

Intervention de SEM Robert Fillon, Ambassadeur, Représentant Permanent de la Principauté de Monaco près l'Office des Nations Unies à Genève – Adoption du rapport du Conseil des Droits de l'Homme concernant Monaco, dans le cadre de l'examen périodique universel

Monsieur le Président, Excellences, Mesdames et Messieurs, chers Collègues,

Tout d'abord, je tiens à remercier les délégations qui sont intervenues lors de l'examen par le groupe de travail de notre rapport national, le 4 mai. Qu'elles soient assurées que leurs remarques ont fait l'objet d'un examen attentif et que dans toute la mesure du possible les Autorités monégasques se sont efforcées d'en tenir compte ou de donner les explications nécessaires, de manière claire et précise.

Je voudrais souligner également que la présentation de notre rapport au Conseil des droits de l'homme a constitué pour nous un exercice à la fois complexe et mobilisateur. Complexe, car les questions mises en jeu sont elles-mêmes complexes ; et, à l'échelle qui est la nôtre, elles nécessitent un investissement en ressources humaines et en compétences qui est certes à notre portée, mais qui ne peut se réaliser avec la même aisance que dans les situations où il est possible de mettre en place rapidement et de répartir un travail important entre de larges équipes de spécialistes.

Ce travail est également mobilisateur, car il nous oblige à examiner attentivement, avec le recul nécessaire et quelquefois aussi un regard critique, aussi bien sur le *corpus* de nos règles de droit applicables que sur les pratiques qui sont les nôtres. De cet examen il est quelquefois nécessaire de tirer des conclusions qui débouchent sur des remises en question. Telle est notre méthode et nous la pratiquons volontiers, même si nous savons bien à quel point, ces dernières années, le travail législatif et celui du créateur de la règle de droit en général est devenu difficile et lourd.

C'est particulièrement vrai, ainsi que je le disais à l'instant, dans un Etat de taille réduite comme le nôtre. Mais, également, lorsqu'on parle de Monaco, il faut toujours bien avoir conscience du très petit nombre et de la très petite ampleur des problèmes qui peuvent se poser sur le terrain. En outre, aucune question pratique, aucun cas individuel ne peut rester ignoré. Nous tenons à respecter nos engagements. Mais il est tout aussi essentiel pour nous de faire reconnaître une réalité du terrain qui est loin d'être mauvaise dans le domaine des droits de l'homme, ne serait-ce qu'en raison de deux paramètres combinés : la liberté d'expression publique, d'une part, garantie par une loi votée récemment et présentant toutes les caractéristiques d'une législation moderne ; d'autre part, l'existence d'un système judiciaire bien dimensionné et efficace, offrant toutes les garanties voulues de procédure et d'impartialité.

Lors de l'examen de notre rapport, nous avons d'emblée pu accepter un certain nombre de recommandations. Pour d'autres, nous nous étions engagés à répondre lors de la présente session.

Je vais donc vous apporter ci-après les réponses et explications de mon Gouvernement sur les différents points.

En ce qui concerne la Convention internationale pour la protection des personnes contre les disparitions forcées, ce texte a été signé par Monaco le 7 février 2007. Cette signature était motivée par notre volonté de contribuer au processus juridique visant à créer,

par voie conventionnelle, un mécanisme destiné à permettre l'élucidation ou la résolution de situations douloureuses ou de drames humains.

Toutefois, l'efficacité de cette démarche implique de constater que le mécanisme juridique mis en place permet une coopération internationale effective de l'Etat partie, en vue de résoudre les cas qui se posent.

Par ailleurs, l'incorporation dans l'ordre juridique monégasque des stipulations conventionnelles implique la modification de textes de droit de nature diverse. Une telle modification pourra être entreprise, mais à la faveur d'autres processus de réforme législative de fond, dont certains seulement ont été lancés à ce jour. Il s'agit pour nous d'un processus nécessairement long et complexe.

Pour ces raisons, il n'est pas possible à Monaco de s'engager de manière ferme aujourd'hui sur la ratification de cette convention.

En ce qui concerne l'adhésion à l'Organisation Internationale du Travail, la déclaration de l'OIT de juin 1998 fait obligation à tout Etat membre, même lorsqu'il n'a pas ratifié les conventions y afférentes, de promouvoir, de mettre en œuvre les normes fondamentales de l'OIT et d'en faire rapport annuellement.

