

Table des matières

SYNTHESE DE L'ETUDE
INTRODUCTION	4
1. LES ENJEUX INSTITUTIONNELS.....	6
1.1 Un accord d'association UE-Monaco ne peut pas être ratifié sans modification préalable de la Constitution	6
1.1.1 Ordre juridique monégasque et reconnaissance du droit international.....	6
1.1.2 Primauté du droit de l'Union européenne.....	13
1.1.3 Conclusion	15
1.2 Le contrôle par la CJUE du droit de l'UE et des accords internationaux liant l'UE	16
1.2.1 Contrôle par la CJUE de la conformité des accords internationaux avec le droit de l'UE.....	16
1.2.2 Conditions de contrôle du respect des accords UE/pays tiers.....	17
1.2.3 Conclusion	21
1.3 Les spécificités de l'acquis communautaire	21
1.3.1 Du caractère cohérent, intégré et dynamique de l'acquis.....	21
1.3.2 De la nécessaire reprise de l'acquis dans les accords d'association.....	22
1.3.3 Du caractère limité et temporaire des dérogations à la reprise de l'acquis.....	26
1.3.4 De la place du principe de non-discrimination dans l'acquis.....	26
1.3.5 Conclusion	28
2. L'IMPACT SUR LE « PACTE SOCIAL » MONEGASQUE	29
2.1 Le pacte social repose sur la priorité aux Monégasques	29
2.1.1 Priorité aux Monégasques dans l'accès à l'emploi.....	29
2.1.2 Priorité aux monégasques dans l'accès au logement.....	31
2.2 Menace sur la discrimination positive envers les Monégasques et certains ressortissants UE	32
2.2.1 Priorité nationale et principe de non-discrimination	32
2.2.2 Antécédents récents relatifs au respect des principes de non-discrimination.....	34
2.2.3 Conclusion	41
2.3 Professions réglementées.....	41
2.3.1 Rappel de l'acquis	41
2.3.2 Application de l'acquis sur les professions réglementées monégasques	48
2.3.3 Conclusion	54
3. L'ANALYSE SECTORIELLE.....	54
3.1 Menace sur la discrimination positive envers les entreprises monégasques en matière de marchés publics	54
3.1.1 Une application large des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination en matière de marchés publics.....	54
3.1.2 L'importance de la commande publique dans l'acquis de l'Union et la politique de voisinage de l'UE.....	55
3.1.3 Nécessaires ajustements du droit monégasque sur les marchés de travaux.....	58
3.2 Impact sur la fiscalité monégasque.....	61
3.3 Menace sur le maintien et la prolongation de monopoles.....	65
3.3.1 Possible violation de l'article 106 lu en combinaison avec l'article 102 TFUE	65

GIDE

GIDE LOYRETTE NOUËL

3.3.2	Risque d'incompatibilité avec le cadre réglementaire des communications électroniques	67
3.3.3	Règles européennes en matière des concessions.....	68
3.3.4	Possible incompatibilité de la prolongation de la concession avec les aides d'Etat	71
3.3.5	Conclusion	72
CONCLUSIONS		72
BORDEREAU D'ANNEXES		74
ANNEXE 1. Liste des accords majeurs entre la principauté de Monaco et la France		75
ANNEXE 2. Liste des accords majeurs entre la Principauté de Monaco et l'UE		82
ANNEXE 3. Exemples de professions réservées aux Monégasques, de professions à priorité nationale et de professions non réservées		83

