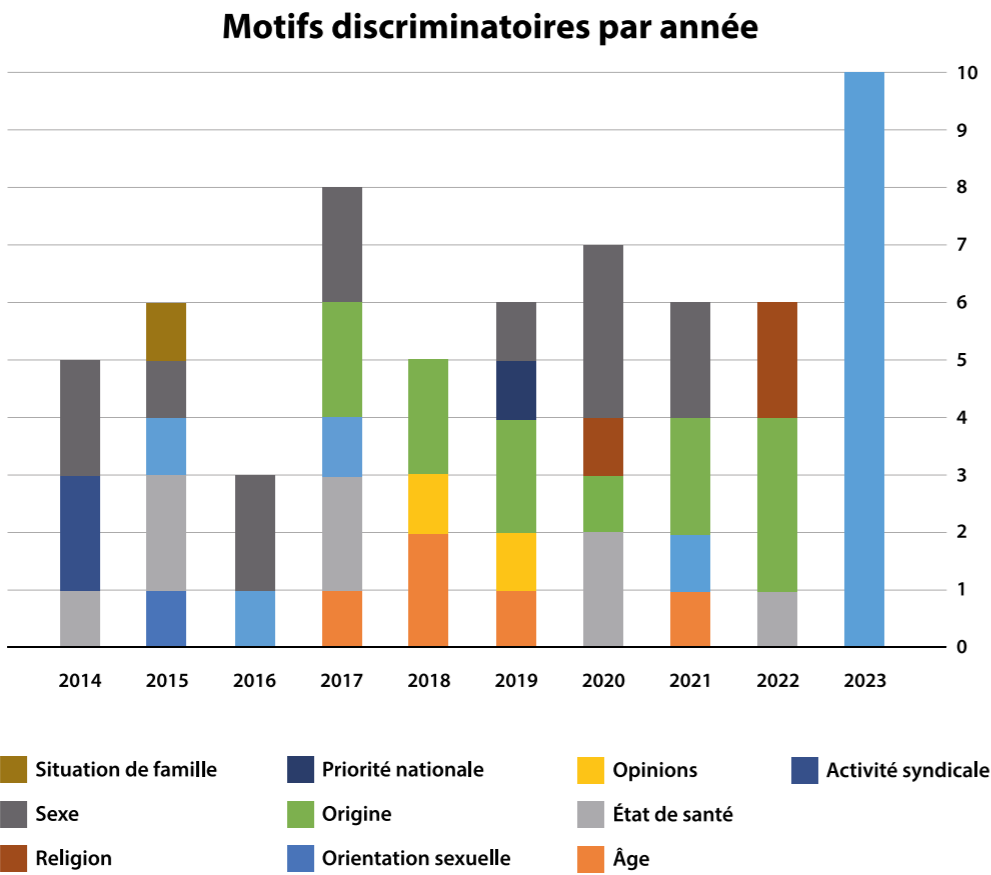
Motifs de clôture des autorités administratives :

	Total	Mal-fondé	Issue trouvée	Issue non-trouvée		Accès au droit	Réorienté	Saisine devenue caduque	En cours
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				
Palais	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gouvernement									
Ministère d'État	3	1	1	1	0	0	0	0	0
Direction des Ressources Humaines et de la Formation de la Fonction publique	3	1	1	1					
Non spécifique à un service	2		1			1			
Département de l'intérieur	18	7	4	4	0	3	0	0	0
Direction de la Sécurité Publique	15	6	3	3		3			
Corps des sapeurs pompiers	1		1						
Direction de l'Éducation, Nationale de la Jeunesse et des Sports	2	1		1					
Département des Finances et de l'Économie	16	6	3	2	0	5	0	0	0
Administration des Domaines	3		1			2			
Direction de l'Habitat	5	1	2	2					
Direction du Développement Économique	7	4				3			
Non spécifique à un service	1	1							
Département des Affaires Sociales et de la Santé	9	1	5	0	0	2	1	0	
Direction de l'Action Sanitaire et de l'Aide Sociale	3		1			1	1		
Direction du Travail	3	1	1			1			
Inspection du Travail	1		1						
Service des Prestations Médicales de l'État	2		2						
Département de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme	4	0	1	3	0	0	0	0	0
Service des Titres de Circulation	4		1	3					
Département des Relations Extérieures et de la Coopération	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Direction des Services Judiciaires	13	3	3	2	0	3	1	0	1
Maison d'arrêt	10	2	3	2		3			
Non spécifique à un Service	3	1					1		1
Établissement Publics, Autorités Administratives Indépendantes	2	2	0	0	0	0	0	0	0
Mairie	2	1	1	0	0	0	0	0	0
Entreprises privées, Banque, etc...	23	14	0	0	0	3	5	0	1
Total	90	35	18	12	0	16	7	0	2

C. Discriminations

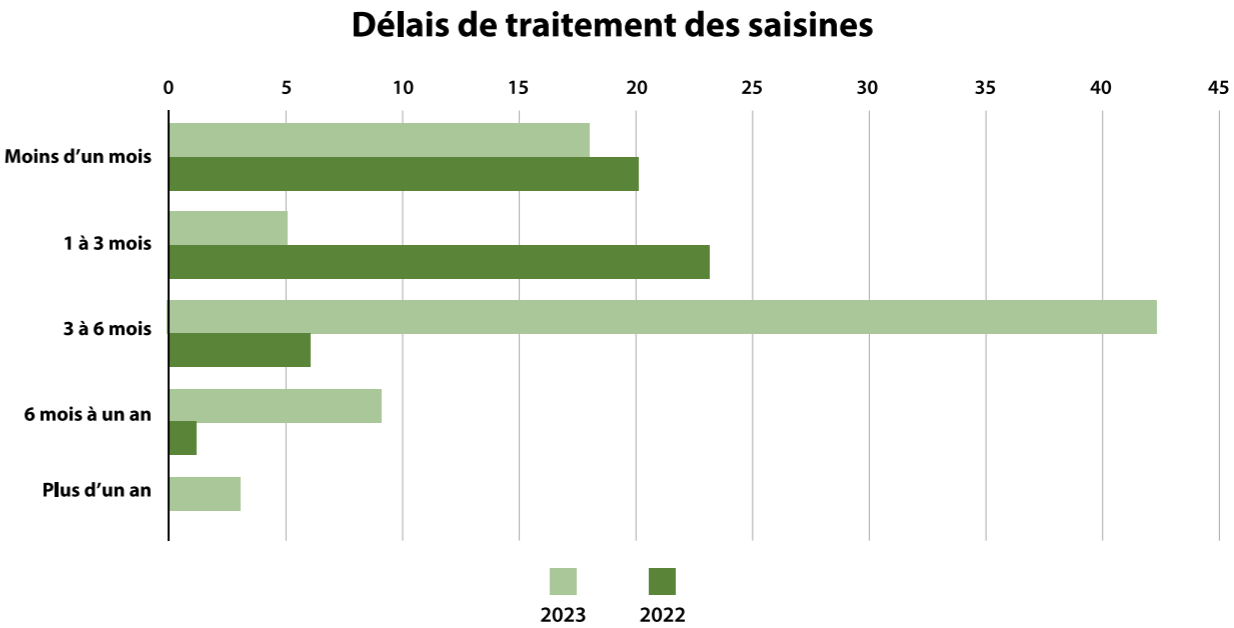
En ce qui concerne les statistiques correspondant à la mission de lutte contre les discriminations, il peut être relevé que les cas de discrimination liés à l'origine et au handicap restent les plus fréquents sur une période de dix ans.

Toutefois, le nombre de saisines global a significativement augmenté en 2023 et a concerné exclusivement les questions d'orientation sexuelle qui ont fait l'objet d'une recommandation en 2023, complétées en 2024.



D. Délais de traitement

Il est à noter que l'allongement de certains délais de traitement peut notamment s'expliquer par le regroupement de plusieurs saisines dans le domaine des discriminations dont le traitement n'était pas achevé à la fin de l'année 2023.



E. Recommendations

8 recommandations ont été émises en 2023, dont 2 suivies et 2 partiellement suivies.

Recommandation sur l’opacité des critères de calcul du montant de la bourse d’étude	Non suivie
Prise en charge des actes médicaux liés à la Procréation Medicalement Assistée (P.M.A.) pour les personnes du même sexe	Non suivie
Silence de l’Administration en réponse à une demande d’enregistrement de marque nationale	Non suivie
Utilisation d’un drone à des fins non professionnelles	Partiellement suivie
Réinsertion de détenus à la vie civile	Partiellement suivie
Absence de remise en question de la situation des résidents en raison du passage au numérique	Suivie
Déréférencement des données nominatives contenues dans une Ordonance Souveraine de révocation	Non suivie
Information d’un administré concernant la loi qui s’applique à un bien immobilier	Suivie

F. Avis législatifs

8 avis législatifs ont été émis en 2023, dont 5 à la demande du Conseil National et 2 à la demande du Gouvernement.





### III. Thématiques

À l'occasion de la célébration de ses dix ans, le Haut Commissariat a rappelé les principes qui doivent guider l'action des pouvoirs publics et permettre de lutter contre les discriminations, la transparence, le respect de la vie privée et l'attention aux situations de vulnérabilité. C'est donc à travers la mise en œuvre de ces principes que sont présentées les actions du Haut Commissariat pour l'année 2023.

#### A. Transparence

Cette exigence est fondamentale afin de faciliter l'accès au droit et la possibilité de l'exercer, mais également pour assurer le fondement légal des décisions qui doivent reposer sur des critères clairement définis et connus des administrés.

Plusieurs saisines intervenues au cours de l'année ont conduit le Haut Commissariat à constater que, malgré les recommandations intervenues par le passé, l'opacité perdure dans un certain nombre de procédures administratives, ce qui conduit les administrés à douter du bien fondé et de l'impartialité de décisions leur faisant grief.

Au nombre de ces **procédures administratives** peuvent être citées :

##### 1. La délivrance de certificats de résidence :

En vertu de l'article 8 de l'Ordonnance Souveraine n°3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté, une enquête de police est prévue au moment de la délivrance et du renouvellement des cartes de séjour privilégiées. Toutefois, ni l'Ordonnance Souveraine précitée, ni l'Ordonnance Souveraine n°8.566 du 28 mars 1986 relative au certificat de résidence ne prévoient qu'une enquête menée à l'occasion de la délivrance d'un tel certificat de résidence est susceptible de donner lieu au retrait d'une carte de séjour en cours de validité.

Or, dans une des saisines instruites par le Haut Commissariat, la demande de délivrance d'un certificat de résidence, et non de renouvellement de carte de séjour, avait débouché sur une enquête conduisant au retrait de la carte de séjour du demandeur.

Ainsi, cette mesure de retrait de la carte de séjour est apparue manifestement dénuée de fondement puisqu'elle ne répondait pas à une application de l'Ordonnance Souveraine n°8.566 du 28 mars 1986 relative à la délivrance d'un certificat de résidence, ni à l'Ordonnance Souveraine n°3.153 précitée et que la remise en cause de l'effectivité de la résidence de l'intéressé était de plus contestable.

Un requérant a également évoqué des difficultés à obtenir un certificat de résidence en vue de postuler auprès de la Caisse Autonome des Retraites en vue de solliciter un logement. Or, l'Administration a refusé au motif qu'il possédait une carte de résident ordinaire et non privilégié, ce qui lui a été dit par oral.

Pourtant, un accusé réception avait été émis par l'Administration lui indiquant que son dossier était en traitement.

Finalement, l'Administration lui a transmis le document demandé après avoir fait preuve de beaucoup d'imprécision et l'avoir mis en situation de tension et d'incompréhension.

## 2. Les modalités de renouvellement ou de cession de concession sur le domaine public

Dans une affaire concernant le renouvellement réduit à seulement une année d'une concession relevant de la Mairie, cette dernière avait rappelé au demandeur le caractère précaire et révocable de cette convention renouvelée pour une année supplémentaire à titre exceptionnel, en raison de travaux futurs d'urbanisme qui demeuraient toutefois hypothétiques et pour lesquels aucun calendrier précis n'était fixé.

Le Haut Commissariat a cependant noté avec satisfaction qu'après avoir renouvelé la convention en question pour une durée d'un an, la Mairie a ajouté à cette dernière des obligations qui ne figuraient pas sur la version précédente. Ces ajouts, s'ils pouvaient à *priori* être perçus comme une contrainte supplémentaire, ont toutefois fixé de manière explicite les critères appliqués pour le renouvellement de la convention.

