

RAPPORT DE L'ECRI SUR MONACO

(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 8 décembre 2010

Publié le 8 février 2011



Secrétariat de l'ECRI
Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
RÉSUMÉ	7
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	11
I. EXISTENCE ET MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIONS JURIDIQUES	11
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	11
DROIT CONSTITUTIONNEL.....	13
LOI SUR LA NATIONALITÉ	14
DISPOSITIONS DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF.....	16
DISPOSITIONS DE DROIT PÉNAL	16
ORGANES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION.....	17
FORMATION DES MEMBRES DU JUDICIAIRE ET DES FORCES DE L'ORDRE	18
II. DISCRIMINATION DANS DIVERS DOMAINES	20
EMPLOI	20
LOGEMENT	23
AIDES SOCIALES ET MÉDICALES.....	24
III. VIOLENCE RACISTE	24
IV. CLIMAT DE L'OPINION ET MÉDIAS (Y COMPRIS INTERNET)	24
V. NON-RESSORTISSANTS, DIALOGUE AVEC LES RELIGIONS ET PARTICIPATION DES ÉTRANGERS À LA VIE PUBLIQUE	25
NON-RESSORTISSANTS	25
DIALOGUE AVEC LES RELIGIONS	26
PARTICIPATION DES ÉTRANGERS À LA VIE PUBLIQUE.....	27
VI. MONITORING DU RACISME ET DE LA DISCRIMINATION RACIALE	28
VII. EDUCATION ET SENSIBILISATION	29
VIII. CONDUITE DES REPRÉSENTANTS DE LA LOI	30
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	33
BIBLIOGRAPHIE	35
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT	37

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9/10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 23 juin 2010. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis la publication du premier rapport de l'ECRI sur Monaco, le 24 mai 2007, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.

Une nouvelle loi a été adoptée en 2008 ; elle garantit la liberté d'association sans faire de distinction entre citoyens et non-citoyens. En outre, il est prévu de réformer la législation afin de combler les lacunes existantes en matière de transmission de la nationalité. Des projets de loi visant à mieux combattre les attitudes et les signes racistes dans le domaine du sport ainsi que les menaces racistes commises par le biais d'Internet sont en cours d'élaboration. Des projets de loi sur le contrat de travail et le service public, qui protègeraient davantage les travailleurs non-monégasques, sont actuellement à l'examen.

Des formations sur les droits de l'homme ont été organisées pour les membres de l'appareil judiciaire et les fonctionnaires de police. L'enseignement à Monaco aborde cette dimension, mais de manière ponctuelle.

La Commission de contrôle des informations nominatives, établie en 1998, est opérationnelle depuis 2009 comme autorités administratives indépendantes. Elle apporte des garanties en matière de collecte de données à caractère ethnique.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs à Monaco. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Aucun progrès n'a été réalisé concernant la ratification du Protocole n° 12 et de la Charte sociale européenne révisée. La question d'inclure une disposition constitutionnelle posant le principe de l'interdiction de la discrimination n'a pas été discutée.

Les réformes législatives dans les domaines de compétence de l'ECRI s'avèrent regrettablement lentes : bien que les discussions sur les projets de loi relatifs au contrat de travail et au service public soient en cours, aucune garantie contre la discrimination raciale n'a été introduite dans le droit civil ou administratif. En outre, les restrictions s'appliquant à l'éligibilité des travailleurs qui ne sont ni Monégasques, ni Français, aux bureaux des fédérations de syndicats, comme prévu par l'Ordonnance-loi n° 399, ne semblent pas appropriées. Il n'a pas été donné suite à la recommandation d'introduire dans le droit pénal une disposition spécifique qui érigerait la motivation raciste en circonstance aggravante des infractions de droit commun. L'obligation de motiver les décisions concernant la nationalité et l'établissement sur le territoire monégasque n'est toujours pas consacrée par la loi ; les personnes concernées ne bénéficient donc toujours pas d'une protection adéquate face à l'administration, notamment en matière de discrimination raciale. Le bannissement, même s'il n'est jamais appliqué dans la pratique, reste consacré par la législation.

Le médiateur fait toujours partie de l'administration publique ; il ne jouit d'aucune indépendance structurelle ni matérielle et ne dispose pas de compétences importantes telles que la possibilité d'agir en justice ou de suivre l'impact des législations pertinentes.

Les formations aux droits de l'homme dispensées au corps judiciaire et aux forces de l'ordre ne comprennent pas de module sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Les membres salariés et employeurs du Tribunal du travail ne reçoivent pour leur part aucune formation de la sorte.

Dans le domaine de l'enseignement, des formations aux droits de l'homme ont été dispensées à certains enseignants, mais de manière ponctuelle.

L'Inspection générale des services de police relève de la Direction de la sûreté publique et ne jouit par conséquent pas de l'indépendance nécessaire pour enquêter sur les allégations de violations des droits de l'homme, et notamment de discrimination raciale, par la police. Plusieurs sources issues de la société civile sont d'avis que les contrôles d'identité visaient de manière disproportionnée les minorités visibles.

La Commission de contrôle des informations nominatives est toujours confrontée, dans la réalité, à des difficultés s'agissant de son indépendance.

Dans l'ensemble, l'ECRI a le sentiment qu'il aurait dû être donné suite de manière plus attentive à ses recommandations formulées dans le premier rapport.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités monégasques de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes :

Les autorités monégasques devraient renforcer le cadre législatif dans le domaine de la protection contre la discrimination : elles devraient consacrer le principe de non-discrimination dans la Constitution et ne plus exiger des Monégasques naturalisés qu'ils soient citoyens depuis au moins cinq ans avant de pouvoir se présenter à des élections. Une législation de droit civil et administratif contre la discrimination devrait être adoptée. En particulier, les projets de loi sur le contrat de travail et le service public devraient comporter les garanties juridiques nécessaires pour protéger les travailleurs non-ressortissants de toute discrimination fondée sur l'un des motifs couverts par le mandat de l'ECRI*.

Les autorités devraient veiller d'une part à ce que leur projet de réforme du droit sur la nationalité incorpore les dispositions nécessaires pour éviter des situations d'apatridie, d'autre part à ce que les décisions concernant la nationalité soient motivées et fassent l'objet d'un recours administratif et judiciaire. Il devrait en être de même pour les décisions concernant l'établissement sur le territoire de Monaco. Il conviendrait de prévoir expressément dans le droit pénal que la motivation raciste des infractions de droit commun constitue une circonstance aggravante et de tenir compte des éléments de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

Monaco devrait signer et ratifier le Protocole n° 12, ainsi que ratifier la Charte sociale européenne révisée dans les plus brefs délais. La Principauté devrait également signer et ratifier la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, la Convention européenne sur la nationalité et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Les autorités devraient également s'inspirer des principes de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local pour prévoir des dispositions institutionnelles assurant un lien entre elles-mêmes et la population étrangère et faire aboutir le processus de ratification de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement.

L'indépendance de l'institution du médiateur devrait être consacrée par la législation : Monaco devrait, dans le court terme, élaborer un projet de loi à cette fin, en dotant le médiateur du plus grand nombre des responsabilités figurant dans la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national*.

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

Les autorités devraient s'assurer qu'il soit fait une application souple de la condition de résidence de cinq années pour bénéficier de certaines prestations sociales et médicales; à cette fin, elles devraient faire en sorte qu'il soit possible de procéder à un examen au cas par cas, en prévoyant notamment une telle mesure dans la législation.

Sans préjudice de la complexité de la situation en matière de logement à Monaco, les autorités devraient continuer à rechercher des solutions permettant de loger les non-Monégasques travaillant de longue date à Monaco et, pour la majorité, ne pouvant pas se permettre d'y vivre.

Des mesures devraient être prises pour s'assurer que les travailleurs non-ressortissants soient suffisamment informés de leurs droits ainsi que des mécanismes existants pour en contester leur non-respect par leur employeur ; l'Inspection du travail devrait être dotée de tous les moyens nécessaires pour exercer sa mission de surveillance, y compris s'agissant des employés de maison.

Il conviendrait de poursuivre les efforts en matière de formation aux droits de l'homme à l'intention du personnel judiciaire et de la police, en veillant notamment à ce que leur formation continue inclue également les questions de discrimination raciale et de racisme. Les membres salariés et employeurs du Tribunal du travail devraient eux aussi être inclus dans ces formations*.

Une formation spécifique sur les droits de l'homme, la diversité et la lutte contre la discrimination, devrait être dispensée au personnel enseignant et l'éducation aux droits de l'homme devrait occuper toute sa place dans les programmes scolaires. La possibilité d'inclure un cours d'histoire des religions dans l'enseignement public laïc, devrait être étudiée, les acteurs de la société civile en ayant exprimé l'intérêt.

Le dialogue avec l'ensemble des communautés religieuses devrait être poursuivi et il conviendrait de veiller particulièrement à ce que ces communautés soient associées aux manifestations officielles.

Il est nécessaire de collecter des informations, dans le respect des principes d'anonymat, de consentement éclairé et de libre identification, sur la situation des personnes qui vivent et travaillent à Monaco sans distinction. Par ailleurs, l'indépendance fonctionnelle et financière de la Commission de contrôle des informations nominatives devrait être garantie dans les faits.

Un organe pleinement indépendant, doté du pouvoir d'enquêter sur des plaintes concernant des violations des droits de l'homme par des représentants des forces de l'ordre, devrait être établi et des recherches devraient être effectuées sur les préjugés ethniques qui se manifesteraient lors des contrôles d'identité afin de déceler toute pratique de profilage racial par la police.

La mise en place d'un mécanisme d'autorégulation chargé d'instruire les plaintes à l'encontre des médias devrait être encouragée par les autorités.

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

1. L'ECRI souhaite souligner, à titre liminaire, qu'il est fait référence dans les paragraphes suivants « aux spécificités de Monaco ». Celles-ci visent une situation en vertu de laquelle les citoyens monégasques sont dans une situation non-majoritaire dans leur pays¹. Afin de préserver la position de ces propres citoyens, les autorités ont prévu un traitement préférentiel pour les Monégasques² dans un certain nombre de domaines, notamment en matière d'emploi et de logement.