- (1) Depuis le 18 mars 2015¹, la Principauté de Monaco (« **la Principauté** » ou « **Monaco** ») négocie officiellement avec l'Union européenne (« **UE** » ou « **l'Union** »), suite à un dialogue mené en 2010 par la Commission européenne (« **la Commission** ») avec Monaco, Andorre et Saint-Marin (« **MAS** »), sur la base de la déclaration n° 3 ad l'article 8 du traité de Lisbonne, qui stipule : « L'Union prendra en compte la situation particulière des pays de petite dimension territoriale entretenant avec elle des relations spécifiques de proximité² ».
- (2) L'accord d'association vise à permettre à Monaco et à ses acteurs économiques de participer au marché intérieur européen en réduisant les obstacles réciproques à l'usage des quatre libertés que sont la libre circulation des personnes et des capitaux, la libre prestation de service et la liberté d'établissement.
- (3) Un accord d'association fournirait également un cadre juridique et politique à long terme définissant la position de Monaco vis-à-vis du droit de l'Union européenne (« **droit de l'UE** » ou « **droit de l'Union** »).
- (4) Outre les opportunités économiques, une association plus étroite avec l'UE permettrait à Monaco de collaborer à des projets d'intérêt commun et de participer à des initiatives horizontales de l'UE telles que la recherche, l'environnement et l'éducation.
- (5) La présente étude analyse les conséquences, d'un point de vue juridique et institutionnel, découlant pour la Principauté de Monaco d'un éventuel succès des négociations en cours en vue d'un accord d'association entre l'Union européenne d'une part et Monaco, Andorre et Saint-Marin (« **Accord MAS** ») d'autre part³.
- (6) La relation entre Monaco et l'UE n'est pas une page blanche. L'ancrage géographique de Monaco dans l'Europe est reconnu par une décision Schengen. Monaco partage déjà, au gré de l'histoire et de ses choix propres, plusieurs piliers du droit de l'UE tels que la TVA harmonisée, l'Union douanière, la Monnaie unique. Plusieurs accords sectoriels viennent compléter cette intégration réussie sur des sujets très régaliens, notamment en matière de fiscalité, de médicaments ou de police. Enfin, les nombreuses conventions avec la France impliquent souvent un alignement sur le droit de l'UE dans le champ correspondant.
- (7) Vis-à-vis de l'UE, Monaco n'est pas une île et ne sera jamais une île, non seulement d'un point de vue géographique mais aussi juridique. La Principauté est déjà, de longue date, dans un processus *ad hoc* de rapprochement et de convergence vers le droit de l'UE.

¹ Le 15 septembre 2023, la Commission européenne a annoncé la suspension des négociations avec Monaco en vue d'un accord d'association ; voir la [déclaration de la Commission](#) : "les deux parties sont convenues que les conditions n'étaient pas réunies pour conclure un accord et se sont entendues pour suspendre les négociations".

² Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007, 26 Octobre 2012, [C-326/337](#).

³ La présente étude a été menée sans avoir eu accès au mandat de négociation de l'Accord MAS, voir « Décision du conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un ou de plusieurs accords d'association entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin » [10345/14](#) RESTREINT UE, le 4 décembre 2014.

- (8) Ce point de départ est important à rappeler⁴ et la présente étude le détaille et s'y réfère⁵. Cela permet d'emblée de nuancer le risque de « tout ou rien » parfois mis en avant en cas d'échec des négociations de l'Accord MAS. Sans préjudice des spécificités d'un accord d'association, ni des réticences de l'UE à multiplier les accords sectoriels (le modèle Suisse), ni du refroidissement temporaire des relations qui suit tout échec des négociations, le rappel de cet ancrage et de « l'acquis monégasque » vis-à-vis de l'UE, permet sans doute d'aborder avec une plus grande lucidité les implications propres à la reprise de tout ou partie de « l'acquis de l'UE » qui caractérise un accord d'association.
- (9) **La première section de l'étude présente les différents enjeux institutionnels et juridiques qu'impliquerait un tel accord d'association pour la Principauté**, en ce qui concerne l'autonomie et les particularités de l'ordre juridique monégasque vis-à-vis du droit de l'Union, en particulier les effets de la primauté du droit de l'UE sur la tradition constitutionnelle dualiste de Monaco impliquant une révision préalable de la Constitution (1.1), le contrôle dynamique de la Cour de Justice de l'Union Européenne (la « **CJUE** » ou la « **Cour** ») qui en découlerait (1.2), ainsi que le caractère global et dynamique de la convergence vers le droit de l'Union qu'implique la reprise de « l'acquis communautaire » (1.3).
- (10) **La seconde section analyse l'impact du droit de l'Union, notamment son principe de non-discrimination sur le « pacte social monégasque » (2.1)**, en particulier sur les priorités accordées aux Monégasques et certains ressortissants de l'UE dans l'accès au logement et à l'emploi et les restrictions à la libre circulation des personnes (2.2), et sur les régimes applicables aux professions réglementées (2.3).
- (11) **Enfin, la troisième section effectue une analyse sectorielle de l'impact du droit de l'UE sur l'économie monégasque**, en particulier s'agissant des marchés publics (3.1), de la fiscalité (3.2), ainsi que du maintien de certains monopoles (3.3).