En effet, tant la loi n°1.312 relative à la motivation des actes administratifs que plusieurs décisions du Tribunal Suprême (*S.A.R.L. FAGIO c/Mairie de Monaco du 19 décembre 2014, S.C.S. PE & CIE c/Etat de Monaco des 28 juin 2016 et 8 février 2008*) exigent l'application de l'obligation de motivation aux décisions de non renouvellement de ce genre de convention.

En outre, la jurisprudence de plein contentieux (Tribunal de Première Instance et de la Cour d'Appel de Monaco) a établi la nécessité de s'assurer que l'autorité gestionnaire du domaine public n'a pas abusé de son droit de ne pas renouveler de telles conventions ou commis une faute en mettant fin à l'occupation des lieux. (*cf. Cour d'Appel du 17 juin 2014 S.C.S. PE & CIE c/Etat de Monaco et Tribunal de Première Instance du 22 février 2001 S.N.C. A-G et G. c/Commune de Monaco*).

À l'occasion d'une saisine pour accès au droit concernant la concession d'un commerce dans le Centre Commercial de Fontvieille, le Haut Commissariat a constaté un manque de clarté dans les conditions appliquées à la revente d'une occupation de concession, mode de calcul qui se double de l'incertitude sur le devenir de ces commerces.

En outre, le Haut Commissariat a relevé que, si la publication d'appels à candidatures pour une surface domaniale en y mentionnant un prix de reprise va bien dans le sens d'une plus grande transparence, le fondement juridique de cette pratique paraissait peu clair.

## 3. Les modalités de mise en œuvre de l'article 5 de la Convention de voisinage

À l'occasion de l'instruction d'une affaire relative à la mise en œuvre de l'article 5 de la Convention franco-monégasque de voisinage, qui permet, sous réserve de certaines conditions, à des personnes souhaitant obtenir un visa de long séjour en Principauté de formuler leur demande auprès de l'Ambassade de Monaco en France, le Haut Commissariat a pris note de la position communiquée par le Gouvernement qui considère que la partie monégasque se réserve le droit d'exercer sa liberté souveraine d'appréciation en matière d'établissement des étrangers, estimant que le recours à l'article 5 ne constitue pas un droit mais une possibilité.

Le Haut Commissariat a également pris acte que le Gouvernement estime qu'une décision de refus d'application de l'article 5 de la Convention de voisinage n'a pas à être motivée, l'article 6 de la loi n°1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs excluant les décisions de refus d'établissement du régime de motivation de droit commun.

## 4. Les modalités de dépôt de brevet et de marques

Le Haut Commissariat a été saisi de la demande d'une société ayant sollicité un dépôt de marque à laquelle aucune suite n'avait été donnée.

Après un premier refus, en application de l'article 4-1 de l'Ordonnance Souveraine n°7.801 de septembre 1983, le requérant a respecté le délai imparti de 8 jours pour présenter un rapport d'observations et de justifications du bien-fondé de sa marque mais il est demeuré sans retour de la part de l'Administration, et ce malgré son insistance pour obtenir une explication.

Ainsi, aucune décision finale ne lui a été notifiée, lui causant un double préjudice : un préjudice économique direct car il ne pouvait légalement utiliser sa marque, mais aussi un préjudice de nature juridique. Outre une grande incompréhension et un fort sentiment d'injustice, le silence de l'Administration a tout simplement privé le requérant de la possibilité d'exercer son droit au recours gracieux.

Le Haut Commissariat a déploré le manquement de l'Administration au regard de l'article 4 de la loi n°1.312 portant motivation des actes administratifs exposant que « *le destinataire d'une décision implicite peut demander la communication des motifs de cette décision* ». Dans son courrier aux autorités, le Haut Commissariat a interpellé sur l'absence manifeste de respect des procédures administratives et des conséquences fâcheuses qui peuvent en ressortir, notamment en ce qui concerne la pérennité de l'État de droit.

Cette recommandation n'a hélas pas été suivie d'effet. N'ayant pas vocation à se substituer à l'Administration, le Haut Commissariat a fermement recommandé que soit délivrée une réponse précise, claire et circonstanciée au requérant afin de permettre l'existence d'un débat contradictoire et, *a minima*, de garantir la transparence de l'Administration dans les procédures relatives aux activités économiques et commerciales en Principauté.





## 5. L'autorisation de pilotage d'aéronefs à des fins de loisir

Le Haut Commissariat a été saisi à la suite du refus d'une demande d'autorisation dérogatoire de piloter des aéronefs à des fins de loisir par une personne présentant les qualifications nécessaires mais souffrant d'un handicap. Les autorités compétentes n'ont en définitive pas jugé opportun de revenir sur leur interprétation de l'Arrêté Ministériel n°2021-532 du 2 août 2021 interdisant selon elles des vols de drones autres que professionnels au-dessus de la Principauté de Monaco, et de réserver la possibilité de réserver d'obtenir une dérogation aux seuls aéromodèles, ce qui sur le fond, n'appelle pas d'observation du Haut Commissariat.

Toutefois, le Haut Commissariat a observé que l'Arrêté Ministériel n°2021-532 du 2 août 2021 régissant cette matière, s'il comporte bien à son article 5 une disposition d'exclusion comparable à celles qui sont prises en France, comme dans la plupart des pays européens, pour l'interdiction de l'utilisation de drones à des fins de loisirs en zone urbanisée, prévoit toutefois, toujours à son article 5, une possibilité de dérogation à ladite interdiction, sans toutefois préciser que seuls les aéromodèles sont susceptibles d'en bénéficier.

Aussi, au plan général, le Haut Commissariat a recommandé au Gouvernement que, dans le cas où il préférerait continuer à permettre l'octroi de dérogations uniquement au bénéfice des aéromodèles, cette possibilité soit précisée dans l'Arrêté Ministériel précité afin de rendre cette condition clairement opposable aux requérants. Cette recommandation n'a hélas pas été suivie d'effet.



## 6. Les barèmes applicables aux bourses d'étude

Le Haut Commissariat a été saisi par une étudiante bénéficiant du dispositif prévu par l'Arrêté Ministériel n°2023-243 du 2 mai 2023 approuvant le règlement d'attribution des bourses qui expose « *les montants de références des frais et dépenses à prendre en compte dans le calcul des montants de la bourse sont forfaitairement fixés dans un barème arrêté par le Conseil de Gouvernement* ».

L'intéressée ne parvenait pas à consulter le barème prévu à l'article 6 de l'Arrêté précité, lequel figure en annexe d'une délibération non publique du Conseil de Gouvernement. Le Haut Commissariat a recommandé la communication du barème à l'intéressée, ou, à tout le moins, proposé, comme cela avait été le cas en 2016, d'intervenir comme intermédiaire en prenant lui-même connaissance du barème afin de pouvoir assurer l'intéressée que le montant de ladite bourse a été arrêté en parfaite conformité avec les revenus déclarés par ses parents et les critères de calcul en vigueur.

Au plan général et dans le prolongement de sa recommandation de 2017, étant observé que l'absence de connaissance par les administrés du barème applicable, est de nature à alimenter les contestations ou trouble ma bonne compréhension des montants alloués, le Haut Commissariat a recommandé que ce barème, puisse à l'avenir être consulté par les administrés en faisant la demande.

Cet accès leur permettrait en effet de mieux comprendre les éléments de références concernant notamment les critères d'éloignement géographique et de coût de la vie et garantirait leur application uniforme. Une note explicative pourrait le cas échéant leur être fournie en complément.

Cette recommandation n'a hélas pas été suivie d'effet.

## 7. La mise en œuvre de la procédure disciplinaire applicable aux taxis

Le Haut Commissariat a été saisi à deux reprises par des détenteurs de licences de taxis, qui s'étaient vus mis en demeure de cesser immédiatement leur activité par courrier du Département des Finances et de l'Économie au motif d'un retard dans le renouvellement de leur livret professionnel, puis notifier un refus de délivrance de ce même livret, au motif d'un défaut de bonne moralité.

Le Haut Commissariat a toutefois relevé que les interdictions d'exercer ainsi notifiées constituaient de fait une des sanctions prévues à l'article 41 de l'Ordonnance Souveraine n°1.720 du 4 juillet 2008. Or, de telles sanctions auraient dû être prononcées conformément aux dispositions des articles 39 et suivants de l'Ordonnance Souveraine n°1.720 du 4 juillet 2008, et notamment son article 42 qui implique que les sanctions administratives sont prises par décision motivée du Ministre d'Etat sur avis d'une commission spéciale.

Toutefois, cette commission spéciale ne semblait pas avoir statué sur les cas d'espèce et la procédure de suspension en cas d'urgence prévue par l'article 44 n'a pas non plus été invoquée. Ainsi, les requérants se sont trouvés dans une situation particulièrement incertaine, ne connaissant pas la nature exacte et la durée de la sanction infligée, alors même qu'ils ne disposaient d'aucune autre source de revenus.

À la suite de recommandations du Haut Commissariat, la commission *ad hoc* s'est réunie dans des délais raisonnables afin de statuer sur la situation des requérants.

## 8. L'information d'un administré concernant la loi qui s'applique à un bien immobilier

Sur la base d'une interrogation ayant duré plusieurs mois, concernant la confirmation la loi qui s'appliquait à un bien immobilier supposément placé sous la loi n°887 du 25 juin 1970, le Haut Commissariat a estimé opportun de faire une recommandation générale concernant les délais de transmission d'informations par l'Administration. Cela aurait en effet évité un contentieux devant le Tribunal Suprême. Outre l'application des dispositions de la loi n°1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs, la transparence est prônée par le Haut Commissariat pour toute information concernant un administré.

À titre général et pour éviter que survienne ce type de malentendu, le Haut Commissariat a recommandé qu'en cas de contestation de classement d'un bien sous loi, l'Administration communique sans tarder au requérant, à l'appui de sa décision, les éléments factuels qui la motivent.

## 9. Le renouvellement de carte de séjour

En application des dispositions de l'article 5 de l'Ordonnance Souveraine n°3.153 relatives aux conditions de séjour des étrangers en Principauté, la délivrance d'une carte de séjour de résident privilégié peut être attribuée pour une période de 10 ans dès lors que l'étranger en question réside dans la Principauté depuis 10 ans au moins. Le Haut Commissariat a été saisi par une personne résidente depuis 2014, dont la situation pouvait justifier en 2024 la délivrance d'une carte de séjour de résident privilégiée.

Le Haut Commissariat a relevé à cette occasion que l'article 8 du texte précité ne mentionne à aucun moment l'exigence d'un revenu minimum ni d'un type d'activité professionnelle particulier, mais fait état d'une enquête concernant les « moyens d'existence ». Dans le cas présent, il s'avérait que la requérante parvenait à payer son loyer mensuel sans aucune difficulté. De plus, sa situation financière s'était améliorée depuis la signature de son Contrat à Durée Indéterminée (C.D.I.) en 2022. En outre, son fils avait débuté à sa scolarité à Monaco et que mère et enfant étaient donc pleinement intégrés à la vie quotidienne de la Principauté.

Aussi, et parce que ni l'Ordonnance Souveraine n°3.153 ni ses arrêtés ministériels d'application ne comportent d'éléments plus précis concernant les conditions de délivrance de la carte de résident privilégié, notamment au plan des moyens d'existence des requérants, le Haut Commissariat a rappelé, comme il l'avait déjà fait par le passé, son souhait que soit explicitées et rendues accessibles, dans un souci de transparence les motifs des décisions administratives, les conditions de délivrance des cartes de séjour de résident privilégiés ou, à tout le moins, des éléments précis relatifs aux critères en vigueur pour évaluer la situation des résidents susceptibles de bénéficier de ce type de titre de séjour.

Le Haut Commissariat a en outre précisé que, dans le cas où la requérante n'aurait pas rempli les conditions nécessaires à la délivrance d'une carte de résident privilégié, la question se posait également de savoir sur quel(s) fondement(s) elle aurait pu se voir refuser le renouvellement d'un titre de séjour ordinaire alors qu'elle remplissait, *a priori*, les conditions légales requises et que l'interprétation faite par l'Administration, dans le silence du texte, du sens de l'expression « ressources suffisantes » figurant à l'article 7 de l'Ordonnance Souveraine n°3.153 ne saurait lui être opposée sans recourir à des critères objectifs et transparents.