I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

2. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé à Monaco de ratifier, dans les plus brefs délais, le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Charte sociale européenne révisée.
3. Le Protocole N° 12 n'a pas encore été signé et ratifié, et la Charte sociale européenne révisée n'a toujours pas été ratifiée. Il s'agit de deux traités du Conseil de l'Europe qui devaient être signés puis ratifiés dans certains délais, conformément aux engagements pris par Monaco lors de son adhésion au Conseil de l'Europe en 2004³.
4. L'ECRI est sensible au fait que la ratification de ces traités soulève un certain nombre de questions délicates pour Monaco : celles-ci ont trait aux aménagements éventuels à apporter au système préférentiel existant pour les ressortissants monégasques, en particulier dans les secteurs de l'emploi et du logement (voir plus loin les sections concernées, paragraphes 58 et suivants).
5. Les autorités ont insisté auprès de l'ECRI sur le fait que l'examen de ces questions nécessitait une approche prudente et progressive visant à apprécier l'ensemble des implications de la ratification de ces traités sur le droit monégasque. L'ECRI note à cet égard que le Conseil d'Etat a eu à donner son avis aux autorités sur la ratification de la Charte sociale révisée en février 2009 et que ces dernières ont assuré l'ECRI de leur détermination à mener à bien cet examen afin d'honorer leurs engagements auprès du Conseil de l'Europe.
6. Comme elle aura l'occasion de le mentionner plus en détails dans la partie III de son rapport, l'ECRI souhaite attirer l'attention des autorités monégasques sur le fait que la ratification de ces deux traités devrait permettre aux autorités monégasques d'aiguiller leurs réformes législatives dans un certain nombre de domaines clés (emploi et logement notamment) pour lutter contre la discrimination raciale telle que définie dans la Recommandation de politique générale n° 7.⁴ Il est donc essentiel que ce processus soit mené avec soin

¹ Selon le dernier recensement de la population organisé en 2008, sur les 35 965 habitants vivant à Monaco, 28,2% sont français, 21,5% monégasques, 18,6% italiens, 7,5% britanniques, 2,8% belges, 2,5% suisses, 2,5 % allemands, 1,5% portugais, 1,3% néerlandais, 1% Américains, 12% possèdent d'autres nationalités. Au total, plus de 120 nationalités sont présentes à Monaco.

² Ce traitement préférentiel s'étend également à d'autres catégories, telles que « les enfants du pays », incluant des personnes qui bien que n'ayant pas la nationalité monégasque, vivent à Monaco depuis plusieurs générations et ont donc des liens étroits avec le pays.

³ Voir l'Avis n° 250 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la demande d'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe.

⁴ Selon la Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, on entend par racisme la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de

mais aussi avec célérité. L'ECRI estime également qu'il est important que les partenaires sociaux soient consultés sur ces questions, ce qui, selon les informations dont l'ECRI dispose, ne semble pas avoir été le cas jusqu'à présent.

7. L'ECRI demande instamment aux autorités monégasques de signer et ratifier le Protocole n° 12, et de ratifier la Charte sociale européenne révisée et de s'assurer que les réformes rendues nécessaires par la ratification de ces deux traités puissent aboutir rapidement.
8. Il recommande également aux autorités de consulter les partenaires sociaux au cours du processus de ratification.
9. Dans son premier rapport, l'ECRI a également recommandé à Monaco de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques et la Convention européenne sur la nationalité. L'ECRI a également appelé Monaco à ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte des langues régionales ou minoritaires. Aucun des traités susmentionnés n'a été ratifié ou signé.
10. Les autorités ont informé l'ECRI de la mise en place d'un groupe de travail chargé de préparer le processus de ratification de la Convention sur la cybercriminalité, ce qui constitue une première étape.
11. Les autorités n'ont pas indiqué avoir pris des mesures s'agissant de l'examen de la Convention sur la nationalité (voir également les commentaires ci-après s'agissant du droit de la nationalité monégasque, paragraphes 29 et suivants).
12. L'ECRI note en particulier qu'il n'est pas dans l'intention des autorités de signer la Charte des langues régionales ou minoritaires dans la mesure où aucune demande n'a été exprimée pour appliquer cette convention à la langue monégasque. L'ECRI note qu'en pratique, le monégasque est enseigné à l'école primaire et peut être choisi comme une matière optionnelle au lycée. Elle estime que, le cas échéant, les principes figurant dans la Charte des langues régionales ou minoritaires (partie II de ce traité) pourraient aider les autorités monégasques à prendre des mesures pour la protection et la promotion de la langue monégasque.
13. S'agissant de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, les autorités ont indiqué qu'il ne s'agissait pas d'un traité pertinent pour Monaco. L'ECRI comprend que la ratification de ce traité puisse légitimement soulever la question de l'interprétation à donner à l'expression « personnes appartenant à une minorité nationale », compte tenu des spécificités monégasques. Une telle ratification revêtirait plutôt le caractère d'acte de solidarité au vu des objectifs poursuivis par cette convention.
14. S'agissant de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, l'ECRI se réfère à ses commentaires relatifs à la participation des étrangers à la vie publique figurant aux paragraphes 104 et suivants. Elle estime que les principes de cette convention renforceraient utilement les liens entre les autorités et la population étrangère à Monaco.

personnes. Dans cette recommandation, la discrimination raciale est définie comme « toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable. »

15. L'ECRI renouvelle sa recommandation aux autorités de signer et ratifier la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel et à cette fin, demande à ce que la ratification de ce Protocole additionnel soit également examiné par le groupe de travail chargé de préparer la ratification de la Convention sur la cybercriminalité.
16. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités de signer et ratifier la Convention sur la nationalité.
17. L'ECRI recommande aux autorités de s'inspirer des principes de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local afin de prévoir des dispositions institutionnelles assurant un lien entre elles-mêmes et la population étrangère (voir recommandation figurant au paragraphe 106).
18. L'ECRI a également recommandé aux autorités monégasques de ratifier la Convention de l'UNESCO sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'éducation et de signer et ratifier la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles. L'ECRI note avec satisfaction que les autorités sont en train d'examiner la Convention de l'UNESCO susmentionnée en vue de sa ratification et que cet examen devrait s'accompagner d'une campagne d'information visant à faire connaître cette convention. Aucune mesure n'a été prise s'agissant de la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants. L'ECRI est consciente que la ratification de ce traité, ainsi que les autres, soulève un certain nombre de questions sensibles pour Monaco.
19. L'ECRI encourage les autorités monégasques à faire aboutir le processus de ratification de la Convention de l'UNESCO sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'éducation.
20. L'ECRI renouvelle sa recommandation à Monaco de signer et de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leurs familles.

Droit constitutionnel

21. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités monégasques d'inclure une disposition dans la Constitution consacrant le principe de l'égalité de traitement et la non-discrimination sur des motifs tels que « la race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine ethnique. Elle a également recommandé que le droit de se réunir paisiblement, actuellement réservé aux nationaux en vertu de l'article 29 de la Constitution, soit étendu aux non-monégasques⁵.
22. Aucune modification de la Constitution n'est intervenue pour donner suite aux recommandations susmentionnées. L'ECRI comprend la réticence des autorités à introduire une disposition générale sur la non-discrimination, en particulier en raison de la nationalité, car une telle disposition pourrait être comprise comme remettant en cause le système préférentiel mis en place à l'égard des nationaux, compte tenu des spécificités monégasques. L'ECRI rappelle que toute différence de traitement n'est pas discriminatoire pour autant qu'elle a une justification objective et raisonnable. Il en découle que le droit à ne pas être

⁵ Il existe déjà une disposition constitutionnelle, l'article 17, prévoyant l'égalité de traitement mais celle-ci ne s'applique qu'aux nationaux (« Les Monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a entre eux de privilèges. »). Il en va de même pour certaines dispositions garantissant des droits civils et politiques et économiques et sociaux, lesquels sont accordés en priorité aux nationaux, tel l'accès à l'emploi public (article 25) ou leur sont réservés, telle la liberté de réunion (article 29 précité), des aides sociales (article 26). En outre, l'article 32 prévoit que « l'étranger jouit dans la Principauté de tous les droits publics et privés qui ne sont pas formellement réservés aux nationaux ».

discriminé, y compris en raison de sa nationalité, devrait être consacré par la Constitution, sous réserve des cas d'accès prioritaire des citoyens à certains droits qui sont prévus par la loi et sont nécessaires compte tenu de l'objectif légitime de préservation de la spécificité de Monaco.

23. L'ECRI se félicite de l'avancée opérée, au niveau infra-constitutionnel, par l'adoption de la loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 concernant les associations et les fédérations d'association : cette loi garantit en effet la liberté d'association sans distinguer entre citoyens et non-citoyens. L'ECRI estime que cette absence de différenciation devrait également trouver sa place dans la Constitution s'agissant du droit de réunion (article 29 de la Constitution susmentionné). L'ECRI note d'ailleurs, qu'en pratique le droit de se réunir paisiblement est exercé sans entrave par les non-monégasques et qu'il s'agirait donc de refléter une situation de fait.
24. Dans son premier rapport, l'ECRI avait encouragé les autorités dans leur intention de réviser les articles 54 et 79 de la Constitution qui imposent cinq années de citoyenneté avant qu'un Monégasque naturalisé puisse être éligible aux élections nationales et municipales.
25. L'ECRI constate qu'aucune avancée n'est intervenue sur cette question : cette révision ne semble plus être d'actualité pour les autorités. L'ECRI rappelle que le principe de non-discrimination devrait guider Monaco à l'égard des ressortissants monégasques à la naissance et des ressortissants ayant acquis la nationalité monégasque par naturalisation⁶. Elle estime qu'en l'espèce, il n'existe aucune justification objective et raisonnable à l'imposition d'une durée de cinq ans de citoyenneté pour que les Monégasques naturalisés puissent être éligibles. Elle considère, en outre, que cette distinction entre Monégasques de naissance et naturalisés monégasques introduit une discrimination indirecte quant à l'exercice des droits liés à la citoyenneté. Au vu de ce qui précède, elle estime que cette révision qui selon les autorités, ne semble pas poser problème, devrait être menée à bien.
26. L'ECRI renouvelle sa recommandation aux autorités d'inclure une disposition constitutionnelle qui pose le principe de l'interdiction de la discrimination, y compris à raison de la nationalité et aménage comme exception à ce principe, les cas de priorité des Monégasques prévus par la loi.
27. L'ECRI recommande vivement aux autorités à éliminer la condition de citoyenneté de cinq ans pour les Monégasques naturalisés pour être éligibles (articles 54 et 79 de la Constitution) afin d'éliminer toute différenciation induite entre ses ressortissants.