Trois types de difficultés importantes empêchent présentement notre adhésion : elles concernent respectivement le droit syndical, le système de priorité d'emploi qui est le nôtre et l'importance du travail de suivi dans l'application des instruments internationaux (élaboration de rapports) de l'Etat membre.

Pour ce qui est du droit syndical, tout d'abord, les normes fondamentales de l'OIT comportent la liberté syndicale et le droit de négociation collective (conventions 87 et 98). Les textes monégasques actuels ne sont pas compatibles avec la convention 87, puisque les syndicats doivent faire approuver leurs statuts, qu'ils ne peuvent s'affilier à un organisme étranger et que les délégués doivent travailler à Monaco depuis au moins cinq ans lorsqu'ils ne sont pas de nationalité monégasque.

Toutefois une évolution législative est envisagée, visant à assurer la compatibilité du droit conventionnel et du droit national.

La priorité d'emploi est également traitée dans la déclaration de 1998. Elle prévoit que tout membre de l'OIT doit respecter le principe de « l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession », c'est-à-dire se conformer aux conventions n°100 sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes et 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession.

La Convention n°111 traite des discriminations relatives à l'ascendance nationale. Cette notion d'ascendance nationale, en ce qu'elle est distincte de la nationalité elle-même, ne nous pose pas de problème au regard de notre droit interne. En revanche, les consultations auxquelles nous avons procédé nous ont montré que notre système de priorité d'emploi pouvait être considéré comme discriminatoire, en particulier à l'égard des étrangers résidant en Principauté et qui ne se trouvent pas placés au même rang de priorité que les Nationaux.

Cette difficulté est réelle au regard des textes de l'OIT. Elle n'en est pas moins largement théorique si l'on considère l'importance de la population active (45 000 personnes) au regard du nombre total des Nationaux (moins de 8000), ce qui montre à l'évidence qu'il n'existe aucun processus d'exclusion en matière d'emploi à Monaco. Bien au contraire, notre Pays s'enorgueillit de représenter un « bassin d'emplois » pour la région économique voisine, et de prendre ainsi une part importante dans une dynamique économique qui s'étend au-delà de ses frontières.

Troisième point concernant l'OIT, la charge de travail que représente le suivi de l'Organisation et des différents instruments juridiques qu'elle met au point et promeut. Nous entendons porter une attention particulière à cette problématique, afin de ne prendre aucun engagement que nous ne pourrions honorer avec diligence et efficacité. L'obligation d'élaborer de nombreux rapports, concernant tant les conventions auxquelles nous devrions adhérer que celles pour lesquelles nous discernerions des difficultés ou des points de blocage, nous apparaît excessivement lourde, d'autant que certains Etats dont les structures et la taille sont comparables aux nôtres ont adhéré à l'Organisation Internationale du Travail et éprouvent les plus grandes difficultés à se conformer en temps utile à cette obligation de rapport.

Je soulignerai cependant, pour conclure sur l'OIT, que la jurisprudence des tribunaux de la Principauté en matière de droit du travail atteste du respect des principes édictés par l'Organisation Internationale du Travail.

Le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes appelle de ma part les commentaires suivants.

Monaco est devenu partie à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le 16 juin 2005.

Monaco a adhéré aux principes universels consacrés par cette Convention et a ainsi démontré son attachement aux idéaux et valeurs de respect et de promotion de la femme, dans la société et au plan international.

L'exercice des libertés fondamentales garanties par la Constitution monégasque de 1962, telle que modifiée en 2002, ne peut donner lieu à aucun traitement différencié en fonction de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion, de l'opinion politique ou de toute autre critère. En effet, Monaco est un Etat de droit attaché au respect des libertés et droits fondamentaux, selon l'article 2 de la Constitution.

Le Titre III de la Constitution détermine précisément les droits et libertés fondamentaux (articles 17 à 32 de la Constitution), lesquels regroupent à la fois des droits d'ordre personnel (légalité des délits et des peines, droit au mariage, par exemple), des droits de l'individu dans ses rapports avec le monde extérieur (correspondance) et des libertés publiques au sens premier de cette notion (liberté de culte ou d'association).