Si le Haut Commissariat s'est réjoui que la requérante ait en définitive obtenu satisfaction à titre individuel, il a souligné que la transparence des critères utilisés à l'occasion des procédures de renouvellement des titres de séjour n'est toujours pas entièrement assurée.

## 10. L'impact de la procédure de numérisation des cartes de séjour

La communication du Gouvernement concernant la dématérialisation des cartes de séjour et la promotion de l'identité numérique mentionne clairement que, désormais, les monégasques et résidents pourront utiliser leur carte d'identité ou carte de séjour pour accéder à des services en ligne et signer des documents numériques. Il est en outre précisé que l'activation de l'identité numérique est optionnelle et soumise à la volonté des monégasques et résidents qui devront se manifester auprès des agents administratifs.

Or, dans le cas d'une requérante, il semblait qu'aucune option ne lui avait été laissée. Ainsi, tout en ayant pris acte de la politique de dématérialisation et du tout-digital initiée par la Principauté depuis quelques années déjà, le Haut Commissariat a rappelé la nécessité de la bonne information et du consentement des personnes concernées. En effet, la Convention 108 + du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel pose le principe du consentement libre, spécifique, éclairé et explicite (non-équivoque) de la personne concernée pour le traitement de ses données sur internet. Or, dans l'affaire en question, il se trouvait que la requérante n'avait pas saisi les enjeux, les causes et les modalités du passage à l'identité numérique même si, d'une certaine façon, elle n'y était pas hostile et acceptait bien volontiers de se plier aux exigences administratives.

Du point de vue du Haut Commissariat et en vertu de la Convention précitée et du droit à la vie privée tel que consacré par l'article 8 de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (C.E.D.H.), il semblait donc difficile de comprendre la raison pour laquelle le passage à la carte numérique n'avait pas été laissé à son initiative, contrairement à ce que prévoit l'article 3 de l'Arrêté Ministériel n°2021-430 du 17 juin 2021 visant à déterminer les modalités de délivrance des cartes de séjour en Principauté, mais a fait l'objet d'une convocation par les services de police, et pourquoi la convocation ayant pour objet le passage de sa carte de séjour à un format digital avait finalement donné lieu à l'annonce du futur non-renouvellement de ladite carte.

En effet, l'Arrêté Ministériel n°2021-430 du 17 juin 2021 susvisé ne fait à aucun moment état d'une quelconque réévaluation de la situation des résidents à l'occasion de la délivrance d'une carte de séjour numérique. Aussi, le Haut Commissariat s'était-il interrogé sur les raisons qui ont conduit à notifier à cette occasion le futur non renouvellement de son titre de séjour et sur l'éventuelle existence d'une procédure visant à anticiper le traitement des renouvellements des cartes de séjour au motif du passage à l'identité numérique risquant en outre d'exercer un effet dissuasif pour le passage au document numérique auprès des résidents dont les cartes de séjour viendraient prochainement à expiration.

Le Haut Commissariat a été satisfait que le Gouvernement confirme l'absence de remise en question de la situation des résidents au titre du séjour en raison du passage au numérique.

## B. Proportionnalité

Ce principe implique que les conséquences de certaines décisions doivent être proportionnées par rapport à leur objectif et que leurs effets dans le temps doivent également être justifiés. Le Haut Commissariat a été amené à l'invoquer à l'occasion de plusieurs saisines et avis législatifs intervenus dans les domaines suivants.

### 1. Droit à l'oubli

Le Haut Commissariat est satisfait de constater que le droit à l'oubli est à présent reconnu et qu'a été suivie dans un cas individuel la recommandation qu'il avait formulée en 2017 visant à préserver les chances d'insertion sociale et professionnelles des jeunes adultes en n'appréciant pas leur moralité à l'aune d'éventuels faits répréhensibles commis durant la minorité.

Il estime toutefois qu'il serait nécessaire que l'Administration fasse une application plus systématique de ce principe et ce, selon des critères plus transparents.

### 2. Non renouvellement de carte de séjour

Le Haut Commissariat a eu à connaître d'une situation dans laquelle le retrait d'une carte de séjour, au demeurant faiblement motivé, entraînait des conséquences disproportionnées pour le demandeur, enfant du pays et ressortissant d'un pays extérieur à l'Union Européenne.

En effet, dans ce cas, la mesure impliquait des effets importants et disproportionnés susceptibles de remettre en cause son droit à la vie privée reconnu par l'article 22 de la Constitution de la Principauté de Monaco et l'article 8 de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (C.E.D.H.) qui prévoient que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ».

En outre, cette mesure apparaissait d'autant plus injustifiée que la présence sur le territoire du demandeur ne semblait pas constituer, au vu des éléments en possession du Haut Commissariat, une menace pour l'ordre public de la Principauté.

Le Haut Commissariat a rappelé à ce titre la jurisprudence de la Convention Européenne des Droits de l'Homme précisant que l'objet essentiel de l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme est de « *prémunir l'individu contre des ingérences arbitraires des pouvoirs publics* ». Et en effet, pour les Juges de Strasbourg, la vie privée est un concept étendu qui ne se prête pas à une définition exhaustive. Ce concept est notamment plus large que celui de droit à l'intimité et concerne une sphère au sein de laquelle toute personne peut librement s'efforcer de développer sa personnalité et de s'épanouir.

Ainsi, des mesures restreignant le droit d'une personne de séjourner dans un pays peuvent, dans certains cas, donner lieu selon la jurisprudence de la C.E.D.H. à une violation de l'article 8 s'il en résulte des répercussions disproportionnées sur la vie privée et/ou familiale de l'intéressé (*Hoti c/Croatie*).



Dans le cas d'espèce, le requérant ne relevait pas du droit de l'Union Européenne et ne possédait pas de titre de séjour français.

Aussi, le retrait de sa carte de séjour l'aurait mis dans une situation périlleuse et ce sont tous les pans de sa vie qui s'en seraient trouvés bouleversés. En effet, en application de l'article 17 de l'Ordonnance Souveraine n°3.153 du 13 novembre 2006 précitée, ce retrait l'aurait obligé à quitter le territoire monégasque pour se trouver soit en situation illégale en France soit à devoir rejoindre un pays qu'il ne connaissait pas, puisqu'enfant du pays il était né et avait grandi en Principauté. Aussi, il n'avait pas d'autres cadres culturel, familial, personnel, que celui de la Principauté et les études qu'il suivait devait en outre lui permettre de poursuivre son évolution professionnelle déjà entamée à Monaco dans le domaine social.

De plus, cet éloignement aurait suscité des difficultés très importantes dans les démarches entreprises aux fins d'obtenir la nationalité française.

Aussi, il a semblé au Haut Commissariat que le demandeur, enfant du pays, ne constituait apparemment pas une menace pour l'ordre public de la Principauté, et que, dans l'attente de son éventuelle naturalisation française, le retrait de sa carte de séjour aurait eu des conséquences graves et disproportionnées sur le respect de son droit à la vie privée.



### 3. Avis législatif

#### a. Projets de lois n°1077 et 1078 portant adaptation de dispositions législatives en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive (Partie I & II)

C'est principalement le respect de la proportionnalité des limitations des modalités d'exercice du droit d'association qui a été rappelé à l'occasion de l'examen de ce Projet de loi.

Le Haut Commissariat a ainsi rappelé qu'en droit interne, l'article 30 de la Constitution prévoit que « *la liberté d'association est garantie dans le cadre des lois qui la réglementent* ».

En outre, la loi n°1.355 du 23 décembre 2008 règlemente les associations et dispose dans son article 5 qu'elles « *se forment librement et sans autorisation ni déclaration préalable* ».

Par ailleurs, le Haut Commissariat a souligné que l'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme dispose que « *1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. 2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État* ».



Le Haut Commissariat a de plus relevé que la C.E.D.H. a affirmé à de nombreuses reprises l'importance du droit à la liberté d'association dans une société démocratique et la relation directe entre la démocratie, le pluralisme et la liberté d'association (cf. *son guide de l'article 11 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme*). Selon la Cour, la manière dont la législation nationale consacre cette liberté et l'application de celle-ci par les autorités dans la pratique sont révélatrices de l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit (*Gorzelik et autres c/Pologne, 2004, § 88 ; Sidiropoulos et autres c/Grèce, 1998, § 40*).

Ainsi la Cour estime-t-elle que les restrictions à la liberté d'association doivent être strictement limitées et, le cas échéant, encadrées : l'article 11 protège les associations de toute ingérence injustifiée de l'État, qui se manifeste habituellement par un refus d'enregistrement ou par la dissolution d'une association, mais qui peut aussi revêtir d'autres formes empêchant une association de se livrer à ses activités par exemple par des inspections ou des restrictions à leur financement (*voir Yordanovi c/Bulgarie, 2020, §§ 62-63, et Ecodefence et autres c/Russie, 2022, §§ 81 et 87, pour un aperçu des différentes formes de restrictions*).

Une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association se justifie donc uniquement si elle satisfait aux exigences énoncées au paragraphe 2 de l'article 11, c'est-à-dire si elle est « prévue par la loi », poursuit un ou plusieurs buts légitimes et est « nécessaire, dans une société démocratique ».

Toute ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association doit poursuivre au moins l'un des buts légitimes énumérés au paragraphe 2 de l'article 11 : la sécurité nationale ou la sûreté publique, la défense de l'ordre ou la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale et la protection des droits et libertés d'autrui. Les exceptions à la liberté d'association appellent une interprétation étroite de telle sorte que leur énumération est strictement limitative et leur définition nécessairement restrictive (*Sidiropoulos et autres c/Grèce, 1998*).

Enfin, la notion de nécessité dans une société démocratique implique deux conditions : toute ingérence doit être fondée sur un « besoin social impérieux » et l'ingérence doit être proportionnée au but légitime recherché.

Le vocable « nécessaire » n'a donc pas la souplesse des termes « utile » ou « opportun ». Les exceptions à la règle de la liberté d'association appellent une interprétation stricte et seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à cette liberté.

En application de l'article 17, qui interdit le recours à la Convention dans le but de détruire ou de limiter de manière excessive les droits qu'elle garantit, la Cour reconnaît toutefois que les associations qui mènent des activités contraires aux valeurs de la Convention ne sauraient bénéficier de la protection de l'article 11 (*voir l'affaire Hizb ut-Tahrir et autres c/Allemagne, 2012, concernant l'interdiction des activités d'une association islamiste qui préconisait le recours à la violence ; voir aussi l'affaire W.P. et autres c/Pologne, 2004, concernant l'interdiction de constituer une association dont les statuts comportaient des connotations antisémites et l'affaire Ayoub et autres c/France, 2020, concernant la dissolution de deux associations d'extrême droite*).

L'État doit donc user avec parcimonie de son pouvoir de protéger ses institutions et ses citoyens d'associations risquant de les mettre en danger (*Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c/Hongrie, 2014*).

En application des principes qui précèdent, le Haut Commissariat a donc considéré comme excessives certaines limitations et mesures prévues par le projet de loi et a

en outre relevé que l'exposé des motifs ne fournissait aucune motivation du caractère nécessaire et légitime de ces dispositions aux fins de lutter contre le blanchiment dans une société démocratique.

Les limitations que le Haut Commissariat a estimées injustifiées sont les suivantes :

Au nouvel article 2 de la loi n°1.355 :

L'alinéa 1-4° prévoyait la limitation à 5 ans du mandat des administrateurs. L'exposé des motifs indiquait que cette obligation serait le moyen de renforcer le fonctionnement démocratique des associations, ce qui paraît a priori louable. Toutefois, le Haut Commissariat a relevé que l'article 3 de la loi prévoyant l'élection ou la cooptation des membres de l'organe d'administration garantit déjà le caractère démocratique de la gouvernance associative. Le Haut Commissariat a noté par ailleurs qu'une telle limitation n'existe ni dans la loi française, ni dans la loi luxembourgeoise.

Par ailleurs, l'alinéa 2-4° instaurait de plus l'exigence pour les administrateurs de toutes les associations de présenter des garanties de moralité. Cette exigence n'existe pas dans la loi actuelle, ni dans la loi de 1901 en France.