Loi sur la nationalité

28. Dans son premier rapport, l'ECRI a appelé les autorités monégasques à prévoir la motivation des décisions relatives aux demandes de naturalisation.
29. La situation en la matière demeure inchangée : la loi sur la motivation des actes administratifs (loi n° 1.312 du 29 juin 2006) exclut de son champ d'application le droit de naturalisation et de réintégration dans la nationalité exercé par la Prince en vertu de l'article 15 de la Constitution. Les autorités monégasques ont réitéré leur position selon laquelle le droit de naturalisation est une fonction régaliennne et que les décisions prises par le Prince en cette matière ne peuvent être considérées comme des actes administratifs.

⁶ Voir en particulier l'article 5 paragraphe 2 de la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997.

30. Comme expliqué dans le premier rapport de l'ECRI, aucun recours concernant un refus de naturalisation n'a été déposé auprès du Tribunal Suprême mais il n'est pas exclu que ce dernier décide qu'il est compétent en la matière. Il ressort néanmoins des discussions que l'ECRI a eues avec ses interlocuteurs monégasques, qu'un recours en ce domaine reste largement théorique.
31. L'ECRI rappelle que s'il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants, celle-ci doit néanmoins respecter les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité. L'ECRI rappelle également que parmi ces principes figure la motivation des décisions concernant l'acquisition, la conservation, la perte de sa nationalité, la réintégration dans sa nationalité et le fait que les décisions susmentionnées devraient pouvoir faire l'objet d'un recours administratif ou judiciaire⁷. Elle considère en outre qu'il est important que ces décisions soient motivées afin d'éviter des cas de discrimination fondée sur l'origine ethnique. L'ECRI est conscient que cette question à Monaco touche aux prérogatives régaliennes prévues à l'article 15 de la Constitution mais estime que Monaco devrait prendre les mesures nécessaires afin de mettre sa législation en conformité avec les principes du droit généralement reconnus en matière de nationalité.
32. L'ECRI note que des carences législatives ont été constatées quant à la transmission de la nationalité, celles-ci pouvant entraîner des situations d'apatridie⁸. Bien que les cas en question ne soient pas nombreux, l'ECRI note qu'en pratique, ils peuvent conduire à des discriminations fondées sur l'absence de nationalité. Les autorités monégasques ont indiqué à l'ECRI qu'il était dans leur intention de combler ce vide juridique dans le cadre de la réforme de la nationalité actuellement à l'étude.
33. L'ECRI comprend qu'en principe, la double nationalité n'est pas autorisée à Monaco, à moins que la renonciation ou la perte de sa nationalité d'origine ne soit pas possible ou ne puisse être raisonnablement exigée. L'ECRI sait que des discussions sont en cours afin d'exiger un renoncement effectif (et non plus un engagement à renoncer) à sa nationalité d'origine lors de l'acquisition de la nationalité monégasque. L'ECRI souhaite attirer l'attention des autorités sur le fait que certains ressortissants Monégasques, notamment d'origine marocaine, seront négativement affectés par cette exigence renforcée telle que proposée, dans la mesure où il ne leur est pas possible de renoncer à leur nationalité.
34. L'ECRI demande aux autorités monégasques de prendre les mesures nécessaires dans le cadre de leur réforme du droit sur la nationalité, afin que les décisions concernant la nationalité soient motivées et de faire en sorte que celles-ci fassent l'objet d'un recours administratif ou judiciaire, conformément aux principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité.
35. L'ECRI encourage les autorités monégasques à veiller à ce que la réforme du droit de la nationalité envisagée incorpore les dispositions nécessaires afin d'éviter des situations d'apatridie.
36. L'ECRI invite les autorités monégasques à continuer de permettre la double citoyenneté lorsque la renonciation à sa nationalité n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigée, et ce, en dépit de la proposition de modification législative visant à introduire une renonciation effective à sa nationalité d'origine.

⁷ Voir les articles 11 et 12 de la Convention européenne sur la nationalité précitée.

⁸ Voir le rapport du Commissaire aux droits de l'homme suite à sa visite à Monaco (20-21 octobre 2008), CommDH (2009)10, paragraphes 53 et 54 et le Rapport de l'Assemblée parlementaire sur le respect des obligations et engagements de Monaco, 8 juin 2007, document 11299, paragraphes 53 à 59.

Dispositions de droit civil et administratif

37. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités monégasques de s'assurer qu'une législation contre la discrimination raciale soit adoptée en matière administrative et civile, tenant compte des principes de sa Recommandation générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter le racisme et la discrimination raciale⁹.
38. L'ECRI note qu'aucune évolution législative n'est intervenue dans le domaine du droit civil et administratif. Elle renvoie à ses commentaires concernant les questions des discriminations dans l'emploi (voir paragraphes 60 et suivants).
39. L'ECRI recommande vivement aux autorités monégasques d'adopter une législation complète contre la discrimination raciale en s'inspirant de sa Recommandation de politique générale n° 7.

Dispositions de droit pénal

40. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités monégasques de réviser leur législation pénale afin de prendre en compte la motivation raciste¹⁰ d'un crime comme une circonstance aggravante.
41. Aucune modification de la législation pénale n'est intervenue sur ce point : comme indiqué dans le premier rapport de l'ECRI, les actes racistes font l'objet d'une sanction pénale aux termes de la loi n° 1.299 du 15 juillet 2005 sur la liberté d'expression. En revanche, la motivation raciste d'une infraction commune n'est toujours pas prévue comme une circonstance aggravante. Toutefois, les autorités monégasques ont indiqué à l'ECRI que des modifications du code pénal et du code de procédure pénale étaient toujours à l'étude et que la recommandation de l'ECRI susmentionnée serait examinée dans ce contexte.
42. L'ECRI note néanmoins que, de manière générale, les autorités ne semblent pas entièrement convaincues de la nécessité d'une disposition prévoyant la motivation raciste comme une circonstance aggravante. Elles considèrent en effet que les dispositions juridiques existantes prévoient un éventail de peines suffisamment lourdes. Elles soulignent également qu'il appartient au juge d'apprécier les circonstances de l'affaire afin de déterminer les peines à appliquer. Par ailleurs, les autorités ont à nouveau attiré l'attention de l'ECRI sur le fait que les affaires relatives à des actes racistes sont rares à Monaco. L'ECRI apprécie pleinement ces arguments. Elle estime toutefois important que la recherche de la motivation éventuellement raciste d'une infraction fasse l'objet d'une disposition contraignante afin de s'assurer qu'une telle motivation soit bien prise en compte, qui plus est, à un stade préliminaire et déterminant de l'enquête. En outre, elle est d'avis qu'une telle disposition permet de donner un signal fort à la population en général sur les conséquences pénales d'une infraction ayant une motivation raciste. Enfin, elle souligne que la quasi-absence d'actes racistes enregistrés à Monaco ne saurait permettre de conclure à l'absence de nécessité d'adopter un cadre juridique qui donne à la justice et à la police l'ensemble des moyens juridiques pour sanctionner efficacement de telles infractions qui pourraient survenir à l'avenir.
43. L'ECRI note avec satisfaction que des travaux législatifs sont en cours afin de renforcer le dispositif pénal concernant certaines infractions : les autorités ont

⁹ Voir note infrapaginale 4.

¹⁰ D'après la Recommandation de politique générale n° 7, les motifs liés à la « race » ne sont pas les seuls à devoir être pris en considération; les motifs liés à la couleur, à la langue, à la religion, à la nationalité ou à l'origine nationale ou ethnique sont aussi pertinents.

ainsi prévu d'adopter une loi sur le sport qui devrait comporter une disposition spécifique condamnant les attitudes racistes ou xénophobes et l'affichage de symboles ou signes reflétant une idéologie raciste. En outre, un projet de loi concernant les délits relatifs aux systèmes d'information prévoit l'ajout d'une disposition dans le code pénal sanctionnant les menaces commises par le biais d'un système d'information, envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine nationale, ethnique ou religieuse. L'ECRI attire l'attention des autorités monégasques sur les deux recommandations de politique générale que l'ECRI a adopté sur ces questions, à savoir, la Recommandation de politique générale n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport et la Recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet.

44. L'ECRI recommande vivement aux autorités monégasques de prévoir expressément dans le droit pénal que la motivation raciste des infractions de droit commun constitue une circonstance aggravante et de tenir compte à ce sujet des éléments de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
45. L'ECRI encourage les autorités monégasques à faire aboutir les projets de loi sur le sport et les délits relatifs aux systèmes d'information, en s'inspirant utilement des principes contenues dans ses Recommandations de politique générale n° 12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport et n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'internet.

Organes de lutte contre la discrimination

46. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé l'établissement d'un organe indépendant spécialisé dans la protection des droits de l'homme et/ou dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, selon les modalités établies dans ses Recommandations de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national et n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
47. La situation en la matière demeure inchangée : Monaco dispose d'un poste de médiateur au sein de l'administration d'Etat. Il s'agit d'un « médiateur institutionnel » nommé par l'ordonnance souveraine n° 158 du 22 août 2005 et chargé de proposer et de négocier des solutions dans des conflits opposant l'administration et ses administrés, en application des textes de lois. Le médiateur est placé sous l'autorité directe du ministre d'Etat, lequel peut prendre des décisions d'opportunité pour régler les problèmes identifiés. Le médiateur a à connaître de 180 à 200 affaires par an touchant l'ensemble des domaines de la vie administrative.
48. L'ECRI n'exclut pas qu'un médiateur puisse exercer les fonctions d'organe spécialisé, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 2 sous réserve que certaines conditions soient remplies, y compris celles de l'indépendance et des responsabilités qui lui sont attribuées. L'ECRI note toutefois qu'il s'agit de questions sur lesquelles des débats ont été engagés mais où des difficultés subsistent. En effet, l'ECRI sait que des discussions ont eu lieu au sein du Conseil national sur les différentes structures de médiateur (« *ombudsman* ») existant au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe¹¹.