⁴ Au demeurant, la Commission l'a reconnu en annonçant le 15 septembre la suspension des négociations : "L'Union européenne est et restera un partenaire privilégié de la Principauté. La Commission européenne reste disponible et prête à continuer les négociations pour un accord d'association dans le futur".

⁵ ANNEXE 1. Liste des accords majeurs entre la principauté de Monaco et la France ; ANNEXE 2. Liste des accords majeurs entre la Principauté de Monaco et l'UE.

1. LES ENJEUX INSTITUTIONNELS

1.1 Un accord d'association UE-Monaco ne peut pas être ratifié sans modification préalable de la Constitution

1.1.1 Ordre juridique monégasque et reconnaissance du droit international

1.1.1.1 Hiérarchie des normes en Principauté

- (12) **De la primauté de la Constitution.** La Principauté de Monaco a une histoire constitutionnelle très ancienne. L'identité constitutionnelle forte de Monaco est d'autant plus marquée qu'elle est à l'initiative du Prince. Le Tribunal suprême de Monaco, juridiction suprême nationale créée dès 1911 en est le gardien. La Constitution actuelle a été rédigée en 1962 et a été révisée pour la première fois en 2002 en vue de la ratification par la Principauté de divers traités internationaux⁶.
- (13) La norme la plus importante en droit monégasque étant la Constitution, la question de la hiérarchie des normes entre droit national et droit international se pose à chaque fois que la Principauté doit ratifier un nouvel accord international. Or, l'équilibre délicat construit par Monaco entre d'une part, la théorie de la primauté de la Constitution sur toute norme, y compris les traités internationaux et d'autre part, la réalité qui impose à la Principauté d'éviter le conflit de normes pour satisfaire ses engagements internationaux, va prendre une dimension nouvelle en cas d'accord d'association entre la Principauté et l'Union européenne.
- (14) La Principauté revendique que la Constitution et les normes à valeur constitutionnelle sont supérieures aux accords et traités internationaux, eux-mêmes supérieurs à la loi. Le Tribunal suprême de Monaco a encore affirmé ce principe en réponse à un questionnaire de l'Association des Cours Constitutionnelles Francophones en 2019⁷ :

« La doctrine considère généralement qu'à Monaco la hiérarchie des normes s'établit comme suit :

1. la Constitution et les normes à valeur constitutionnelle;

2. les traités et accords internationaux ;

3. les lois et les normes à valeur législative (...). ».

- (15) Sur cette base, le Tribunal suprême revendique une vision dualiste⁸ du rapport entre droit national et droit international : *« La conception dominante des rapports entre l'ordre interne et l'ordre externe est le dualisme. On ne considère pas de normes internationales comme de valeurs supérieures à la Constitution⁹ ».*

⁶ Discussions du projet de loi n°730 portant révision de la Constitution.