Or, l'exposé des motifs faisait référence à une exigence d'honorabilité qui s'explique tout à fait pour des autorisations d'exercer une activité professionnelle, en particulier dans le domaine financier, mais n'est pas exigée jusqu'ici en matière d'association.

En outre, si de telles limitations devaient être envisagées, ce qui n'est pas l'avis du Haut Commissariat, il a estimé qu'elles ne devraient s'appliquer que dans certains domaines d'activité associative présentant un risque particulier et que les critères de l'appréciation de la moralité devraient dans ce cas être très strictement et limitativement définis.

Ainsi la C.E.D.H. a jugé en 2021 dans *l'affaire Yefimov et Groupe de la jeunesse pour la défense des droits de l'homme c/Russie* que les dispositions de droit interne, selon lesquelles la décision d'un enquêteur concluant qu'une personne était soupçonnée d'avoir commis une infraction à caractère extrémiste pouvait empêcher l'intéressée de participer à une association, ne répondaient pas à l'exigence de « qualité de la loi » en ce qu'elles donnaient aux autorités d'enquête un pouvoir discrétionnaire illimité et n'offraient aucune protection contre les abus. De même, la dissolution de l'association requérante n'était pas fondée sur une base légale claire et prévisible.

Au nouvel article 15 de la loi n°1.355, la possibilité de refuser l'agrément d'une association quand une autre l'est déjà dans le même domaine se serait apparemment effectué selon des critères non objectifs et prévisibles, à savoir la justification par la demanderesse de ce « qu'elle propose une activité complémentaire ou présente une valeur ajoutée avérée par rapport à celle de l'association déjà agréée ». Or, dans *l'affaire Koretskyy et autres c/Ukraine, 2008*, les autorités ayant refusé d'enregistrer une organisation non gouvernementale, la C.E.D.H. a considéré que les dispositions du droit interne régissant l'enregistrement des associations étaient trop vagues pour être suffisamment « prévisibles » et laissaient aux autorités une marge d'appréciation trop ample lorsqu'il s'agissait de décider si telle ou telle association pouvait être enregistrée. Le Haut Commissariat estime que le refus d'agrément d'une association, même s'il ne remet pas en cause son existence, doit toutefois continuer à obéir, comme cela est le cas dans le texte actuellement en vigueur, à des critères ne laissant pas de place à l'interprétation.

En outre, le Haut Commissariat n'a pas saisi la raison pour laquelle l'existence éventuelle de deux associations agréées dans un domaine similaire devrait être prohibée et en quoi une telle interdiction contribuerait à améliorer la lutte contre les infractions faisant l'objet du présent projet de loi. Enfin, dans le cas où le législateur souhaiterait maintenir cette possibilité, il semble qu'il devrait plutôt appartenir à l'Administration de justifier en quoi l'agrément poserait difficulté.

De plus, le Haut Commissariat a estimé qu'au nouvel article 23, les modalités et conditions de la procédure de dissolution judiciaire d'une association à la demande du Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur mériteraient d'être précisées dans la loi, alors que le projet de texte renvoie à un arrêté ministériel.

En effet, selon la jurisprudence de la C.E.D.H., la dissolution forcée d'une association constitue une mesure sévère aux conséquences lourdes, qui ne peut s'appliquer qu'aux cas les plus graves (*Association Rhino et autres c/Suisse, 2011 ; Vona c/Hongrie, 2013 ; Les Authentiks et Supras Auteuil 91 c/France, 2016*).

Le Haut Commissariat s'est également interrogé sur les difficultés pratiques pouvant être occasionnées par la mise en œuvre du nouvel article 20-2 de la loi n°1.355 qui demande de vérifier l'identité des donateurs à partir de 200 euros, et suggère que ce seuil soit relevé ainsi que celui prévu pour les fondations au nouvel article 17-1 de la loi n°56.

Aussi, au vu de ce qui précède, le Haut Commissariat a estimé que certaines dispositions du présent projet de loi devraient être supprimées ou complétées afin de ne porter que des limitations justifiées à la liberté d'association.

Par ailleurs, Le Haut Commissariat a relevé que les dispositions concernant les modalités du contrôle renvoyaient notamment à l'article 32 du code pénal, et rappelle les horaires légaux (nouvel article 24 de la loi n°721 instituant un registre du commerce et de l'industrie).

Les nouveaux articles 10 et 11 de la loi n°797 prévoyaient les mêmes mesures pour les contrôles effectués dans les locaux des sociétés civiles, le nouvel article 31-4 de la loi n°1.355 pour ceux effectués dans les locaux d'associations et le nouvel article 30 de la loi n°56 pour les contrôles dans les locaux des fondations.

Toutefois, ces différents articles ne prévoyaient pas de distinction entre les parties professionnelles et privées des locaux, ce qui pourrait poser problème selon la forme des sociétés concernées (notamment les sociétés civiles) ainsi que pour les associations et fondations.

À titre d'exemple, une telle distinction est opérée dans la loi n°1.365 relative à la protection des informations nominatives dont l'article 18 prévoit que « pour l'exercice des missions mentionnées à l'article précédent, lesdits agents ou investisseurs peuvent, après avoir informé le responsable des locaux professionnels privés ou son représentant de son droit d'opposition, accéder aux lieux, locaux, enceintes, installations ou établissements servant à la mise en œuvre d'un traitement d'informations nominatives et qui sont à usage professionnel, à l'exclusion des parties de ceux-ci affectées au domicile privé. Les opérations ont lieu en présence du responsable des locaux ou de son représentant ».

**Le Haut Commissariat a donc recommandé :**

- D'exclure les parties affectées au domicile privé lors des contrôles effectués dans les locaux des sociétés civiles ou d'associations ;



- De supprimer la limitation à 5 ans du mandat des administrateurs ;
- De supprimer la condition de moralité pour les administrateurs d'associations ;
- De préciser les conditions et modalités de la procédure de dissolution judiciaire d'une association à la demande du Conseiller de Gouvernement – Ministre de l'Intérieur ;
- De revoir le plafond de 200 euros pour la vérification de l'identité des donateurs des associations et des fondations.

Le Haut Commissariat se réjouit de ce que ses observations concernant la préservation de la liberté d'association aient été en très grande partie prises en compte dans la version finale votée le 30 septembre 2023 et modifiant la Loi n°1.362 du 3 août 2009 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive et la corruption.

**b. Projet de loi n° 1084 portant adaptation de dispositions législatives en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive (Partie IV)**

Les dispositions relatives aux conséquences d'une constitution abusive ou dilatoire de partie civile ont appelé des remarques du Haut Commissariat.

Ainsi, l'article 32 du présent projet de loi modifiait le Code de Procédure Pénale en son article 215-1 qui prévoyait de sanctionner lourdement les parties civiles qui auraient formé des recours considérés comme abusifs ou dilatoires. Le montant de l'amende encourue était au maximum de 50.000 euros pour une personne physique et de 100.000 euros pour une personne morale, cette décision pouvant être frappée d'appel.

Le Haut Commissariat a relevé qu'en France des mesures similaires sont prévues par l'article 177-2 du Code de Procédure Pénale. Une différence majeure est toutefois à noter, le montant maximal de l'amende française étant de 15.000 euros, ce qui semble moins dissuasif pour les personnes s'estimant victimes.

D'autre part, cette mesure, qui peut se concevoir, fait toutefois écho à d'autres mesures déjà existantes.

Ainsi, le délit de dénonciation calomnieuse, prévu à l'article 307 du Code Pénal permet déjà de mettre en cause la fausseté de l'accusation et la partie civile responsable de celle-ci tout en punissant sévèrement cette infraction.

En outre, l'article 77 du Code de Procédure Pénale monégasque permet également de dissuader des recours qui s'avèreraient téméraires en prévoyant que « *la personne qui entend se constituer partie civile et qui ne bénéficie pas de l'assistance judiciaire doit, au préalable, déposer au greffe général, la somme présumée nécessaire pour les frais de la procédure dont elle peut être tenue. Ladite somme est arbitrée, suivant le cas, par le juge d'instruction ou le tribunal saisi en fonction des frais prévisibles de la procédure et de ses ressources et charges. Le juge d'instruction ou le tribunal peut dispenser de consignation la partie civile* ».

Le Haut Commissariat a donc suggéré soit la suppression de l'article 32, soit la réduction du montant maximal des amendes pouvant être infligées figurant dans cet article. Cet article a finalement bien été supprimé.

Concernant l'articles 62 de la loi qui modifie la loi n°721 du 27 décembre 1961, l'article 76 de la loi qui modifie l'article 10 de la loi 797 du 18 février 1966, l'article 93 de la loi qui modifie l'article 31-3 de la loi n°1.355 du 23 décembre 2008 et l'article 116 modifiant l'article 30 de la loi n°56 du 29 janvier 1992, le Haut Commissariat a regretté que ces articles confèrent des pouvoirs d'accéder à des locaux à des fins de contrôle aux agents de la Direction du Développement Economique et au Département de l'Intérieur sans que leur nature soit suffisamment précisée pour s'assurer qu'ils soient, le cas échéant, assortis des garanties idoines en pareille matière.

En effet, s'il s'agissait en l'espèce d'un simple droit d'accès, il aurait été nécessaire d'indiquer que ce dernier implique uniquement que les personnes chez qui les contrôleurs se présentent doit les recevoir, mais que ces derniers doivent se tenir à la place qui leur est assignée, à partir de laquelle ils peuvent formuler leurs demandes<sup>1</sup>. Dans ce cas, l'intérêt supplémentaire par rapport à un contrôle sur pièce ou à l'occasion d'un entretien paraît mince.

S'il avait été envisagé, qu'à l'occasion de l'exercice de ce droit d'accès, des visites et inspection avec saisie éventuelle de pièces puissent être menées, le Haut Commissariat a estimé que le présent projet de loi devrait alors être complété.

En effet, ce type de visite constituerait dans ce cas une forme d'investigation qui relève du pouvoir judiciaire telle que figurant dans le code de procédure pénale et devant offrir toutes les garanties requises pour la protection des droits et libertés (voies de recours, présence d'un officier de police judiciaire, de l'avocat, horaires des perquisitions).

À cet égard, le Haut Commissariat a rappelé que la décision du Tribunal Suprême du 25 octobre 2013 (*Sieur D. C. c/Commission de Contrôle des Informations Nominatives avait sanctionné l'article 18 de la loi n°1.165 du 23 décembre 1993*) comme n'étant pas conforme à la Constitution. Dans cette affaire il a en effet été jugé que l'octroi de pouvoirs d'investigations sans garantie est contraire aux articles 19, 21 et 22 de la Constitution en considérant notamment que de telles mesures ne peuvent intervenir sans qu'elles « aient été préalablement judiciairement autorisées ou sans que le responsable des locaux ou son représentant n'ait été informé ou mis à même d'exercer son droit de s'y opposer ».

De plus, le présent projet de loi n'offre pas dans tous les cas la possibilité aux personnes faisant l'objet de ces investigations de s'opposer à l'accès aux locaux non accessibles au public :

Ainsi, faute d'un meilleur encadrement, le Haut Commissariat a souligné que les modalités d'accès aux locaux des assujettis lors des contrôles pourraient s'avérer dans certains cas contraires aux dispositions de l'article 8 de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (C.E.D.H.) et l'article 21 de la Constitution qui garantissent la vie privée et l'inviolabilité du domicile. En effet, le contrôle de certaines associations ou Sociétés Civile Immobilières (S.C.I.) pourrait impliquer d'accéder à un domicile privé. Là encore un encadrement plus précis devrait être prévu par la loi.

Le Haut Commissariat a donc préconisé l'élaboration de dispositions plus précises encadrant l'accès aux locaux professionnels ou privés des assujettis, en s'inspirant notamment et si besoin, des dispositions figurant au chapitre III de la loi n°1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives traitant du contrôle de la régularité des traitements.

Ces suggestions n'ont toutefois pas été retenues.

1) Cf. l'étude réalisée à la demande du Premier Ministre français par le Conseil d'Etat relative aux pouvoirs d'enquête de l'Administration en avril 2021, page 132 et suivantes.



## C. Respect de la vie privée

Ce droit, à la fois prévu par l'article 8 de la C.E.D.H. et par la Constitution monégasque au titre des Droits et Libertés Fondamentaux, est au cœur de problématiques touchant à la fois à l'accès aux droits sociaux, à la protection des données personnelles et à l'administration numérique. Son respect est donc essentiel à chaque étape, tant lors de l'élaboration des normes, que lors de leur mise en œuvre et de leur contrôle.