¹¹ Réunion de présentation des structures de médiateur (*ombudsmen*) organisée par le Conseil national en coopération avec le Conseil de l'Europe, le 23 avril 2010 à Monaco.

Il relève néanmoins que dans son ensemble, le gouvernement s'est montré réservé quant à une évolution du statut du médiateur vers un organe satisfaisant aux exigences figurant dans ses Recommandations de politique générale n°2 et 7 précitées.

49. Lors de son dialogue avec l'ECRI, le gouvernement a évoqué deux raisons principales à ces réticences: la première tient au fait qu'un « médiateur institutionnel » permet de trouver des solutions en interne et d'éviter la création d'un organe supplémentaire, jugé superflu dans le contexte monégasque. La deuxième est d'ordre juridique: elle est liée au fait que les autorités administratives indépendantes sont étrangères au droit monégasque, lequel ne peut évoluer sur ce point que si une convention ratifiée par Monaco ne l'y oblige. Ce fut récemment le cas avec la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, laquelle a conduit à l'établissement de la Commission de contrôle des informations nominatives en vertu de la loi n°1.353 du 4 décembre 2008 modifiant la loi n° 1. 165 réglementant les traitements d'informations nominatives (voir section VI, paragraphe 110 et suivants).
50. L'ECRI salue les travaux effectués par le médiateur monégasque. Toutefois, comme le Commissaire aux droits de l'homme¹², elle estime que l'indépendance d'un tel organe du pouvoir exécutif est une condition *sine qua non* de l'institution du médiateur (*ombudsman*). L'ECRI rappelle que s'il est vrai que le principe de l'indépendance d'une telle institution n'a pas été consacré dans une convention internationale, il existe dans un certain nombre de textes internationaux, y compris la Recommandation n° 2 de l'ECRI concernant les organes spécialisés précitée, qui forment des principes généralement acceptés en droit international¹³. Ces textes prévoient en outre un certain nombre de compétences qui devraient inspirer les Etats lors de la création d'une telle institution. Parmi celles-ci, l'ECRI attire l'attention des autorités sur l'importance de prévoir la possibilité pour le médiateur d'ester en justice et de suivre l'impact des législations pertinentes car ces compétences permettent de sensibiliser le public aux questions de racisme et de discrimination raciale ainsi que protéger les droits des individus appartenant à des groupes minoritaires.
51. L'ECRI recommande aux autorités monégasques d'établir l'indépendance de l'institution du médiateur et à cette fin, de préparer un projet de loi dans le court terme. Ce projet de loi devrait également lui attribuer le plus grand nombre des responsabilités prévues par la Recommandation n°2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national.

Formation des membres du judiciaire et des forces de l'ordre

52. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités monégasques de s'assurer que les membres du judiciaire et les fonctionnaires de police reçoivent une formation aux dispositions de la loi n° 1.299 sur la liberté d'expression. Plus généralement, l'ECRI a recommandé à Monaco de s'assurer que le personnel judiciaire et les fonctionnaires de police reçoivent une formation initiale et continue aux droits de l'homme, y compris aux questions relatives au racisme et à la discrimination raciale.

¹² Voir le rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme suite à sa visite à Monaco (20-21 octobre 2008), CommDH (2009)10, paragraphes 15 et 16.

¹³ Voir par exemple, les Principes directeurs relatifs au statut des Institutions nationales ou « Principes de Paris » tels que repris par la Résolution A/RES/48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993 ou la Recommandation 1615 (2003) sur l'Institution du Médiateur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

53. Comme indiqué dans le premier rapport de l'ECRI, le personnel judiciaire à Monaco est composé de magistrats français, majoritaires, et de magistrats monégasques¹⁴. Tous sont formés l'Ecole nationale de la magistrature française (ENM). Les magistrats français qui le demandent ont accès aux formations continues organisées par l'ENM. Des formations plus ponctuelles sur des questions relevant de la Convention européenne des droits de l'homme sont dispensées à l'intention des magistrats et avocats par le biais de conférences organisées par la Cellule des droits de l'homme au sein du Département des Relations Extérieures ou par la Direction des Services Judiciaires de Monaco. De telles conférences peuvent également être organisées à l'intention du personnel de police¹⁵. Même si les conférences susmentionnées n'ont pas porté spécifiquement sur les questions de discrimination raciale et de racisme jusqu'à présent, l'ECRI note avec satisfaction que la cellule des droits de l'homme est prête à organiser prochainement une conférence sur ces questions.
54. L'ECRI apprécie les efforts déployés par les autorités afin de donner la possibilité aux personnels judiciaire et de police de mettre à jour leur connaissances en matière de droits de l'homme, néanmoins, elle note que, jusqu'à présent, ces formations ont été organisées de façon *ad hoc*. De plus l'ECRI a été informée que les agents de police récemment recrutés bénéficient d'une formation sur les règles éthiques et la pratique à respecter en cas de plaintes liées à la discrimination. Elle espère qu'à l'avenir la question plus large du rôle des organismes policiers dans la lutte contre la discrimination raciale et le racisme deviendront une partie spécifique de la formation de la police. L'ECRI se félicite aussi du fait qu'en vertu de l'article 66 de la loi n° 1.364 portant statut de la magistrature du 16 novembre 2009, les magistrats qui sont nommés dans l'un des emplois permanents du corps judiciaire bénéficient désormais « d'un droit à la formation tout au long de leur carrière ». L'ECRI espère que les modalités de cette formation pourront être rapidement définies et que la discrimination raciale et le racisme feront partie intégrante du cursus.
55. L'attention de l'ECRI a été attirée sur la situation en matière de formation aux droits de l'homme parmi les membres du Tribunal du travail : en effet, à l'exception des juges de paix présidant la formation de jugement de ce tribunal, les membres salariés et employeurs siégeant tant en formation de conciliation que de jugement¹⁶ ne reçoivent pas de formation sur les questions de droits de l'homme, y compris sur les questions de racisme et de discrimination raciale. L'ECRI estime qu'il s'agit là d'une lacune qu'il est important de combler, eu égard notamment aux questions de discrimination à raison de la nationalité qui peuvent se poser dans le domaine du travail.
56. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre leurs efforts en matière de formation aux droits de l'homme du personnel judiciaire et de la police, et à cette fin, elle leur demande de faire en sorte que leur formation continue inclue une partie spécifique sur la discrimination raciale et le racisme. De plus, les autorités devraient veiller à inclure les membres salariés et employeurs du Tribunal du travail dans ces formations.

¹⁴ Sur les 40 magistrats que comptent le Tribunal suprême, la Cour de Révision, la Cour d'appel, le Tribunal de première instance et le parquet général, 16 seulement sont monégasques et tous siègent au Tribunal de première instance.

¹⁵ Il est également rappelé que tout agent de police nouvellement recruté suit un module de 40 heures d'éthique policière.

¹⁶ Le Tribunal du travail qui dépend administrativement du Département des Affaires sociales et de la Santé est composé de vingt membres salariés et employeurs (ordonnance souveraine n°3.851 du 14 août 1967). La phase de conciliation est menée par un bureau composé d'un salarié et d'un employeur qui est suivie d'une phase de jugement en cas de non-conciliation : celle-ci est menée par un bureau présidé par un juge de paix et assisté de quatre assesseurs choisis en nombre égal parmi les employeurs et les salariés.

II. Discrimination dans divers domaines

57. Comme indiqué au paragraphe 1 du présent rapport, Monaco présente la particularité d'avoir une population au sein de laquelle ses propres citoyens ne sont pas majoritaires. Afin de maintenir des conditions leur permettant de rester sur le territoire, les autorités monégasques ont mis en place un système de priorité en faveur des Monégasques tel que consacré dans la Constitution (voir les articles 25 et 26).
58. Aujourd'hui, conformément à la législation et la pratique existantes, ce ne sont pas seulement les Monégasques qui bénéficient de ces mesures mais également un certain nombre de non-Monégasques : ceux-ci incluent les « enfants du pays », qui vivent à Monaco et ont des liens particulièrement étroits avec le pays¹⁷ ainsi que d'autres catégories d'étrangers dont le traitement varie selon qu'ils sont domiciliés à proximité de Monaco ou non.

Emploi

59. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé que les autorités monégasques s'assurent que le système de priorité établi en matière d'embauche et de licenciement ne se traduise pas dans les faits par des discriminations et a demandé aux autorités d'introduire des garanties juridiques à cet effet, en adoptant, par exemple, des dispositions concernant la promotion et l'accès à la formation. Elle a recommandé aux autorités monégasques de s'assurer que la nouvelle loi sur le service public alors en cours d'élaboration comporte des garanties suffisantes contre la discrimination à raison d'un des motifs relevant du mandat de l'ECRI.
60. La situation décrite dans le premier rapport de l'ECRI reste inchangée, en l'absence de toute évolution législative.
61. L'ECRI rappelle que ce système établit une priorité à l'emploi à raison de la nationalité, de l'enracinement des personnes sur le territoire de Monaco ainsi de la proximité de leur lieu de résidence¹⁸. Il rappelle également que cet ordre de priorité s'applique à rebours s'agissant de licenciements ou de suppressions de postes.
62. L'ECRI comprend que, compte tenu des spécificités de Monaco, des mesures puissent être prises afin de préserver l'emploi des nationaux sur le territoire. Il note par ailleurs, qu'en pratique sur environ 50 000 emplois (publics et privés) existants à Monaco, plus de 48 000 sont occupés par des non-Monégasques¹⁹.
63. L'attention de l'ECRI a néanmoins été attirée sur des cas dans lesquels les employeurs ont fait un usage disproportionné de ce système en mettant fin au contrat d'un non-Monégasque afin d'embaucher un Monégasque à son poste.