⁷ Association des Cours Constitutionnelles Francophones (2019), Le Tribunal Suprême de Monaco https://cdn.accf-francophonie.org/2019/03/Lausanne-questionnaire_Monaco.pdf.

⁸ La principale différence entre le monisme et le dualisme est l'appréhension de la relation entre le droit international et le droit national. Le monisme les considère comme un seul système juridique intégré, tandis que le dualisme les traite comme des systèmes distincts qui nécessitent un processus d'harmonisation.

⁹ Association des Cours Constitutionnelles Francophones (2019), Réponse du Tribunal Suprême au questionnaire ACCF précitée, p. 501 : https://cdn.accf-francophonie.org/2019/03/Lausanne-questionnaire_Monaco.pdf.

- (16) Fidèle à sa vision dualiste, le Tribunal suprême opère toujours une distinction entre les normes de références susceptibles d'être invoquées lors d'un contentieux constitutionnel, et les autres normes, notamment issues de conventions internationales. Ces dernières, une fois régulièrement signées et ratifiées, « *ont une autorité supérieure à celle des lois* », mais pas supérieure à la Constitution. Or, dans le même temps, le Tribunal Suprême a intégré dans le « bloc de constitutionnalité », « *les conventions particulières avec la France* », comme part intégrante des « *autres normes à valeur constitutionnelle*¹⁰ ».
- (17) Il est important pour la suite de l'étude de relever ce paradoxe monégasque, qui place à bon droit sa Constitution au-dessus des normes et traités internationaux, y inclus donc le droit de l'UE, mais intègre ses accords avec l'un des Etats membres de l'UE parmi ses normes à valeur constitutionnelle. Face d'une part à une telle hiérarchie des normes dans la Principauté et d'autre part à l'imbrication des ordres juridiques monégasque et européen du fait de la position qu'y tient la France et des autres accords UE-Monaco, on sent bien que le conflit potentiel de normes préexiste à la négociation en cours.
- (18) **De la nécessité d'éviter les conflits.** Pour autant, le Tribunal suprême lui-même exprime clairement la nécessité d'une part d'éviter les conflits de normes et d'autre part d'apporter à ces conflits une réponse qui, tout en préservant l'héritage constitutionnel monégasque, ne décrédibilise pas la signature internationale de la Principauté.
- (19) Dès lors, plusieurs arguments viennent nuancer, en fait et en droit, cette hiérarchie affichée :
- a. L'article 1er de la Constitution de la Principauté du 17 décembre 1962¹¹, ancre d'emblée cette dernière dans un ensemble juridique indissociable de normes internationales : « *la Principauté de Monaco est un État souverain et indépendant dans le cadre des principes généraux du droit international et des conventions particulières avec la France.* » (soulignement ajouté). Autrement dit, cette Constitution dont la Principauté revendique la primauté s'inscrit d'elle-même dans un cadre international. Or ce cadre porte une double limite à la primauté constitutionnelle : le respect des principes généraux du droit international renvoie implicitement au respect de ce dernier¹² ; le respect des conventions particulières avec la France, est d'un effet encore plus systémique dans la perspective d'un accord avec l'UE : en effet, depuis la constitutionnalisation de ce principe en 1962, nombre des compétences qui relevaient alors de compétences de la France dans le cadre de ses relations bilatérales sont devenues des compétences de l'UE sous l'effet de leur harmonisation, conformément à la jurisprudence AETR¹³. Dans le contexte d'un accord

¹⁰ Voir aussi la Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 30 novembre 2005 concernant la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales : « *Dans l'ordre juridique monégasque, la Constitution, librement octroyée à Ses sujets par le Prince Souverain qui en est la source, constitue la norme suprême dont Il est le gardien et l'arbitre, tout comme les autres normes à valeur constitutionnelle constituées par les conventions particulières avec la France, les principes généraux du droit international relatifs à la souveraineté et à l'indépendance des Etats, ainsi que les Statuts de la Famille Souveraine. Les traités et accords internationaux régulièrement signés et ratifiés par le Prince ont une autorité supérieure à celle des lois.* ».