Au cours de l'année 2023, le Haut Commissariat a été saisi à plusieurs reprises dans des domaines ayant trait à la protection de la vie privée :

### 1. Respect des principes relatifs à la protection des données personnelles

Le Haut Commissariat a mené des suites de saisine concernant une affaire dans laquelle un fonctionnaire ayant fait l'objet d'une mesure de révocation vieille de 6 ans et ne parvenait pas à obtenir le déréférencement de cette page des moteurs de recherche afin d'éviter qu'elle n'apparaisse en première intention.



Le Haut Commissariat a recommandé à nouveau que les autorités procèdent, le cas échéant à l'issue d'un délai raisonnable, à l'anonymisation, à la limitation ou au déréférencement sur certains moteur de recherches des décisions publiées en ligne, telles les révocations de fonctionnaires, dont la publication est susceptible de provoquer des effets disproportionnés dans le temps sur la vie professionnelle des personnes concernées et notamment sur leur capacité de retrouver un emploi.

Cette préconisation paraît d'autant plus pertinente que les récentes lois adoptées en matière de lutte contre le blanchiment prévoient bien l'anonymisation ou le déréférencement sur les moteurs de recherches de certaines décisions ayant trait à des personnes inscrites sur des listes de sanctions de l'Union Européenne ou des Nations Unies.

Cette recommandation n'a hélas toujours pas été suivie d'effet.

### 2. Accès aux droits sociaux pour tous les couples mariés

Le Haut Commissariat a été saisi d'un cas dans lequel la requérante, mariée à une femme, 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 (P.M.A.) 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 C.E.D.H. 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 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 être vivant et d'autres part être marié ou vivre maritalement ».

Cette recommandation n'a hélas pas été suivie d'effet.

### 3. Avis législatif

Le Haut Commissariat a également plaidé pour le respect du droit à la vie privée dans plusieurs avis portant sur des projets de loi.

#### a. Projet de loi n°1070 instituant une Caisse Monégasque de Retraite Complémentaire (C.M.R.C.)

À l'occasion de l'examen de ce projet de loi, le Haut Commissariat a recommandé d'adopter de manière générale des appellations neutres en vue d'éviter que ne perdurent des discriminations de genre en contradiction avec le principe d'égalité entre les sexes :

En ce qui concerne les dispositions relatives aux orphelins, le Haut Commissariat a proposé d'utiliser le terme parent et non père et mère et, quant aux conditions d'ouverture du droit à pension de réversion prévu à l'article 10, de ne pas le subordonner à l'application de la loi n°445 mais prévoir des dispositions faisant référence au « conjoint survivant », préconisation qui a été suivie.

Par ailleurs, concernant le fond des dispositions, le Haut Commissariat a suggéré de remédier aux conséquences restrictives quant à l'ouverture des droits à réversion pour les conjoints/partenaire :

Concernant la pension de réversion, celle-ci n'étant accessible qu'aux couples mariés, le Haut Commissariat a recommandé de considérer que la différence de traitement entre partenaire survivant et conjoint survivant n'est pas justifiée et de permettre l'ouverture des droits aux partenaire d'un Contrat de Vie Commune (C.V.C.) ou aux couples mariés à l'étranger.

De plus, en l'absence de base juridique légale concernant le non versement de la pension de réversion en cas de C.V.C., le Haut Commissariat a suggéré de clarifier cette interprétation, ou mieux, de supprimer à l'article 10 relatif aux critères d'extinction supplémentaires qui n'existent pas dans la convention A.G.I.R.C.-A.R.C.C.O. et ne conserver que le cas du remariage.

Par ailleurs, le Haut Commissariat a recommandé d'étendre la limite d'âge pour les orphelins en la repoussant à 21 ans ou même 25 ans en cas de poursuite d'études supérieures, de chômage ou d'apprentissage et de supprimer la limite d'âge en cas d'invalidité, préconisation qui a été suivie.

En outre, le Haut Commissariat a relevé l'opportunité d'examiner la possibilité de prévoir des conditions particulières qui pourraient concerner les travailleurs exerçant hors de la Principauté, ainsi que des modalités de rachat de points au titre de périodes d'études supérieures, d'années incomplètes ou de périodes de détention provisoire non suivies de condamnation.

Enfin, le Haut Commissariat a proposé d'annoncer les principes généraux qui régiront les réflexions et actions de la C.M.R.C. et d'envisager des dispositions relatives à la médiation.

#### b. Projet de loi 1083 portant modification de la loi n° 1.309 du 29 mai 2006 relative au congé de paternité accordé aux salariés

Ce projet de loi avait pour but de rallonger le congé paternité en faveur des salariés pour porter celui-ci de 12 jours à 21 jours, et, pour les dérogations, de 19 jours à 28 jours.

Le Haut Commissariat s'est réjoui de cette avancée sociale qui va également dans le sens de l'intérêt supérieur de l'enfant et constitue aussi une évolution sur le terrain de la parité homme/femme.

Le Haut Commissariat a relevé par ailleurs que de nombreux pays ont adopté des dispositions similaires avec des variations sur la durée dudit congé. Ainsi, en France, le congé de paternité et d'accueil de l'enfant est d'une durée maximale de 25 jours pour la naissance d'un enfant et de 32 jours pour une naissance multiple. Bien que d'autres pays européens restent inspirants, comme l'Espagne ou la Finlande qui autorisent des congés paternité de, respectivement, 84 et 54 jours, la proposition faite par ce projet de loi restait cohérente compte tenu des liens économiques et sociaux étroits avec la région voisine.

Le régime prévu à Monaco est devenu de la sorte plus favorable que dans plusieurs autres pays européens, c'est par exemple le cas en Suisse où un congé payé de deux semaines est octroyé dans les 6 mois qui suivent la naissance de l'enfant.

Le Haut Commissariat a par ailleurs rappelé que la Directive Européenne 2019/1158 de juin 2019 visant à harmoniser les congés paternités entre ses différents Etats membres a établi un congé paternité d'au moins 10 jours pour les pères. Les Etats membres avaient jusqu'au 2 août 2022 pour transposer ces dispositions dans leur législation interne, ce qui a eu pour conséquences de créer un congé paternité pour quatre Etats membres qui n'en disposaient pas (*Allemagne, Autriche, Slovaquie et Croatie*) et de rallonger celui de 6 autres Etats qui était jusqu'ici inférieur à 8 jours (*Malte, Pays Bas, Grèce, Roumanie, Hongrie et République Tchèque*).

Le Haut Commissariat a noté avec intérêt que l'exposé des motifs indiquait que le projet de loi constitue pour le Gouvernement une réponse aux besoins changeants de la société. Toutefois, il a considéré qu'afin de réaliser pleinement cet objectif, le projet de texte avait gagné à être modifié pour tenir compte de la situation des concubins et des couples de même sexe, notamment en modifiant également l'article 1er de la loi n°1.309 du 29 mai 2006 relative au congé pour employer les termes de « second parent » ou de « congé de paternité » et « d'accueil de l'enfant ».

Le Haut Commissariat a en effet estimé que l'adoption de ce type de disposition permettrait la prise en compte plus complète de l'évolution des mentalités, mais également de l'évolution de la jurisprudence de la C.E.D.H. au travers, notamment, des arrêts *Fedotova et autres c/Russie du 17 janvier 2023* et *Koilova et Babulkova c/Bulgarie du 23 septembre 2023*. En effet, la Cour estime notamment que, bien que disposant d'une marge d'appréciation, les Etats sont désormais soumis à une obligation positive de garantir le droit au respect de la vie privée et familiale à tous les partenaires ou personnes légalement unies.

En outre, le Haut Commissariat a relevé que la loi monégasque ne prévoit pas la possibilité de report du congé ou de congé supplémentaire en cas d'hospitalisation de l'enfant, ni la possibilité pour le père, en cas de décès de la mère au cours de la période de congé post natal, de reporter le délai imparti pour bénéficier du congé paternité au-delà de la fin du congé maternité. C'est un manque substantiel important qu'il a estimé bon de corriger, cette situation, dans le cas où elle survienne, mettant en effet en péril l'équilibre familial.



Le Haut Commissariat a enfin regretté que le congé paternité, ainsi que le congé maternité, ne concernent pas également les professions indépendantes, ce qui lui paraît constituer une lacune importante, notamment en comparaison du droit en vigueur dans les États européens voisins.

Ces propositions n'ont hélas pas été retenues.

**c. Projet de loi n°1087 relative à l'utilisation de la vidéoprotection et de la vidéo-surveillance des lieux accessibles au public pour la détection, la recherche l'identification des personnes recherchées ou signalées au moyen d'identification biométrique à distance.**

Au plan général, le Haut Commissariat considère que l'équilibre entre sécurité d'une part et, d'autre part, la préservation de la vie privée et des droits fondamentaux est au cœur du respect des valeurs qui fondent les Institutions de la Principauté de Monaco mais aussi du maintien de son attractivité en garantissant à tous ceux qu'elle accueille la protection de leurs droits les plus essentiels.

À ce titre, le Haut Commissariat a insisté plus particulièrement sur la nécessité de veiller à ce que la loi garantisse expressément que la mise en œuvre de systèmes d'identification biométrique à distance en temps réel de personnes physiques dans les espaces accessibles au public à des fins répressives soit limitée au strict nécessaire pour la réalisation d'objectifs d'intérêt général dont l'importance est considérée comme supérieure aux risques encourus en matière d'atteintes aux droits et libertés.

Le Haut Commissariat a estimé en outre que l'équilibre recherché devrait être évalué en tenant compte du contexte monégasque, qui garantit déjà un très haut niveau de sécurité, comme en atteste les excellents résultats présentés chaque année par la Direction de la Sûreté Publique, et en évaluant plus finement les domaines où le recours aux techniques de reconnaissance faciale permettrait de pallier les difficultés précisément identifiées et présenterait une réelle valeur ajoutée.

Le Haut Commissariat a invité à rechercher une articulation plus claire du projet de loi avec les textes en vigueur et en projet au plan national en matière de protection des données, cette articulation pouvant éventuellement être trouvée en intégrant le présent projet au projet de loi n°1054 (d'autant plus que l'article 6 de la loi n°1.430 renvoie à la loi relative à la protection des données personnelles) ou en prévoyant un texte plus large traitant de la mise en œuvre des applications faisant appel à l'intelligence artificielle.

Le Haut Commissariat a également suggéré de tenir d'ores et déjà compte des dispositions figurant dans les projets de textes européens en cours d'élaboration en matière de régulation de l'intelligence artificielle afin d'éviter que la législation monégasque ne soit à court terme déjà plus en phase avec les standards européens.

## **D. L'attention aux situations de vulnérabilité**

Les missions du Haut Commissariat le conduisent à considérer avec une attention toute particulière les situations de vulnérabilité qui impliquent un risque accru de violation des droits. Il considère donc que l'adaptation des normes et leur diffusion auprès des administrés concernés devraient systématiquement être prévues en amont, afin que la Principauté devienne une véritable référence en termes d'inclusivité.



### **1. Situation des personnes détenues**

À plusieurs reprises depuis l'année 2022, un détenu de nationalité lettonne a été à l'initiative de saisines auprès du Haut Commissariat. Resté à l'isolement pendant de longues semaines, parfois à sa demande, le détenu présentait une santé mentale fragile et des accès de violence envers, notamment, le personnel de la Maison d'Arrêt, ce qui a conduit à l'adoption de sanctions disciplinaires répétées.

Cette situation a conduit le Haut Commissariat à constater que la mise en œuvre des dispositifs existants ne semblait pas permettre de prendre en charge efficacement le détenu, malgré tous les efforts déployés sans relâche par la Direction et le service médical de la Maison d'Arrêt, et à rechercher quel type de mesures seraient susceptibles d'y remédier.

Le Haut Commissariat a rappelé en premier lieu que plan d'action de la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales sur la période 2022-2027 prévoit, entre autres points, d'améliorer la prise en charge sanitaire des personnes détenues. Il s'agit de relever le défi de combiner la prévention et la récidive afin de garantir le respect des Droits de l'Homme en milieu carcéral<sup>2</sup>. Si, en soi, ce programme institutionnel semble positif, il n'a toutefois pas suffi à répondre aux difficultés très spécifiques posées par la prise en charge du détenu concerné dans le cas d'espèce.