¹⁷ Comme relevé par l'Assemblée parlementaire dans son rapport sur le respect des obligations et des engagements de Monaco du 8 juin 2007 (document 11299), la catégorie « des enfants du pays » fait l'objet d'une définition juridique uniquement dans le cadre de la loi sur l'accès au logement (loi n°1.291 du 21 décembre 2004). Aux termes de cette loi, cette catégorie comporte: 1) les personnes nées d'un auteur monégasque ; les conjoints, veufs ou veuves de Monégasques; 2) les personnes divorcées de Monégasques, pères ou mères d'enfants nés de cette union; les personnes nées à Monaco (ou qui sont nées en-dehors de la Principauté en raison d'un cas fortuit ou pour des raisons médicales ou de force majeure), qui y résident depuis leur naissance, à la condition que l'un de leurs auteurs ait également résidé à Monaco au moment de celle-ci et 3) les personnes qui résident à Monaco depuis au moins quarante années sans interruption.

¹⁸ Voir la loi n°629 du 17 juillet 1957 tendant à réglementer les conditions d'embauche et de licenciement modifiée par la loi n°1.091 du 26 décembre 1985.

¹⁹ Ce chiffre se répartissait comme suit au 31 décembre 2008 : sur 4 052 fonctionnaires, 1 043 étaient Monégasques, et sur 44 736 salariés privés, 984 étaient Monégasques. Source : Monaco en chiffres, édition 2009, Division des Statistiques et des Etudes Economiques, pages 179 et 182.

Les autorités monégasques ont souligné que ces situations étaient relativement rares. Elles ont indiqué toutefois qu'elles travaillaient à améliorer la protection des travailleurs non-ressortissants contre de tels abus. Le projet de loi sur le service public toujours en cours d'élaboration devrait comporter des dispositions visant à donner aux non-Monégasques un statut dans la fonction publique, avec notamment une garantie d'emploi à l'issue d'un certain nombre d'années d'ancienneté. En outre, un projet de loi sur le contrat de travail est également discuté et devrait inscrire l'obligation pour l'employeur de motiver le licenciement.

64. L'ECRI sait qu'il est dans l'intention des autorités d'inclure dans le projet de loi sur le service public, une disposition sur la non-discrimination fondée sur un ensemble de motifs, à l'exception toutefois de la nationalité. Comme déjà expliqué au paragraphe 23 et tout en reconnaissant les raisons qui sous-tendent ce choix, l'ECRI estime que le motif de la nationalité ne devrait pas être *a priori* exclu de la liste des motifs inscrits dans une disposition générale sur la non-discrimination. Elle considère en effet que ce principe devrait s'appliquer sous réserve du traitement préférentiel prévu par la loi. Elle espère également que les autorités s'assureront que le principe de non-discrimination s'applique en matière de formation et de promotion.
65. L'ECRI recommande aux autorités monégasques de combler les lacunes législatives en matière de protection contre la discrimination et à cette fin, d'adopter les garanties juridiques nécessaires dans les projets de loi sur le service public et le contrat de travail pour protéger les travailleurs non-ressortissants de toute discrimination fondée sur l'un des motifs couverts par son mandat.
66. L'ECRI relève qu'il semble que très peu d'affaires aient été portées devant les tribunaux monégasques concernant des allégations de discrimination en raison de la nationalité à l'embauche ou en matière de licenciement²⁰. Elle note également que l'Inspection du travail n'a reçu aucune plainte concernant une allégation de discrimination raciale depuis plusieurs années. L'ECRI s'interroge sur les raisons d'une telle situation alors même qu'elle a été informée de cas dans lesquels des abus ont été commis. Elle estime que si l'absence de garanties juridiques en matière de non-discrimination peut contribuer à une telle situation, il semblerait que le manque d'information des travailleurs sur leurs droits et les mécanismes de plainte existants pourrait également expliquer cet état de fait.
67. L'ECRI recommande aux autorités monégasques de s'assurer qu'une information suffisante est donnée aux travailleurs non-ressortissants sur leurs droits et les mécanismes existants pour en contester leur non-respect par leur employeur.
68. L'ECRI note que l'ordonnance-loi n° 399 du 6 octobre 1944 autorisant la création de syndicats professionnels dispose que le bureau fédéral des fédérations de syndicats se compose d'un secrétaire général et d'un trésorier général de nationalité monégasque et d'un nombre variable de conseillers qui pourront être de nationalité autre que la nationalité monégasque, à la condition que la majorité des conseillers soit de nationalité monégasque ou française (article 12 de l'ordonnance-loi). L'ECRI s'interroge sur le bien-fondé d'une telle restriction concernant l'accès d'autres nationalités à ces fonctions.

²⁰L'ECRI a eu connaissance d'un arrêt en date du 8 février 2010 de la Cour d'Appel de la Principauté de Monaco concernant le non respect de l'ordre des licenciements.

69. L'ECRI recommande aux autorités monégasques d'examiner le bien-fondé des restrictions s'appliquant à l'accès de travailleurs qui ne sont ni Monégasques, ni Français, aux bureaux des fédérations de syndicats, comme prévu par l'ordonnance-loi n° 399. Elle demande aux autorités de prendre les mesures nécessaires afin d'actualiser ces dispositions, compte tenu de la diversité de la population active à Monaco.
70. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités monégasques de continuer à lutter contre le recours au travail clandestin et de prêter une attention particulière à la situation des employés de maison.
71. Les autorités reconnaissent que le travail clandestin, notamment dans les secteurs de l'hôtellerie et de la construction, est un problème mais qu'il est difficile d'en quantifier l'ampleur.²¹ Certains des interlocuteurs de l'ECRI ont néanmoins souligné que même si les effectifs de l'Inspection du travail ont augmenté ces dernières années²², cet organe ne dispose toujours pas de l'ensemble des moyens nécessaires pour être suffisamment présent dans les entreprises et assurer sa mission de surveillance telle que prévue par la loi n° 537 du 12 mai 1951²³. Il apparaît en outre, qu'en vertu des missions qui lui sont assignées, l'Inspection du travail ne couvre pas la situation des employés de maison²⁴ dans la mesure où les contrôles qu'elle effectue concerne les lieux publics de travail²⁵ et non le domicile. L'ECRI note que dans les faits, la catégorie des employés de maison concentrerait des personnes d'origine étrangère, notamment d'origine philippine. L'ECRI attire l'attention des autorités sur le fait que, selon la jurisprudence de la Charte sociale européenne, « aucun lieu de travail, fut-il un local habité, ne peut être "exempté" de l'application des prescriptions de santé et de sécurité. Les catégories de travailleurs employés dans des locaux habités - employés de maison, et travailleurs à domicile - doivent donc être couverts »²⁶. Au vu de ce qui précède, l'ECRI estime que l'Inspection du travail devrait être compétente pour contrôler tous les lieux de travail, y compris les locaux habités.
72. L'ECRI recommande aux autorités monégasques de s'assurer que l'Inspection du travail soit dotée de tous les moyens nécessaires, y compris en termes de personnel et de compétences, afin d'exercer sa mission de surveillance des conditions de travail et de protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, y compris s'agissant des employés de maison.

²¹ Par exemple, certains syndicats avancent le chiffre de 25% des employés du secteur de l'hôtellerie qui seraient non déclarés mais il s'agit d'une estimation non vérifiée.

²² Selon les informations recueillies auprès de l'Inspection du travail, ces effectifs sont passés de 2 inspecteurs il y a une dizaine d'années à 4 inspecteurs actuellement.

²³ L'article 7 de ladite loi prévoit que : « L'inspection du travail contrôlera : 1) Au moins tous les trois mois, tous les établissements industriels occupant plus de cinq personnes, les établissements commerciaux occupant plus de dix personnes et, quel que soit le nombre de personnes employées, les établissements utilisant des installations ou recourant à des procédés de travail insalubres et dangereux, 2) Au moins tous les six mois, tous les autres établissements ».

²⁴ Selon des informations communiquées par les autorités monégasques, il y aurait 1887 employeurs de personnel de maison à Monaco au 1^{er} janvier 2009.

²⁵ L'article 2, premier alinéa de ladite loi prévoit que (italiques ajoutées) : « Les inspecteurs du travail pourront : a) Pénétrer, le jour, librement et sans avertissement préalable, dans tous *les locaux où s'exerce une activité industrielle, commerciale ou artisanale* et dans lesquels travaillent des personnes jouissant de la protection légale ; b) Pénétrer, la nuit, sans avertissement préalable, dans tous *les locaux industriels ou commerciaux* dans lesquels le travail de nuit est autorisé et où travaillent des personnes jouissant de la protection légale, ainsi que dans les locaux industriels et commerciaux où le travail de nuit n'est pas autorisé si, après enquête et rapport de l'inspection du travail, une vérification est ordonnée par le ministre d'État. »

²⁶ Voir les Conclusions XIV-2 du Comité européen des droits sociaux concernant la Belgique,

Logement

73. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités monégasques de s'assurer que le système de priorité favorisant les Monégasques et d'autres catégories de personnes n'entraîne pas, dans les faits, de discrimination à l'encontre des travailleurs non-monégasques²⁷.
74. Comme expliqué dans son premier rapport, le secteur du logement est réglementé de façon à permettre aux Monégasques ainsi qu'aux personnes ayant des liens étroits avec le pays (« les enfants du pays ») de continuer à résider sur le territoire exigu de Monaco, en dépit des loyers élevés pratiqués sur le marché libre du logement. Ainsi, les Monégasques ont un accès exclusif au secteur domanial (qui appartient à l'Etat) offrant des loyers modérés. En outre, une loi définissant le contrat habitation-capitalisation a été adoptée récemment (loi n° 1.357 du 19 février 2009) afin de favoriser l'accès des Monégasques à la propriété dans ce secteur. Selon les informations fournies par les autorités, 800 personnes ont déjà signé ce type de contrat depuis septembre 2009.
75. Les Monégasques et « les enfants du pays » peuvent également se loger dans le secteur protégé en vertu de la loi n° 1.291 du 21 décembre 2004, secteur dans lequel les loyers sont réglementés²⁸. L'ECRI relève que de nouvelles priorités ont dû être incluses en vertu de cette loi puisque la condition de résidence continue pour l'accès aux logements de ce secteur préalablement fixée à 20 ans a été élevée à 40 ans. Il relève que le secteur protégé est composé de logements anciens, c'est-à-dire construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947. L'ECRI note que l'offre de logements dans ce secteur est en baisse notamment parce que les propriétaires de ces logements estiment que le droit d'usage de leurs biens est soumis à des restrictions disproportionnées. En outre, ces immeubles étant anciens, certains sont démolis afin de laisser place à de nouveaux logements. En pratique, l'ECRI note que ce sont essentiellement des étrangers vivant à Monaco de longue date qui occupent ces logements.
76. L'ECRI reconnaît la complexité de la situation en matière de logement à Monaco et comprend qu'un système de protection ait été mise en place en faveur des Monégasques. Pour autant, l'ECRI estime qu'une attention similaire devrait être donnée aux catégories de personnes, qui bien qu'elles travaillent de longue date à Monaco, ne sont pas mesure de se loger à Monaco. A cet égard, les autorités monégasques ont souligné leur intention de s'attaquer au problème des personnes travaillant à Monaco et ne pouvant y résider. Elles ont indiqué à l'ECRI qu'un projet était à l'étude afin de réserver des logements des communes limitrophes pour ces personnes.
77. Dans son premier rapport, l'ECRI a également demandé aux autorités de réduire la durée de cinq années requises des non-monégasques pour pouvoir bénéficier de l'aide au logement. Les autorités ont indiqué qu'une réduction de cette durée n'était pas envisagée car selon elles, elle créerait une incitation à se loger à Monaco alors même que les problèmes de logement des Monégasques et des catégories protégées ne sont pas encore résolus.