Les femmes bénéficient des mêmes avantages économiques et sociaux et des mêmes droits que les hommes aussi bien en matière d'emploi, de garde d'enfants, de rémunérations salariales, de prestations et de couverture sociales, de congés, etc.

Pour ce qui est des violences domestiques, Monaco attache une grande importance à ce qu'une loi spécifique s'applique à ces situations. Une proposition de loi a été adoptée en séance publique du Conseil National (Parlement), le 28 avril 2008, et la procédure d'examen et d'élaboration d'un projet de loi est en cours.

Par ailleurs, le Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes n'a pas pour objet d'ajouter de nouveaux principes et valeurs à ceux qui résultent de la convention originelle, mais de mettre en place des procédures visant à mieux assurer le respect des droits édictés par le Traité.

Dans ce cas comme dans d'autres cas similaires, l'introduction de procédures qui nécessiteraient des modifications de l'ordonnement juridique monégasque requiert un examen de leurs effets, préalablement à toute décision d'adhésion ou de ratification d'un nouvel instrument international.

Concernant le Statut de Rome, créant la Cour Pénale Internationale, je me dois de rappeler que la Principauté de Monaco a signé la Convention portant Statut de la Cour Pénale Internationale le 17 juillet 1998. Depuis lors, plusieurs études juridiques ont été engagées afin de vérifier la compatibilité entre les stipulations de cette Convention et les prescriptions de la Constitution, d'une part, et les dispositions législatives, d'autre part.

Diverses incompatibilités ont en effet été détectées. Elles sont de nature à nécessiter la modification de plusieurs normes juridiques monégasques, notamment la Constitution, le Code pénal et le Code de procédure pénale, ainsi que d'autres textes législatifs, afin de créer les incriminations pénales nécessaires, de mettre en place les procédures voulues et de fonder la coopération internationale dans ce domaine.

Or, l'ensemble de ces révisions constitue un processus de réforme de grande ampleur en raison même des procédures nationales de révision constitutionnelle et législative.

S'agissant du Protocole additionnel à la Convention contre la torture, celui-ci vise à renforcer la prévention de la torture, notamment en instaurant des visites et des contrôles effectués par des organismes nationaux et internationaux dans les établissements comportant une privation de liberté pour les personnes.

La Principauté de Monaco ne compte qu'une seule maison d'arrêt sur son territoire, dans laquelle séjournent en moyenne chaque année une trentaine de détenus effectuant des peines de courte durée. Il ne s'agit pas d'un centre de détention à proprement parler.

Aucun cas de mauvais traitement ou de situation de mauvaises conditions matérielles n'a été constaté ni même allégué.

Dès lors, la création d'un organe indépendant de contrôle des prisons apparaîtrait inadapté à la situation monégasque, et non susceptible d'améliorer les garanties offertes aux détenus. De là découle notre absence d'engagement sur le protocole additionnel à la Convention contre la torture.

La définition de la torture résulte à Monaco du principe consacré par la Constitution (article 20, al 2 et 3) qui interdit les traitements cruels, inhumains ou dégradants et d'atteintes à la dignité de la personne.

La Principauté a adhéré à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies à New York, le 10 décembre 1984, rendue exécutoire par l'ordonnance souveraine 10 542 du 14 mai 1992.

En outre, a été rendu exécutoire et intégré par conséquent dans notre ordre juridique interne (Ordonnance souveraine 13 330 du 12 février 1998), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, à New York, le 16 décembre 1966, lequel prohibe la torture dans son article 7 : « Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique ».

Il faut également mentionner, au titre des textes en vigueur, la Convention européenne des droits de l'Homme, dont l'article 3 interdit la torture ; il en est de même de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Toutes ces dispositions conventionnelles ont donc été incorporées dans l'ordonnement juridique monégasque.

Dès lors, les stipulations de la Convention des Nations Unies contre la torture, dont l'article 1<sup>er</sup> donne une définition de la torture, constituent en droit monégasque des normes juridiques auxquelles le juge peut se référer directement, lorsqu'elles ne nécessitent pas de mesures de mise en œuvre sous forme de dispositions de droit interne. Ainsi, en dépit de l'absence d'une définition précise de la torture dans le Code pénal monégasque, le juge pénal est tout à fait à même de faire application de la définition contenue dans l'article 1<sup>er</sup> de la Convention des Nations Unies, dès lors que l'affaire dont il a à connaître implique la mise en œuvre des articles 228 et 278 du Code pénal monégasque, qui sanctionnent le recours à des moyens de torture ou la commission d'actes de torture.