En effet, le détenu refusait obstinément, malgré les efforts du service médical de la Maison d'Arrêt, qu'une expertise médicale soit réalisée, ce qui lui permettrait d'avoir accès à un suivi médical spécialisé au Centre Hospitalier Princesse Grace. Parallèlement à cette obstination, on constatait une recrudescence de ses accès de violence physique et/ou verbale, le détenu se faisant de plus en plus difficile à contrôler. Le Haut Commissariat a donc estimé que la poursuite de la détention pourrait constituer un danger aussi bien que s'apparenter à une violation de l'article 8 de la C.E.D.H. et autres standards internationaux.

2) Plan de santé Mentale, Direction de l'Action Sanitaire (D.A.S.)

En effet, la C.E.D.H., dans *un arrêt de 2006, Rivière c/France*, a estimé que le maintien d'une personne en détention constituait une épreuve particulièrement pénible dès lors qu'une maladie mentale est avérée, cette épreuve excédant le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention. Ainsi, la C.E.D.H. a rappelé la nécessité d'une bonne prise en charge des détenus présentant des troubles mentaux.

Ont aussi été rappelées par le Haut Commissariat les recommandations du Comité européen de Prévention de la Torture (C.P.T.) qui dans ses divers rapports, met en évidence la responsabilité de l'Institution pénitentiaire dans la mise en œuvre et l'adoption de mesures permettant le bien être des détenus.

Ainsi le C.P.T. considère-t-il qu'un patient atteint d'une pathologie psychiatrique violente doit être placé sous surveillance et bénéficier d'un soutien infirmier en association, si besoin, d'une sédation médicamenteuse<sup>3</sup>. Cette approche, constante<sup>4</sup>, est une illustration du principe de base selon lequel « le C.P.T. souhaite insister sur le rôle important que doit jouer l'administration pénitentiaire dans la détection précoce des détenus souffrant d'un désordre psychiatrique en vue de permettre les aménagements appropriés de leur environnement<sup>5</sup> ».

De plus, le Haut Commissariat a relevé qu'en vertu de la règle 21.1 des Règles Nelson Mandela, ensemble de règles minima des Nations Unis pour le traitement des détenus, « *tous les établissements pénitentiaires doivent garantir l'accès rapide aux soins médicaux en cas d'urgence. Les détenus qui requièrent des traitements spécialisés ou soins chirurgicaux doivent être transférés vers des établissements spécialisés ou vers des hôpitaux civils* ». En complément, la règle 109.1 explique que « *les personnes qui ne sont pas tenues pénalement responsables, ou chez lesquelles un handicap mental ou une autre affection grave est détectée ultérieurement, et dont l'état serait aggravé par le séjour en prison, ne doivent pas être détenues dans une prison et des dispositions doivent être prises pour les transférer aussitôt que possible dans un service de santé mentale* ».

Dans le cas présent, le détenu, en refusant toute expertise ou prise en charge médicale au sein de la Maison d'Arrêt, limitait considérablement l'action de l'Administration et ses possibilités de recevoir les soins adaptés.

Aussi, et bien que le détenu n'en ait pas fait la demande, il a semblé au Haut Commissariat que la prise en compte de l'état de sa santé mentale devrait conduire, soit à trouver le moyen de lui faire purger sa peine dans un établissement psychiatrique de la Principauté, soit à envisager la possibilité de son transfert dans un établissement pénitentiaire adapté de son Etat d'origine. En effet, être incarcéré dans son pays, dans un espace où il parle la langue et où son médecin traitant réside demeurerait dans un cas aussi sévère la solution la plus effective afin d'assurer sa prise en charge au plan médical et social.

Il semble de plus que l'application de la jurisprudence de la C.E.D.H. plaide en faveur de cette dernière solution. En effet, le transfert pour rapprochement familial relève de l'application de l'article 8 de la C.E.D.H. comme en atteste *l'arrêt Avsar et Tekin c/Turquie du 17 septembre 2019*. Dans le cas d'espèce, deux détenus qui étaient incarcérés loin de leur famille ont fait valoir que cet éloignement constituait une violation de leur droit fondamental à avoir une vie privée et familiale ainsi qu'une ingérence de l'Etat dans leur vie privée. Les juges ont retenu cette position et ont insisté sur l'importance, pour tout détenu, de se trouver à proximité de son environnement familial.

3) Rapport Comité européen de Prévention de la Torture (C.P.T.) 2011, p. 45

4) Rapport Comité européen de Prévention de la Torture (C.P.T.) 2003

5) Rapport Comité européen de Prévention de la Torture (C.P.T.) 2011, p. 45



Le Haut Commissariat est bien conscient que le lieu de détention n'est, par principe, pas laissé au choix de l'incarcéré et, qu'en outre, aucun cadre conventionnel ne trouvait à s'appliquer a priori dans ce cas, les seules dispositions bilatérales liant la Principauté de Monaco concernant la France et la Principauté n'étant pas partie à la Convention européenne sur le transfert des personnes condamnées. Le Haut Commissariat a donc suggéré que l'adhésion à ladite convention pourrait être envisagée, ses objectifs étant conformes aux valeurs de la Principauté, à savoir garantir les intérêts d'une bonne administration de la justice et favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées en permettant que les étrangers qui sont privés de leur liberté à la suite d'une infraction pénale aient la possibilité de subir leur condamnation dans leur milieu social d'origine, le meilleur moyen d'y parvenir étant de les transférer vers leur propre pays.

Par ailleurs, sur la base de plusieurs doléances, le Haut Commissariat a estimé opportun de formuler une recommandation générale concernant la réinsertion des détenus. Les peines purgées à la Maison d'Arrêt étant dans leur grande majorité inférieures à 10 ans, il semble en effet fondamental de penser la période de détention comme une phase de préparation à la réinsertion. A cet égard, et en application des principes promus par le C.P.T. et la C.E.D.H., ce sont les domaines des activités culturelles et sportives, d'une part, et de la santé, d'autre part, qui ont retenu l'attention du Haut Commissaire comme l'objet de cette recommandation.

## 2. Avis législatif

### a. Projet de loi n°1088 relative au sport

Se référant, d'une part, à la Déclaration du Comité des Ministres sur l'intégrité du sport du 27 septembre 2023, et, d'autre part, à la Charte du Sport qui précise l'importance de lutter contre le harcèlement dans le milieu sportif et toutes formes d'intimidation y étant associée, le Haut Commissariat a appelé l'attention du législateur sur les questions du harcèlement et des violences qui pourraient être plus précisément envisagée dans ce projet.

En effet, lors de la visite du Groupe d'experts indépendants sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) au Haut Commissariat en date du 5 octobre 2023, l'actualité de ces thématiques, qui font l'objet de travaux au sein de ce groupe, a été plus particulièrement soulignée ainsi que la nécessité de disposer d'une instance accessible et indépendante pour recueillir les signalements relatifs à ce type d'abus. Ainsi, le Haut Commissariat considère que l'identification par la loi d'une telle instance habilitée à recevoir en première intention ces signalements dans le domaine du sport serait très opportune.

Sur les orientations en matière d'égalité hommes/femmes, le Haut Commissariat a rappelé que l'article 8-2 de la Charte du Sport européen énonce que « *les politiques d'intégrité du sport devraient, notamment, prendre en compte l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et la dimension de la jeunesse* ».

Le Haut Commissariat a ainsi suggéré que le projet de loi approfondisse certaines modalités du respect de l'égalité entre les hommes et les femmes en allant au-delà de la formulation de l'article 1 f qui prévoit l'égalité d'accès aux pratiques sportives. Ainsi, des dispositions supplémentaires pourraient être introduites dans le projet de loi afin de prévoir :

- la participation au sein du comité national du sport d'un représentant du comité des femmes et d'associations ;
- de conditionner l'octroi du label sport et des financements à un engagement en matière d'égalité non seulement pour l'accès aux instances dirigeantes mais aussi dans la pratique sportive ;
- de dispenser au niveau gouvernemental et associatif des formations aux questions de genre des différents intervenants ;
- de collecter des données permettant l'étude et le suivi de ces questions ;
- de rendre plus visible la pratique sportive féminine, notamment en valorisant les sportives de haut niveau.

Sur le dopage, le Haut Commissariat a souligné la nécessité d'une correcte application de la réglementation pour ce qui concerne les cas de dopage et les discriminations en raison du genre, notamment par la prise en compte dans la détection de la prise de produit dopant la situation de personnes présentant des spécificités hormonales susceptibles de les empêcher de concourir en raison de suspicions de dopage.



Sur la participation inclusive, au-delà de la dimension homme-femme, il semble primordial au Haut Commissariat de porter un regard global et multiple sur les formes de discrimination et de violence sous-jacente s'agissant de l'accès au sport, qui conditionne, par ailleurs, la poursuite d'une pratique éthique. Le Haut Commissariat a donc suggéré que la question de l'inclusivité par le projet de loi pourrait être élargie à la question du handicap dans son ensemble et à celle des personnes âgées.

Ainsi, la volonté d'inclusion des personnes handicapées pourrait ne pas se limiter au domaine scolaire comme le prévoit l'article 41 du présent projet de loi mais s'élargir à toutes les personnes handicapées et aux personnes âgées.

Sur les actions de formation et sensibilisation, le Haut Commissariat a suggéré que la mise en œuvre de ce type d'actions soit prévue par la loi en matière d'égalité et de lutte contre les violences, les discriminations et le dopage. Ainsi, le Haut Commissariat a suggéré le développement de partenariats entre les structures institutionnelles, notamment d'éducation, de sport et de santé, et associatives.

#### **b. Projet de loi n°1073 relative au don de congés dans le secteur privé**

Le Haut Commissariat a salué la démarche du législateur visant à harmoniser les droits des salariés dans le secteur public et le secteur privé, ce qui laisse à penser qu'il souhaite par là même réduire autant que possible les écarts de traitements entre ces deux secteurs et atteste d'une volonté de cohérence normative.

En outre, le Haut Commissariat a apprécié la prise de conscience quant aux difficultés de santé des proches de certains salariés : la mise en œuvre de ce cadre juridique constitue une avancée dans le bien-être au travail. En effet, en s'inspirant de la loi Mathys adoptée dans le pays voisin, le législateur s'inscrit dans un cadre progressiste dont le Haut Commissariat se réjouit.

Pour autant, le Haut Commissariat a relevé plusieurs éléments pouvant entrer en conflit avec la protection des droits et, plus particulièrement, avec la protection du droit aux loisirs et à la détente telle que consacrée par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce projet suppose également une possible contradiction entre les articles 23, 24 et 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (D.U.D.H.) qui portent sur le droit au travail et aux conditions y afférant.

En effet, et même si le don de congé participe d'une démarche d'entraide et de proportionnalité, il reste que les engagements en matière de droits humains auxquels la Principauté de Monaco est tenue proposent un cadre relatif aux conditions de travail qui ne saurait souffrir de violations par excès de solidarité. En d'autres termes, et si la démarche du législateur est louable en ce qu'elle prend la mesure de la nécessité de construire un cadre normatif tenant compte des situations personnelles douloureuses pouvant affecter les droits et le bien-être de certains individus, il serait néanmoins regrettable qu'elle génère des atteintes aux droits des salariés donateurs de congés. Bien que l'anonymat et la gratuité d'une telle pratique soient prévus, il est nécessaire de considérer les risques et dérives possibles qu'elle pourrait susciter. Aussi, le Haut Commissariat a souligné certains points qui nécessitent, à son sens, un réajustement, indépendamment de ceux que pourront apporter l'Ordonnance Souveraine qui viendra préciser les modalités d'application de cette loi.

Par ailleurs, le Haut Commissariat a relevé que l'exemple des dispositifs adoptés par d'autres Etats européens laisse apparaître que les critères retenus pour permettre un don de congé gagneraient à être précisés.

Ainsi et afin d'éviter toute interprétation pouvant mettre en porte à faux le salarié donateur, bénéficiaire et l'employeur, il a semblé au Haut Commissariat qu'il serait plus approprié de préciser dans le corps même de l'article unique l'âge limite jusqu'au quel on considère l'enfance dans ce cadre précis, ce qui a été fait, l'âge de 25 ans étant précisé dans la loi.