²⁷ Voir le paragraphe 58 ci-dessus.

²⁸ Voir l'article 1^{er} de cette loi : « sont protégés au titre de la présente loi, dans l'ordre de priorité indiqué : les personnes de nationalité monégasque » et les catégories de personnes mentionnées à la note infrapaginale 19.

78. L'ECRI encourage les autorités dans leurs recherches de solutions permettant de loger les non-monégasques travaillant de longue date sur le territoire de Monaco.
79. L'ECRI encourage les autorités à réexaminer leur position et de prendre des mesures afin de réduire la durée de cinq années requises des non-monégasques pour pouvoir bénéficier de l'aide au logement.

Aides sociales et médicales

80. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé que les autorités monégasques réduisent, dès que possible, la condition de cinq années de résidence requises des non-monégasques pour bénéficier de certaines prestations sociales et médicales.
81. La situation en la matière demeure inchangée. L'ECRI rappelle que les prestations visées par la condition de résidence sont les suivantes: droit à l'aide médicale gratuite pour les personnes non monégasques (plus de cinq ans), allocation mensuelle de retraite versée au profit des personnes ne disposant que de faibles ressources (plus de cinq ans avant d'atteindre l'âge de 65 ans), aide aux personnes âgées placées dans des maisons de retraite (plus de cinq ans avant d'atteindre l'âge de 65 ans), l'allocation logement accordée aux personnes handicapées (trois ans).
82. L'ECRI prend note du fait que les autorités n'envisagent pas une réduction de la durée de résidence pour les prestations susvisées. Il note néanmoins avec satisfaction que selon les autorités, des dérogations sont fréquemment accordées pour tenir compte des situations sociales difficiles.
83. L'ECRI recommande aux autorités d'examiner la possibilité d'une réduction de la durée de résidence exigée pour l'octroi de certaines prestations sociales et médicales et, en attendant, elle encourage les autorités à examiner au cas par cas les demandes faites afin de tenir compte des situations individuelles.

III. Violence raciste

84. L'ECRI n'a été informé d'aucun cas de violence raciste à Monaco et considère donc que la situation n'appelle à aucun commentaire.

IV. Climat de l'opinion et médias (y compris internet)

85. Comme déjà relevé dans son premier rapport, il existe à Monaco un climat paisible et de bonne entente entre les différentes communautés qui composent sa population. Lors de ses contacts, l'ECRI n'a été informée d'aucun discours incitant au racisme et elle note avec satisfaction que de l'avis de l'ensemble de ses interlocuteurs, gouvernementaux comme non-gouvernementaux, il existe généralement une grande tolérance ainsi qu'une acceptation de la diversité à Monaco. L'ECRI relève également que les différences entre les communautés résidant à Monaco sont largement acceptées dans la mesure où elles se fondent dans une grande homogénéité sociale.
86. En revanche, l'attention de l'ECRI a été attirée sur le fait qu'il peut y avoir de façon ponctuelle, certaines attitudes et propos protectionnistes aux accents xénophobes qui s'expliquent par la spécificité du pays. L'ECRI sait qu'il s'agit de phénomènes largement marginaux qui n'entachent pas le climat d'entente mutuelle qui domine à Monaco. Elle estime néanmoins qu'une réflexion pourrait être utilement engagée sur la façon dont est perçue la segmentation de la population entre Monégasques et non-Monégasques (ainsi que ses sous-catégories : enfants du pays, étrangers). L'ECRI considère par exemple qu'il serait utile de réaliser un sondage sur la perception de ces différents statuts

auprès de la population, la façon dont celles-ci sont vécues au quotidien et leur impact sur le sentiment d'appartenance à la société monégasque.

87. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités monégasques d'encourager la création d'un organe d'autorégulation indépendant chargé de recevoir des plaintes à l'encontre des médias et d'encourager l'élaboration d'un code de déontologie. Elle a recommandé en outre aux autorités de favoriser toute initiative afin de sensibiliser les médias sur ces questions.
88. L'ECRI note que la plupart des médias représentés à Monaco ont leur siège à l'extérieur du territoire monégasque (France et Italie en particulier). S'il n'existe pas de code de déontologie propre aux journalistes travaillant à Monaco, ces derniers sont soumis aux règles éthiques de leur pays d'origine. Les autorités ont souligné, lors de leur dialogue avec l'ECRI que compte tenu de la taille de Monaco, il semblait peu justifié de créer un organe d'autorégulation indépendant chargé de recevoir des plaintes à l'encontre des médias. Elles ont également indiqué qu'une personne qui s'estimerait victime de propos racistes contenus dans une publication diffusée à Monaco pourrait saisir la justice monégasque afin de faire condamner cette publication en vertu de la loi n° 1.299 du 15 juillet 2005 sur la liberté d'expression publique. L'ECRI estime néanmoins important que la population monégasque puisse avoir accès à un mécanisme non-juridictionnel de plaintes en cas de violation des principes d'éthique journalistique incluant le rejet de toute forme de promotion du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme ou de l'intolérance. Pour l'ECRI, la mise en place d'un tel organe ne peut être écartée *a priori* en raison des spécificités de Monaco et il est donc important que les autorités poursuivent leur réflexion à ce sujet.
89. Comme souligné au paragraphe 44, l'ECRI a appris qu'une loi sur les délits relatifs aux systèmes d'information est actuellement en préparation. L'ECRI estime qu'il s'agit d'une initiative louable et se réfère à sa Recommandation de politique générale n°6 relative à la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites.
90. L'ECRI recommande aux autorités monégasques d'interroger sa population, au moyen d'un sondage, sur sa perception et son vécu des différents statuts existants en son sein et leur impact sur le sentiment d'appartenance à la société monégasque.
91. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités monégasques de promouvoir, dans le plein respect du principe d'indépendance des médias, la mise en place par les médias d'un mécanisme de plaintes à l'encontre des médias.
92. L'ECRI se réfère à sa recommandation figurant au paragraphe 50 encourageant l'adoption d'une loi sur les délits relatifs aux systèmes d'information afin de permettre de lutter efficacement contre l'utilisation de l'internet pour la diffusion de propos racistes, xénophobes et antisémites.

V. Non-ressortissants, dialogue avec les religions et participation des étrangers à la vie publique

Non-ressortissants

93. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités monégasques de supprimer le bannissement de sa législation. Elle a également demandé à ce que des garanties procédurales soient mises en place dans la mise en application des mesures de refoulement et d'expulsion, notamment à l'occasion de l'adoption de la future loi sur la sécurité publique.

94. L'ECRI note que les autorités sont pleinement conscientes du caractère caduc de la disposition autorisant le bannissement mais regrette qu'aucune mesure n'a été prise pour l'abroger. Même s'il apparaît que cette disposition n'ait jamais été appliquée dans les faits, l'ECRI considère qu'il est important pour la sécurité juridique en cette matière que cette disposition soit supprimée de la législation monégasque.
95. S'agissant des garanties procédurales en matière de refoulement et d'expulsion, l'ECRI note que les décisions prises en ces matières doivent être motivées conformément à la loi n° 1.321 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ; elles peuvent faire l'objet d'un recours gracieux par l'intermédiaire du médiateur ou faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal Suprême. L'ECRI relève qu'en pratique, de tels recours ont été exercés et que certaines décisions ont été annulées par le Tribunal Suprême.
96. Conformément à la loi n° 1.321 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs, il existe des exceptions à la motivation des décisions administratives qui ont trait aux refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté (exceptions prévues aux articles 6 et 7 de la loi susmentionnée, voir également *supra* s'agissant de la nationalité)²⁹. L'ECRI reconnaît que ces exceptions touchent à des domaines sensibles qui ont trait à la préservation des spécificités monégasques. Elle estime néanmoins que ces spécificités ne sauraient priver l'individu de toute protection dans ses relations avec les autorités administratives, notamment contre la discrimination raciale. Elle estime donc qu'en l'espèce, l'absence de motivation des actes susmentionnés, et partant, le fait que ces derniers ne puissent faire l'objet d'un recours, lui paraît disproportionné par rapport au but poursuivi.
97. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités monégasques de supprimer le bannissement de sa législation.
98. L'ECRI recommande aux autorités de prévoir que les décisions concernant l'établissement sur le territoire de Monaco soient motivées et que celles-ci fassent l'objet d'un recours administratif et judiciaire

Dialogue avec les religions

99. Dans son premier rapport, l'ECRI encourageait les autorités monégasques à soutenir la bonne intégration dans la société des membres de la communauté juive.
100. La situation en la matière est toujours satisfaisante selon les représentants de la communauté juive. Aucun incident antisémite ou entrave à leur liberté de culte n'ont été signalés à l'ECRI. La Commission relative à l'assistance aux victimes de spoliations de biens subies à Monaco pendant la seconde guerre mondiale a poursuivi ses travaux, entamés en 2006, avec le soutien des autorités monégasques : ses recommandations ont été suivies et des indemnités ont été versées avec diligence.
101. L'ECRI rappelle que conformément à l'article 8 de la Constitution, la religion catholique est religion d'Etat à Monaco³⁰. Elle note également que la religion catholique jouit d'un statut privilégié par rapport à d'autres communautés religieuses (voir également ci-après, la section VII, Education et sensibilisation, paragraphe 118). Elle relève également que les salles d'audience des tribunaux comportent des crucifix mais note dans le même temps, que la présence de signes religieux au sein d'édifices publics ne semble pas être remise en cause

²⁹ En pratique, le nombre de refus varie entre 50 et 100 chaque année.