Aux termes du Code pénal monégasque, est puni comme coupable d'assassinat – incrimination et sanctions aggravées – quiconque pour l'exécution de son crime emploie des moyens de torture ou commet des actes de cruauté (art 228), et est punie de maximum de la réclusion à temps toute personne ayant commis des actes de torture en cas d'arrestation illégale ou de séquestration (article 278). Ces dispositions, en vigueur, sont issues de la loi 829 du 28 septembre 1967, portant modification du Code pénal, autrement dit d'un texte promulgué antérieurement à la ratification de la Convention.

Il convient de relever qu'à ce jour les tribunaux n'ont pas eu connaître d'affaires relatives à des allégations d'actes de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Enfin, on peut observer que l'article 8-2 du Code de procédure pénale relatif à la compétence des juridictions monégasques se lit comme suit : « Quiconque, hors du territoire de la Principauté, se sera rendu coupable de faits qualifiés de crime ou délit constituant des tortures au sens de l'article premier de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984, s'il est trouvé dans la Principauté... ». Le Code de procédure pénale fait donc expressément référence à la Convention des Nations Unies et à son incorporation non restrictive dans l'ordre juridique monégasque.

En ce qui concerne l'Institution Nationale pour les Droits de l'Homme, les remarques suivantes peuvent être formulées. Présentement, cette Institution n'a pas été créée et la réflexion à ce sujet, qui a été relancée à la suite de notre Examen Périodique Universel du mois de mai, a fait apparaître que cette création ne se justifiait pas, car ses attributions sont actuellement exercées avec efficacité par trois organes :

- Une cellule des droits de l'homme, dont les attributions sont nombreuses avec un point commun qui est celui de la promotion des droits de l'homme. La cellule examine tous les projets de loi élaborés par le Gouvernement au regard des principes des droits de l'homme ; elle accomplit des missions de sensibilisation et de formation aux droits de l'homme auprès des fonctionnaires publics, des magistrats, policiers et scolaires ; elle contribue à la rédaction des rapports nationaux demandés par les Organisations internationales chargées des droits de l'homme, ainsi qu'aux réponses aux interrogations de ceux-ci.
- Un médiateur, chargé plus particulièrement d'examiner les difficultés entre l'Administration et les particuliers (il existe d'autres procédures de médiation et d'arbitrage pour les litiges entre particuliers, notamment dans le domaine du droit du travail ou du droit commercial). Le médiateur a pour fonction de rechercher avec le requérant une solution amiable fondée soit sur la légalité soit sur l'équité. Ce système donne de bons résultats.
- Les recours juridictionnels peuvent se fonder soit sur la violation d'une disposition de droit interne pur, soit sur la violation d'une disposition du droit international, qu'il s'agisse de Conventions des Nations Unies ou d'instruments juridiques élaborés dans le cadre du Conseil de l'Europe dont la Principauté de Monaco est membre. Ces recours sont ouverts à toutes les personnes physiques ou morales domiciliées à Monaco, sans considération de nationalité ou de capacité financière. Le cas échéant, il existe une procédure d'aide judiciaire. Le recours aux juridictions est facilité par le maintien à un niveau raisonnable de la charge de travail des magistrats, qui permet une bonne maîtrise des délais de procédure.

\* \* \* \*

En conclusion, je reviendrai simplement sur la nécessité, lorsqu'on considère la situation des droits de l'homme en Principauté de Monaco, de développer à la fois une approche juridique et des considérations pragmatiques. Le dialogue, qui est essentiel, ne peut valablement se développer qu'à partir d'une bonne connaissance de la réalité des faits. Nous sommes particulièrement conscients de cet impératif. C'est pourquoi nous avons lancé une invitation permanente aux rapporteurs des procédures spéciales de se rendre en Principauté de Monaco ; c'est dans le même esprit que nous soutenons le projet tendant à généraliser ces invitations.

Je vous remercie de votre attention.