En outre, et toujours concernant cette hypothèse de don de congés, le Haut Commissariat a appelé l'attention du législateur sur le sens de l'expression de « présence soutenue et de soins contraignants », suggérant de la préciser afin d'éviter toute difficulté d'interprétation. En effet, rien n'indique qu'il s'agisse de soins hospitaliers, d'aménagements quotidiens au domicile de l'enfant ou d'autres modalités de traitement.

Le Haut Commissariat a indiqué qu'il serait également opportun de songer à intégrer à l'ordonnance d'application certaines modalités attestant de l'état de santé du proche / enfant à aider, comme par exemple le fait de délivrer un certificat médical à son employeur.

Par ailleurs, le Haut Commissariat a noté que le second cas d'éligibilité au don de congé est celui de « l'aide fournie à un proche atteint d'une perte d'autonomie d'une particulière gravité ou présentant un handicap », le projet prévoyant que la liste des proches visés soit fixée ultérieurement par Ordonnance Souveraine. Pour autant, et en l'absence d'éléments venant clarifier la volonté du législateur, le Haut Commissariat a d'ores et déjà souligné la nécessité d'établir une liste précise et inclusive.

Le Haut Commissariat a recommandé à cet égard et en vertu de son objectif de lutte contre les discriminations, qu'en ce qui concerne les couples, soit pris en considération tout type d'union ou de partenariat, ce qui a été fait. Par ailleurs, et afin de protéger les droits fondamentaux des articles 23 à 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (D.U.D.H.), le Haut Commissariat recommande de limiter la liste des personnes considérées comme proches aux seuls conjoints/conjointes, partenaires, ascendants et descendants au 1er degré. Le fait de venir en aide à un proche ne doit en effet pas causer de préjudices ni même créer de déséquilibre entre les salariés. Il serait regrettable que, sous couvert d'une obligation de solidarité, et bien qu'encadré par des conditions de proportionnalité, la multiplicité des conditions pour venir en aide à un proche mette à mal l'équilibre des relations entre salariés.

Enfin, en réponse à un souhait éventuel du législateur d'élargir la liste des proches sur le modèle de la loi Mathys, le Haut Commissariat a recommandé que soit plutôt adopté un cadre adaptatif, sur le modèle luxembourgeois, permettant au salarié dans le besoin de congés supplémentaires, de moduler ses propres congés et d'avoir accès à une liberté plus importante en termes de jours exceptionnels. La création de ce système hybride semble répondre de manière plus adéquate aux réalités de la Principauté.

Sur les modalités du don, le Haut Commissariat a indiqué qu'il serait ainsi plus clair de mentionner plus explicitement que c'est uniquement la dernière semaine de congé qui peut faire l'objet d'un don de la part de chaque salarié. Une suite favorable a été donnée à cette suggestion.



Enfin, le Commissariat a soulevé la problématique des rapports hiérarchiques. En effet, aucune précision quant à la possible relation hiérarchique entre celui qui donne et celui qui reçoit n'était apportée. Considérant, à la lumière des avancées législatives récentes en Principauté, que la question du harcèlement est de plus en plus actuelle, il semblerait cohérent de construire un cadre normatif plus protecteur pour le salarié. Le Haut Commissariat a donc recommandé que soit exclue toute relation de hiérarchie entre celui qui donne et celui qui reçoit, et que cela soit inscrit directement dans le texte de la loi, de sorte à ne pas conduire à des difficultés d'interprétation. Bien que restrictive, cette approche semble néanmoins plus équitable, étant admis qu'elle n'empêche aucunement les autres salariés de procéder à un don de congés.

En tout état de cause, le Haut Commissariat a recommandé que les textes d'application prévoient un mécanisme interne ad hoc permettant l'octroi de jours de congés extraordinaires. Ce mécanisme, qui pourrait prendre dans certains cas la forme d'une « banque de congés » interne à l'entreprise, répondrait tant à l'impératif de solidarité qu'à la nécessité de prévenir d'éventuels abus ou pressions subies par les salariés.

Enfin, le Haut Commissariat a considéré que le souci de cohérence entre secteurs public et privé devrait également être pris en compte dans la rédaction des futurs textes d'application.

#### **c- Projet de loi n°1074 relative à l'indemnisation des victimes d'infractions à caractère sexuel, de crimes et de délits envers l'enfant et de violences domestiques**

Le Haut Commissariat a salué la volonté d'indemniser les victimes d'infractions graves concernant des personnes vulnérables en complétant un cadre législatif qui s'est considérablement étoffé durant les dix dernières années.

Le Haut Commissariat a estimé que ce projet de loi améliorerait notablement le respect des droits et libertés individuelles, en introduisant dans la loi des dispositions prévoyant pour la première fois que l'Etat se substitue à l'auteur d'un dommage quand ce dernier est insolvable.

De plus, ces dispositions constituent une avancée dans l'application des décisions de justice pénale.

Le projet de loi a en outre créé une procédure complète permettant d'assurer que l'Etat se substitue aux personnes condamnées défaillantes pour le dédommagement des victimes de certaines infractions, ce qu'a salué le Haut Commissariat. Ce dernier a cependant noté que les standards internationaux et les dispositions en vigueur dans d'autres pays européens prévoient des indemnisations à périmètre beaucoup plus important et un dispositif procédural plus structuré.

Le Haut Commissariat a toutefois noté qu'une différence de traitement était créée entre différentes victimes d'infractions, et il s'est donc efforcé de déterminer si d'autres crimes ou délits susceptibles de concerner des victimes particulièrement vulnérables et pouvant s'avérer très préjudiciables nécessiteraient également une intervention de l'Etat quant à l'indemnisation.

Aussi, le Haut Commissariat a suggéré d'élargir le champ des bénéficiaires aux victimes d'autres infractions concernant des personnes vulnérables et d'inclure au projet de loi un plus grand nombre d'infractions, elles aussi très graves et touchant des personnes vulnérables par exemple l'abus de confiance d'une personne âgée ou handicapée, infractions visées par l'article 278-1 du Code Pénal.



Le Haut Commissariat a également estimé souhaitable que, conformément à la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, les victimes de ladite traite puissent être indemnisées.

Le Haut Commissariat se réjouit que les élargissements précités aient bien été apportés dans le texte de loi voté.

Les suggestions dans les domaines suivants n'ont en revanche pas été suivies :

- Afin d'éviter toute discrimination la Haut Commissariat a également proposé, au lieu de lister les infractions concernées, de viser des critères concernant les conséquences de l'infraction pour la victime (décès, incapacité, dégradation des conditions de vie) combinés au critère de la vulnérabilité des victimes.
- Le Haut Commissariat s'est également penché sur les garanties apportées aux victimes dans le cadre de la procédure prévue et des modalités pratiques relatives à cette indemnisation.



- Le Haut Commissariat a suggéré l'allongement du délai pour formuler une demande d'indemnisation qui est fixé à 2 ans alors même qu'il est de trois ans en France.
- Le Haut Commissariat a également proposé une amélioration de la procédure d'indemnisation par la création d'une commission ad hoc chargée de fournir un avis sur les demandes et le montant effectif des indemnisations au regard de l'ensemble des préjudices subis.
- Le Haut Commissariat a enfin préconisé l'adoption de dispositions permettant d'améliorer l'accompagnement des victimes, à savoir l'information systématique des victimes sur les possibilités leur étant offertes en matière de demande d'indemnisation et la possibilité d'allouer à la victime des provisions sur l'indemnisation future en cours de procédure afin de répondre aux situations d'urgence.





## IV. Coopération



### A. Associations

Participation du Haut Commissariat à l'évènement GIRLBOSS organisé par l'Association des Femmes Chefs d'Entreprises de Monaco (A.F.C.E.M.) et l'Association SheCanHeCan 9 mars 2023

À l'occasion de la Journée Internationale des Femmes, l'A.F.C.E.M. et l'Association SheCanHeCan ont organisé la deuxième édition de l'évènement GIRLBOSS.

Ce « speed-mentoring » a été l'occasion pour une soixantaine de jeunes étudiantes de 12 à 18 ans de la Principauté de rencontrer des femmes actives à haut poste de direction du secteur privé et public de Monaco, parmi lesquelles le Haut Commissaire, Marina Ceyssac.

L'objectif était de guider ces jeunes filles qui s'interrogent sur leur avenir et sur la place des femmes aux postes d'influence, notamment en Principauté.

L'orientation professionnelle des jeunes étudiants et étudiantes se dessine au Collège pour se concrétiser au Lycée, sans différenciation entre les genres. Néanmoins, les femmes sont encore sous-représentées dans les rôles de dirigeantes, que ce soit dans le secteur privé ou public. À travers cette initiative, les jeunes filles ont eu l'occasion de rencontrer une quarantaine de femmes avec des carrières et des expériences aussi différentes qu'enrichissantes et qui ont pour point commun d'endosser d'importantes responsabilités. Echanger avec elles leur a permis de mieux comprendre le rôle et l'importance des femmes dans le milieu professionnel.



Participation du Haut Commissaire, Marina Ceyssac au speed-mentoring.



Deuxième édition de l'évènement GIRLBOSS au Monte-Carlo One.



Marina Ceysac, Haut Commissaire ; Meryl Thiel, Chargée des Relations Internationales ; Diane Garoscio ; Bastien Nardi ; Nicolas Chabert ; Margaux Girardin ; Bérénice Bardonnnet.

## B. Institutions

Le Haut Commissariat a accueilli, vendredi 10 février 2023, la nouvelle promotion des Elèves Fonctionnaires Stagiaires issus de la Formation Supérieures d'Administrateur qui ont intégré différents services du Gouvernement monégasque en début d'année. A cette occasion, la Haut Commissaire leur a présenté les différentes missions de l'Institution et un échange instructif s'est déroulé autour de plusieurs problématiques juridiques d'actualité.

## C. International

L'activité internationale du Haut Commissariat a connu un essor majeur en 2023 : le projet de révision de son Ordonnance Souveraine statutaire a en effet invité l'équipe à poursuivre ses activités d'Ombudsman et à envisager le futur en tant, également, qu'Institution Nationale de Droits de l'Homme.

Par ailleurs, l'Institution a coorganisé une table ronde avec la Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance (E.C.R.I.) en avril 2023. Aussi, le bilan de l'année 2023 appelle des commentaires sur la participation du Haut Commissariat aux événements réguliers avec les homologues, l'accroissement des échanges avec les instances du Conseil de l'Europe et à la préparation à l'avenir en vue de rejoindre le Réseau Européen des Institutions Nationales des Droits de l'Homme (E.N.N.H.R.I.). En outre, si l'utilisation de la visioconférence a perduré, afin de permettre une plus grande participation aux événements internationaux, la reprise de travaux en présentiel a permis une reprise régulière des contacts directs avec ses homologues.

Le Haut Commissariat se réjouit également d'avoir été l'interlocuteur de nombreux Comités du Conseil de l'Europe tels que le Groupe d'experts indépendants sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et le Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO), affirmant ainsi plus sûrement encore son rôle de défenseur des droits humains en Principauté, et son rôle de Médiateur institutionnel.

## 1. La participation aux événements avec les homologues étrangers

### a. Association des Ombudsmans de la Méditerranée (A.O.M.)

#### a.1. Assemblée Générale et conférence thématique en visioconférence

En Mai 2023, le Haut Commissariat a participé à la 12<sup>e</sup> Assemblée Générale de l'A.O.M. qui s'est tenue au Kosovo, la conférence associée ayant porté sur la question de l'intégrité et de l'indépendance des Institutions de médiation.



AOM – Assemblée générale 2023

Les participants ont discuté des nouveaux défis auxquels sont confrontés les Institutions de médiation et ont conclu à l'unanimité que l'indépendance est l'un des éléments essentiels pour un meilleur fonctionnement et une meilleure protection des droits de l'homme. Lors des débats, le Haut Commissariat a partagé son retour d'expériences et a mis en exergue l'importance d'agir en restant au plus près de la population locale et de la société civile, afin de permettre un dialogue constant et réaliste avec les autorités. Après deux jours d'échanges thématiques, parallèlement aux aspects administratifs débattus en Assemblée Générale, les membres de l'A.O.M. ont adopté la « Déclaration de Pristina », qui réaffirme que les Droits de l'Homme sont universels, indivisibles et interdépendants et que les Institutions de médiation et les autres Institutions des Droits de l'Homme ont un rôle central dans le système des Droits de l'Homme. Un autre point de cette déclaration souligne l'engagement à promouvoir la coopération transfrontalière, régionale et internationale afin de protéger efficacement les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

## a.2. Conférence de l'Association des Ombudsmans de la Méditerranée (A.O.M.) à Malte

La Conférence de l'A.O.M. qui s'est tenue à Malte du 31 octobre au 1er novembre 2023 avait pour thème « The Right to Good Administration : myth, aspiration or reality ? ».