³⁰ A noter également que l'article 23 de la Constitution prévoit la liberté de cultes.

par les personnes appartenant à d'autres communautés religieuses. L'ECRI se félicite de noter qu'il existe une bonne entente entre la religion d'Etat et les autres religions présentes à Monaco (juive, musulmane, anglicane et protestante). En revanche, plusieurs de ses interlocuteurs des communautés religieuses minoritaires ont regretté que ces dernières n'étaient pas forcément invitées à toutes les grandes manifestations officielles qui ponctuent la vie monégasque.

102. L'ECRI encourage les autorités monégasques à maintenir le dialogue avec l'ensemble des communautés religieuses présentes à Monaco et de veiller à les associer à l'ensemble des manifestations officielles.

Participation des étrangers à la vie publique

103. L'ECRI note qu'à Monaco, les non-ressortissants n'ont pas le droit de vote aux élections locales³¹. En revanche, les autorités ont souligné, s'agissant de la participation des étrangers à la vie publique, que le Conseil économique et social (CES) est ouvert à toute personne travaillant à Monaco, sans aucune condition de nationalité. Le CES, composé de trois collèges (salariés, patronat, gouvernement) est conçu comme un lieu de dialogue, facilité par le gouvernement, entre patronat et syndicat. Il peut faire des propositions au gouvernement après que celles-ci aient été avalisées par son assemblée plénière ou être consulté par ce dernier³². L'ECRI relève en outre que les travaux de ce conseil sont confidentiels. Tout en saluant l'apport de ce conseil dans les matières économiques et sociales, l'ECRI note que ce dernier n'a pas vocation à assurer la représentation de la population étrangère à Monaco³³.
104. L'ECRI sait qu'il existe différentes associations d'étrangers réparties selon leur nationalité (association des français, des italiens ou comites, etc.) et qu'une association ouverte à tous les étrangers a été récemment établie à Monaco. L'ECRI se félicite de l'existence d'un vaste réseau associatif impliquant de nombreuses nationalités présentes à Monaco. L'ECRI estime toutefois le cadre associatif n'est nécessairement un cadre adapté pour instaurer un dialogue institutionnalisé entre la population étrangère de Monaco dans sa diversité et les autorités. Comme le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe³⁴, l'ECRI estime qu'un organe de représentation des étrangers choisi par la population étrangère de Monaco pourrait utilement contribuer à la discussion des questions touchant à la vie locale. L'ECRI note que les autorités monégasques ont déjà émis l'avis qu'un tel organe tendrait à remettre en cause l'ordonnancement politique de la Principauté. L'ECRI considère au contraire, que loin de constituer une atteinte aux institutions établies par la Constitution monégasque, un tel organe devrait permettre d'offrir un forum pour la discussion et la formulation des souhaits et des propositions des résidents étrangers. Un tel organe devrait également favoriser plus encore leur intégration à la vie de la collectivité, conformément à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

³¹ Il s'agit de noter également que le Conseil communal à Monaco traite de questions relatives, entre autres, à l'animation de la ville et qui ne correspondent pas aux missions classiquement attribuées aux collectivités locales.

³² Ce fut le cas par exemple sur le projet de loi sur le contrat de travail et sur le licenciement.

³³ Sur les 36 membres qui composent ce conseil, seules les nationalités étrangères les plus importantes numériquement à Monaco sont représentées.

³⁴ Voir le rapport du Commissaire aux droits de l'homme suite à sa visite à Monaco (20-21 octobre 2008), CommDH (2009)10, paragraphe 48.

105. L'ECRI encourage les autorités à engager une réflexion en consultation avec les différentes associations d'étrangers à Monaco sur des dispositions institutionnelles permettant la participation active de la population étrangère à la vie et au développement du pays au sein d'un organe de représentation. Elle se réfère à ce sujet aux principes de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (voir également recommandation au paragraphe 18).

VI. Monitoring du racisme et de la discrimination raciale

106. Dans son premier rapport, l'ECRI a également demandé aux autorités monégasques de réfléchir à des moyens d'établir un système de collecte de données ethniques selon les modalités établies par la loi n° 1.165, soulignant qu'il n'existe pas de données concernant des différents groupes minoritaires vivant à Monaco dans des secteurs tels que l'emploi, le logement, l'accès aux aides publics et aux services publiques.

107. L'ECRI note qu'il n'y a pas eu d'évolution sur ce point. Il remarque également qu'une telle situation s'explique par le fait que c'est essentiellement le critère de la nationalité et éventuellement la durée de résidence qui conditionne l'accès à certains droits. En effet, elle note par exemple s'agissant du logement que la Division des Statistiques et des Etudes Economiques produits des statistiques sur les catégories de personnes dites « protégées » (voir *supra*)³⁵. Il en va de même dans le domaine de l'emploi où les statistiques sont réparties entre ressortissants monégasques et non-ressortissants et pour le secteur privé entre ressortissants monégasques, français et italiens³⁶. L'ECRI estime néanmoins qu'il existe un manque d'information concernant les personnes qui ne font pas parties des catégories susmentionnées. Comme souligné dans son premier rapport, il s'agirait pour l'ECRI d'obtenir des informations sur leur situation afin de pouvoir, le cas échéant, adopter des mesures adaptées afin de résoudre leurs problèmes.

108. L'ECRI demande aux autorités de collecter des informations, dans le respect des principes d'anonymat, de consentement éclairé et de libre identification, la situation des personnes qui résident ou travaillent à Monaco sans distinction, dans un certain nombre de domaines, y compris le logement ou l'emploi.

109. L'ECRI rappelle l'importance de disposer d'un mécanisme de protection des données personnelles afin de s'assurer que les principes susvisés soient effectivement respectés. Ainsi, dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités monégasques de mener une campagne d'information sur les nouvelles dispositions législatives qui seront adoptées concernant le traitement d'informations nominatives ainsi que les travaux de la Commission chargée de son contrôle (Commission de contrôle des informations nominatives ou CCIN).

110. L'ECRI note que la loi n° 1.353 portant modification de la loi n° 1.165 sur le traitement d'informations nominatives est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. En vertu des modifications introduites par cette loi et dans l'esprit de satisfaire aux critères définis par la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, la CCIN est désormais indépendante des pouvoirs publics et ses membres ne peuvent recevoir d'instruction d'aucune autorité. La CCIN est dotée de compétences

³⁵ Voir Monaco en chiffres, édition 2009, Division des Statistiques et des Etudes économiques, pages 112-113.

³⁶ *Idem*, pages 179 et suivantes.

élargies : celles-ci incluent outre des missions de protection des informations nominatives, une mission d'information des personnes sur leurs droits et obligations. L'ECRI se félicite de noter que la CCIN diffuse régulièrement une lettre d'information intitulée « Droit d'accès ». Elle inclue également sur son site internet un ensemble d'informations pratiques sur l'application de la nouvelle loi, sur ses attributions étendues ainsi sur les droit d'être informé, d'avoir accès et de s'opposer, de toute personne concernée par la collecte et le traitement d'informations nominatives.

111. L'ECRI sait que la CCIN transformée en autorité administrative indépendante et dotée de compétences élargies depuis 2009 est en phase d'ancrage dans le paysage institutionnel monégasque. Elle a appris de cette commission que des difficultés subsistent s'agissant des garanties de son indépendance puisqu'il existait toujours des interventions des autorités s'agissant de ses autorisations de dépenses ou du recrutement de son personnel qui appartient à la fonction publique. L'ECRI comprend que ces difficultés, qui sont vraisemblablement liées à un changement de culture administrative, seront bientôt résolues.

112. L'ECRI recommande aux autorités monégasques de continuer à prendre toutes mesures requises, y compris en termes de sensibilisation de l'administration, afin de garantir dans les faits l'indépendance fonctionnelle et financière de Commission de contrôle des informations nominatives.

113. L'ECRI a également demandé aux autorités de s'assurer que les crimes racistes soient effectivement répertoriés séparément, ce que les autorités ont pu confirmer, soulignant la quasi-absence de ce type de crimes à Monaco.

VII. Education et sensibilisation

114. Dans son premier rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités monégasques de renforcer leurs efforts pour inclure dans le cursus scolaire, l'éducation aux droits de l'homme, y compris à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. L'ECRI a également recommandé que le corps enseignant reçoive à tous les niveaux une formation initiale et continue en ce domaine.

115. L'ECRI note avec satisfaction que des efforts ont été faits dans ce sens ces dernières années : selon les informations recueillies auprès des autorités, l'éducation aux droits de l'homme fait partie intégrante des enseignements dans les écoles, collèges et lycées. L'ECRI note également que des actions plus ponctuelles de formation ont été poursuivies comme les actions de sensibilisation menées à l'occasion de la journée des droits de l'enfant ou de la shoah ; celles-ci ont également été étoffées depuis 2008 par les conférences et débats mis en place par la Cellule des droits de l'homme dans les classes de terminale à l'occasion de la journée anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

116. En revanche, l'ECRI regrette qu'il n'y ait pas eu de mesures supplémentaires de formation du corps enseignant autres que celles menées à l'intention des chefs d'établissement et des enseignants d'histoire et décrites dans le premier rapport de l'ECRI³⁷. Les autorités ne semblent pas convaincues de l'utilité d'une formation spécifique des enseignants aux droits de l'homme : elles soulignent en effet que la majorité des enseignants ont fait leurs études à Monaco et de ce fait, sont familiers aux questions de diversité culturelle. Comme les autorités, l'ECRI considère que le fait que les écoles monégasques accueillent des élèves issus de 76 nationalités différentes³⁸ est une richesse considérable pour le

³⁷ Voir le paragraphe 31 du premier rapport de l'ECRI.