Répondant à la question posée comme cadre de la conférence, les interventions et débats ont confirmé que, loin d'être un mythe, la bonne administration est à la fois une aspiration et une réalité pour les Ombudsmans. Aspiration car ils ont la lourde tâche de toujours veiller à améliorer le fonctionnement des institutions, réalité car ils participent effectivement de la pérennité de l'Etat de droit au quotidien.

Lors de cette conférence, le Haut Commissaire a en outre modéré une table ronde portant sur « la bonne administration, les droits humains et la protection de la vie privée » qui a permis d'approfondir les principes et outils juridiques permettant de garantir ces droits et de partager expériences et bonnes pratiques, notamment en mentionnant l'approche progressiste de Monaco sur l'utilisation des nouvelles technologies et le conflit que cela peut supposer avec la protection de la vie privée et des données personnelles.



## b. Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (A.O.M.)

### b.1. Séminaire au Luxembourg

En octobre 2023, le Conseil d'Administration de l'A.O.M.F. s'est déroulé à Luxembourg. Le séminaire thématique associé avait pour thème « la gestion des crises, quel rôle pour le Médiateur ? ». Tant les crises sanitaires, humanitaires qu'environnementales ont été évoquées et ont fait l'objet d'échanges.



À cette occasion, le Haut Commissaire a modéré une table ronde sur les crises humanitaires à laquelle ont participé Mme Fatimata SANOU TOURE, Médiatrice du Burkina Faso, et Mme Esther GIMENEZ-SALINAS I COLOMER, Défenseuse des droits de la Catalogne. Du partage de l'une et l'autre situation, il est ressorti que la proximité des Ombudsmans avec la population, leurs connaissances en matière de droits fondamentaux et leur impartialité leur permettent d'œuvrer afin que les crises puissent être résolues en limitant ou évitant le recours à la violence et en prenant en compte la protection des droits fondamentaux.



Par ailleurs, une table ronde portant sur les questions sanitaires a rappelé l'importance d'une bonne coopération entre institutions de médiation et autorités, la construction de politiques publiques garantes des droits fondamentaux des usagers passant en effet par une grande écoute des besoins des usagers, ce qui est malheureusement souvent oublié.

Pour ce qui concerne la thématique environnementale, il a été fait un rappel des éléments énoncés lors de la Conférence organisée à Monaco par le Haut Commissariat en 2021 et ayant donné lieu à l'adoption de la Déclaration de Monaco. Il se confirme hélas que les enfants et leurs droits sont d'ores et déjà tout particulièrement affectés par les effets du réchauffement climatique dans les Etats du sud et que tous seront à terme concernés.



## b.2. 1<sup>ère</sup> Conférence Internationale des Médiateurs

Cette conférence a été organisée en septembre 2023 par l'ombudsman romain et près de 200 Ombudsmans du Monde entier y ont participé, sa thématique portant sur « le rôle de l'Ombudsman dans le monde, entre la réalité et le possible ». L'objectif de cet événement était de permettre un dialogue dynamique et une comparaison entre les différentes expériences et pratiques d'Ombudsman à travers le monde. Certains homologues membres des réseaux de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (A.O.M.F.), de l'Association des Ombudsmans de la Méditerranée (A.O.M.) et l'Institut International de l'Ombudsman (I.O.I.), dont fait partie le Haut Commissariat, étaient également présents, ce qui a permis des échanges fructueux dans un cadre nouveau.

Le Haut Commissariat est pour sa part intervenu au sujet des problématiques récentes qu'il a eu à connaître concernant l'utilisation du numérique et le respect des droits. Le Haut Commissaire a ainsi rappelé l'importance d'adopter sur ces questions, touchant au droit à la vie privée et à l'intimité, un cadre normatif garantissant la protection des droits fondamentaux. Elle a également souligné le rôle futur que pourraient jouer les ombudsmans afin de contribuer à mettre en œuvre des outils numériques de détection et d'analyse au service de la défense des droits humains.

La participation accrue et active du Haut Commissariat aux conférences associées aux événements administratifs avec les homologues a ainsi permis de favoriser les bonnes relations et a donc conduit à un plus grand rayonnement de l'Institution sur la scène régionale et internationale, qu'il s'agisse du cadre francophone ou méditerranéen. Aussi, le Haut Commissariat se réjouit du bilan dynamique de l'année 2023.

## 2. Echanges avec le Conseil de l'Europe

Depuis sa création, le Haut Commissariat contribue aux travaux de la Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance (E.C.R.I.), en participant aux séminaires annuels mais aussi en contribuant aux examens périodiques. En 2023, cette participation s'est poursuivie, à laquelle s'est ajoutée un événement

majeur, à savoir la tenue d'une rencontre en Principauté portant sur le suivi des recommandations de l'E.C.R.I.

L'E.C.R.I. en coopération avec le Haut Commissariat a ainsi organisé le 25 avril 2023 à Monaco une table ronde sur la prévention et la lutte contre le racisme et l'intolérance. Cet événement a fait suite à la publication du rapport de l'E.C.R.I. sur Monaco en juin 2022.

Cette table ronde, co-présidée par le Haut Commissariat et l'E.C.R.I., a favorisé les échanges sur les suites données ou à donner aux recommandations contenues dans ce rapport. Dans ce dernier, l'E.C.R.I. s'était déclarée préoccupée par des questions telles que la nécessité d'adopter une législation régissant la lutte contre toutes les formes de discrimination et de renforcer les pouvoirs du Haut Commissaire, notamment en matière d'enquêtes, la nécessité de permettre aux autorités judiciaires de lutter plus efficacement contre les discours de haine en ligne, la nécessité de supprimer toute différence de traitement injustifiée entre les couples de même sexe et les couples de sexe opposé, la nécessité d'inclure dans le droit interne une procédure de traitement des demandes d'asile conformément au droit international et d'établir des normes claires régissant le droit au regroupement familial et aux permis de séjour, la nécessité de ratifier la Charte sociale européenne révisée, d'interdire des licenciements sans motif préalable et valable et de prendre des mesures efficaces pour garantir l'accès au logement des résidents étrangers.

C'est avec beaucoup d'intérêt que les recommandations de l'E.C.R.I. ont été entendues et la réalité monégasque, dans ses aspects territoriaux, économiques et culturels a pu être exposée. C'est donc un échange fructueux qui a eu lieu, au plus près des contingences et spécificités monégasques.



**b. Séminaire Annuel de la Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance (E.C.R.I.)**

En octobre 2023 le Haut Commissariat a participé en ligne à cet événement, en a retiré une réflexion critique sur la question du dialogue entre Institution de promotion de l'égalité et autorités.



Le séminaire annuel portait sur les moyens de « renforcer l'indépendance et l'efficacité » des organismes de promotions de l'égalité. Le Haut Commissariat a partagé le regard critique des intervenants sur, notamment, l'absence de pouvoir de contrainte des institutions de défense des droits humains, ce qui affaiblit considérablement leur action.

**c. Visite du Groupe d'experts sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO)**

En octobre toujours, le Haut Commissariat s'est réjoui d'être l'interlocuteur du Groupe d'experts sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) dont la délégation a été reçue dans les locaux du Haut Commissariat où un échange a vu le jour entre les deux parties, afin de rendre compte de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en Principauté. La thématique de l'évaluation s'intitulait « Etablir un climat de confiance en apportant soutien, protection et justice » et a porté sur un nombre limité des dispositions de la Convention dans le but d'évaluer plus en profondeur certains aspects de sa mise en œuvre.



Cette rencontre a été l'occasion pour le Haut Commissariat de réaffirmer son engagement envers la défense des droits des femmes et de la lutte contre les violences qui leur sont faites tout en soulignant son action dans ce domaine.

**d. Visite du Groupe d'Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) pour l'ouverture de son 5ème Cycle d'évaluation**

En novembre 2023, dans le cadre de l'ouverture du 5<sup>e</sup> cycle du GRECO portant sur la thématique des hautes fonctions de l'exécutif et la police, une délégation s'est rendue en Principauté et a souhaité rencontrer l'équipe du Haut Commissariat.

À cette occasion, ont été en premier lieu présentés le fonctionnement et le statut de l'institution, les modalités de saisine venant compléter ce panorama. Le Haut Commissariat a rappelé l'importance du rôle d'Ombudsman ainsi que la dimension conciliatrice et de proximité qui y est associée.



Les actions de médiation et les relations que le Haut Commissariat entretient avec l'Administration ont fait l'objet d'une attention plus particulière et donné lieu à des échanges thématiques concernant notamment la question de la délivrance de titres de séjour et d'autorisations d'exercice d'activités ainsi que le traitement d'éventuels cas de discrimination dans les services publics.

Les membres de la délégation ont également souhaité recevoir un éclairage sur les modalités d'action de la société civile en Principauté.

Des discussions se sont également ouvertes sur la possibilité pour l'Institution de participer à des actions de formation au sein des services public rappelant à cette occasion son souhait de voir adoptée une loi.

**3/ L'avenir avec la préparation du Haut Commissariat pour rejoindre l'European Network of National Human Rights Institutions (E.N.N.H.R.I.)**

En septembre 2023, se déroulait à Bruxelles la réunion annuelle de l'E.N.N.H.R.I. destinée aux Institutions Nationales de Droits Humains de la région Europe. Le Haut Commissariat, afin de développer son réseau d'homologues en ce domaine, et nourri par les échanges avec d'autres Ombudsmans européens à Rome, s'est rendu à cette réunion et a assisté aux conférences et débats, ce qui a grandement contribué à faire progresser sa réflexion concernant la modification de son statut.





**Annexe**

# JOURNAL DE MONACO

## Bulletin Officiel de la Principauté

JOURNAL HEBDOMADAIRE PARAISSANT LE VENDREDI

Ordonnances Souveraines ( Réglementation )

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

ALBERT II

PAR LA GRACE DE DIEU

PRINCE SOUVERAIN DE MONACO

### Vu la Constitution ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Avons Ordonné et Ordonnons :

Article Premier

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

## TITRE I

### DE LA NOMINATION DU HAUT COMMISSAIRE

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

1. du Ministre d'État ;

2. du Président du Conseil National ;

3. du Directeur des Services Judiciaires ;

4. du Maire.

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

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

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

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

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

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

## TITRE II

### DU STATUT DU HAUT COMMISSAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 10. *(modifié par l'ordonnance n°7.774 du 8 novembre 2019)*

Les fonctions de Haut Commissaire sont incompatibles avec celles de Conseiller National, de Conseiller Communal, de membre du Conseil Economique, Social et Environnemental ainsi qu'avec l'exercice, à Monaco ou à l'étranger, de tout mandat électif à caractère politique.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## TITRE III

### DES MISSIONS DU HAUT COMMISSAIRE

#### SECTION I

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

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

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

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

- de recours administratifs préalables formés à l'encontre de décisions à caractère individuel dans les conditions visées aux articles 3 et 4 de Notre ordonnance n° 3.413 du 29 août 2011, modifiée, susvisée ;

- d'autres différends donnant lieu à des réclamations formalisées.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il veille au respect du principe du contradictoire

en entendant en leurs explications, si nécessaire et sauf impossibilité, l'administré ou son représentant, de même que l'autorité administrative concernée.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## SECTION II

### DE LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS INJUSTIFIEES

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

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

Les dispositions de l'article 19 sont applicables.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## SECTION III

### DES AUTRES MISSIONS DU HAUT COMMISSAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## TITRE IV

### DE LA CESSATION DES FONCTIONS DU HAUT COMMISSAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## TITRE V

### DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

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

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

#### Ce rapport est rendu public.

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

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

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

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

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

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

ALBERT.  
Par le Prince,

Le Secrétaire d'État :  
J. BOISSON.



**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  
DES LIBERTÉS ET À LA MÉDIATION  
**PRINCIPAUTÉ DE MONACO**

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