³⁸ Chiffre recueilli auprès des autorités monégasques pour l'année 2009.

pays. En revanche, elle estime que les droits de l'homme et la gestion de la diversité constituent des domaines pour lesquelles les enseignants devraient être soutenus avec des outils pédagogiques appropriés.

117. L'ECRI se réfère à ses remarques ci-dessus concernant la question des religions (voir paragraphe 102). Ainsi comme relevé dans son premier rapport, des cours de catéchisme sont dispensés au sein de l'enseignement public avec toutefois la possibilité pour les parents d'obtenir une dérogation. L'ECRI considère néanmoins que la situation des autres communautés religieuses ne devraient pas être négligée pour autant. Elle a pris note à cet égard de l'intérêt exprimé par un certain nombre de ses interlocuteurs de la société civile, y compris de personnes issues de différentes communautés religieuses, de voir enseigné un cours d'histoire des religions en tant que matière à part entière dispensée dans un cadre laïque³⁹.
118. L'ECRI réitère sa recommandation visant à la mise en place de formations spécifiques sur les droits de l'homme, la diversité et la lutte contre le racisme à l'intention du personnel enseignant, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.
119. L'ECRI encourage les autorités dans leurs efforts d'éducation aux droits de l'homme et de donner à cette matière toute sa place dans les programmes scolaires.
120. L'ECRI recommande aux autorités d'étudier la possibilité d'inclure dans les programmes scolaires un cours d'histoire des religions au sein de l'enseignement public laïc et à cette fin, d'engager un dialogue à ce sujet avec les représentants des différentes communautés religieuses, des organisations de parents d'élèves et des enseignants.

VIII. Conduite des représentants de la loi

121. Dans son premier rapport, l'ECRI avait recommandé que l'organe d'inspection de la sécurité publique nouvellement créé soit indépendant et qu'il dispose de tous les moyens humains et financiers nécessaires pour mener à bien sa tâche.
122. L'ECRI relève qu'en vertu de l'ordonnance n° 7 65 du 13 novembre 2006 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Direction de la Sûreté Publique, l'Inspection générale des services de police est placée sous l'autorité hiérarchique directe du Conseiller du gouvernement pour l'Intérieur et intervient sur instruction de ce dernier ou du Ministre d'Etat, mais également sur instruction du Parquet Général, dans le cadre des enquêtes judiciaires. L'Inspection générale des services de police est notamment chargée de conduire des enquêtes internes destinées à assurer le respect de la déontologie policière (article 4 de ladite ordonnance).
123. Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI conclut que l'inspection générale des services de police ne jouit ni de l'indépendance structurelle, ni matérielle pour exercer sa tâche. En pratique, elle note que cette inspection est composée d'un fonctionnaire de police uniquement⁴⁰ et qu'à ce jour aucune plainte n'a été déposée concernant des cas de racisme ou de discrimination raciale mettant en cause des fonctionnaires de police. L'ECRI souhaite attirer l'attention des

³⁹ A noter que les questions religieuses (y compris d'autres religions que la religion catholique) sont abordées dans le cadre des cours d'histoire-géographie (à partir de la classe de 3^{ème}) ou dans des cours de philosophie mais qu'il ne s'agit pas d'une matière spécifique.

⁴⁰ Selon des informations fournies par les autorités, on compte 519 fonctionnaires de police à Monaco (personnel administratif inclus).

autorités sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination dans les activités de la police : celle-ci prévoit entre autre que les Etats devraient prévoir un organe indépendant de la police et du parquet, chargé d'enquêter sur les allégations de discrimination raciale.

124. Plusieurs sources issues de la société civile ont attiré l'attention de l'ECRI sur des contrôles d'identité qui toucheraient davantage les minorités visibles que d'autres composantes de la population. L'ECRI note à cet égard qu'il s'agit plus d'un ressenti que d'un état de fait et qu'elle ne peut donc évaluer s'il s'agit d'une pratique avérée. En revanche, elle estime qu'il appartient aux autorités de démontrer l'impartialité des contrôles effectués et se réfère à cet égard à sa Recommandation de politique générale n° 11 : celle-ci préconise de faire des recherches sur le profilage racial et d'introduire un standard de soupçon raisonnable selon lequel les pouvoirs liés aux activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation ne peuvent être exercés que sur la base d'une suspicion fondée sur des critères objectifs.
125. L'ECRI réitère sa recommandation visant à l'établissement d'un organe pleinement indépendant, doté des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur des plaintes concernant des violations des droits de l'homme, y compris la discrimination raciale, commises par des représentants des forces de l'ordre, conformément à sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination dans les activités de la police.
126. L'ECRI recommande aux autorités monégasques d'effectuer des recherches sur une pratique éventuelle de profilage racial et d'assurer un suivi indépendant des activités de la police afin de repérer les cas où des contrôles d'identité concernent de façon disproportionnée des personnes appartenant à certaines minorités visibles, en s'inspirant des lignes directrices de sa recommandation de politique générale n° 11 précitée.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités monégasques une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande aux autorités monégasques de combler les lacunes législatives en matière de protection contre la discrimination et à cette fin, d'adopter les garanties juridiques nécessaires dans les projets de loi sur le service public et le contrat de travail pour protéger les travailleurs non-ressortissants de toute discrimination fondée sur l'un des motifs couverts par son mandat.
- L'ECRI recommande aux autorités monégasques d'établir l'indépendance de l'institution du médiateur et à cette fin, de préparer un projet de loi dans le court terme. Ce projet de loi devrait également lui attribuer le plus grand nombre des responsabilités prévues par la Recommandation n°2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national.
- L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre leurs efforts en matière de formation aux droits de l'homme du personnel judiciaire et de la police et à cette fin, elle leur demande de faire en sorte que leur formation continue inclue les questions de discrimination raciale et de racisme. De plus, les autorités devraient veiller à inclure les membres salariés et employeurs du Tribunal du travail dans ces formations.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation à Monaco: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Premier rapport sur Monaco, 15 décembre 2006, CRI(2007)25
2. Recommandation de politique générale n°1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996, CRI(96)43
3. Recommandation de politique générale n°2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
4. Recommandation de politique générale n°3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
5. Recommandation de politique générale n°4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
6. Recommandation de politique générale n°5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
7. Recommandation de politique générale n°6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
8. Recommandation de politique générale n°7 : la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
9. Recommandation de politique générale n°8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, mars 2004, CRI(2004)26
10. Recommandation de politique générale n°9 : La lutte contre l'antisémitisme, juin 2004, CRI(2004)37
11. Recommandation de politique générale n°10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, décembre 2006, CRI(2007)6
12. Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, juin 2007, CRI(2007)39
13. Recommandation de politique générale n°12 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, décembre 2008, CRI(2008)48

Autres sources

14. Résolution Res(2004)10 invitant la Principauté de Monaco à devenir membre du Conseil de l'Europe, 2 septembre 2004
15. Avis n°250 (2004) : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Demande d'adhésion de la principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, 27 avril 2004
16. Doc.10128 : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport de la Commission des questions politiques sur la demande d'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, 8 avril 2004
17. Doc. 11299 : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, 8 juin 2007
18. Doc.12012 : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe, 14 septembre 2009
19. Recommandation 1615 (2003) sur l'institution du Médiateur, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
20. Rapport du Commissaire aux droits de l'homme suite à sa visite à Monaco (20-21 octobre 2008), CommDH (2009)10
21. CERD/C/MCO/CO/6, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 26 mars 2010

22. CERD/C/MCO/6, Sixième rapport périodique de Monaco, 13 juin 2008
23. HRI/CORE/MCO/CO/2, Document de base faisant partie des rapports des Etats parties (Monaco), 8 avril 2009
24. CCPRC/MCO/2, Deuxième rapport périodique de Monaco, 19 septembre 2007
25. CCPRC/MCO/CO/2, Observations finales du Comité du Comité sur les droits civils et politiques, 12 décembre 2008
26. CESCR/C.12/MCO/CO/1, Observations finales du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels
27. *Monaco en chiffres, édition 2009, Division des Statistiques et des Etudes économiques*

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation à Monaco.

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de Monaco sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui selon la pratique habituelle de l'ECRI ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 23 juin 2010, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

Précisions apportées par les Autorités Monégasques
au Projet de rapport sur Monaco
de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
(ECRI)

Les Autorités monégasques ont pris connaissance du projet de rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (E.C.R.I.) suite à la visite de ses représentants les 8 et 9 avril 2010.

A titre liminaire, les Autorités, confirment leur position exprimée dans les précédentes observations et éléments d'information communiqués au mois de décembre 2009, et se limiteront ici à présenter des développements complémentaires aux éléments précédemment transmis.

Elles souhaitent rappeler solennellement les termes de la Constitution monégasque du 17 décembre 1962, selon lesquels la Principauté est un Etat de droit attaché au respect des libertés et droits fondamentaux (article 2).

Les Autorités souhaitent également indiquer que l'égalité de traitement entre les Monégasques est assurée en vertu des dispositions de l'article 17 de la Constitution selon lequel « *les Monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a pas entre eux de privilèges* » et que les droits des étrangers sont garantis par les dispositions de l'article 32 de la Constitution qui prévoit que « *l'étranger jouit dans la Principauté de tous les droits publics et privés qui ne sont pas formellement réservés aux nationaux* ».

Elles rappellent la situation particulière de la Principauté, Etat exigu sur le territoire duquel la communauté des Monégasques est minoritaire. Ainsi, un traitement différencié favorable aux Monégasques, voire à certains étrangers en fonction de leurs liens avec la Principauté, y compris pour ce qui est d'avantages économiques et sociaux est établi.

D'une manière générale, les Autorités précisent que la Principauté de Monaco est une société multiculturelle homogène composée de personnes d'origine ou de religion différentes, où cohabitent plus de 121 nationalités. Il convient également de rappeler que les forces de l'ordre n'interviennent que très rarement pour des cas de racisme ou d'intolérance. Dans ce cas de figure, les procédures instruites sont communiquées à l'autorité judiciaire qui se charge de donner les suites nécessaires.

Les Autorités déclarent que les recommandations, questions et observations de la Commission ont été examinées dans un esprit positif et plus particulièrement dans le but de perfectionner le dispositif monégasque tout en tenant compte des spécificités et des caractéristiques propres à la Principauté.

* * * * *