¹¹ Constitution de la Principauté de Monaco du 17 décembre 1962 (modifiée par la loi n°1.249 du 2 avril 2002).

¹² Eventuellement l'article 38 des statuts de la Cour Internationale de Justice :

1. La Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique :

a) les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige;

¹³ Constitution de la Principauté de Monaco du 17 décembre 1962 (modifiée par la loi n°1.249 du 2 avril 2002).

Cf. infra point (32).

d'association avec l'UE, les deux cordes de rappel au droit international inscrites dans la Constitution de 1962 doivent se lire en tenant compte de l'arrêt de 1964 *Costa contre Enel*¹⁴ par lequel la Cour de Justice de l'Union européenne a consacré le principe de la primauté du droit de l'UE sur celui de ses Etats membres, qu'ils soient de tradition dualiste ou moniste¹⁵.

- b. Le Tribunal suprême confirme que, dans les faits, le conflit de norme doit être évité et est évité : « *On ne peut pas parler véritablement de conflit entre la Constitution et le droit international car la Principauté veille à ne pas ratifier de conventions qui entreraient en conflit avec sa Constitution, **sauf à modifier celle-ci préalablement***¹⁶ ». (soulignement et surlignement ajoutés)
- c. *In fine*, telle est bien la pratique dans laquelle la Principauté est entrée désormais. Comme le Tribunal suprême le reconnaît à propos de la Constitution, « *l'actuelle a été modifiée en 2002 dans la perspective de la ratification du traité constitutif du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et la conclusion de nouveaux accords avec la France*¹⁷ ». Contrairement à ce qui a pu être avancé, la modification préalable de 2002 n'est donc pas seulement justifiée par le souhait de Monaco de devenir membre du Conseil de l'Europe en 2004 au motif que « *cette Organisation traite de questions liées au fonctionnement des institutions et de l'Etat de droit*¹⁸ », mais pour éviter un conflit de normes entre la Constitution et un ensemble de traités ayant des implications plus larges. (soulignement ajouté)

- (20) L'adoption récente par la Principauté d'une législation codifiant le droit international privé¹⁹ constitue un autre indicateur de l'ouverture croissante de la Principauté au droit international. La mise à jour de ce corpus juridique s'inspire largement du droit de l'UE et des traités internationaux, traduisant l'influence de ces textes dans l'ordre juridique interne. Enfin, les tribunaux monégasques peuvent faire référence à la jurisprudence de la CJUE même dans des litiges de pur droit interne, tel que le droit du travail²⁰. Le Tribunal suprême ne conteste d'ailleurs pas cette influence²¹ : « *La jurisprudence des juridictions internationales, en particulier de la Cour de Strasbourg, retient particulièrement l'attention des membres du Tribunal suprême et des parties dans leurs écritures. Elle peut constituer un élément significatif de la réflexion des juges et des décisions de la juridiction* ».

¹⁴ CJUE, 15 juillet 1964, *Faminio Costa / E.N.E.L.*, aff. 6-64.

Cf. infra point (41).

¹⁵ L'Italie, contre laquelle est rendue l'arrêt est un Etat de tradition dualiste.

¹⁶ Réponse du Tribunal Suprême au questionnaire ACCF précitée.

¹⁷ Réponse du Tribunal Suprême au questionnaire ACCF précitée.

¹⁸ Réponse de Mme Isabelle Costa à l'Observateur de Monaco Accord d'association Monaco/Union européenne : « Les éventuelles concessions que nous pourrions faire seront mûrement réfléchies » - l'Observateur de Monaco (observateurdemonaco.com).

¹⁹ Lagarde, P. (2018). La codification du droit international privé monégasque: (Loi n° 1.448 du 28 juin 2017). *Revue critique de droit international privé*, 4, 753-774. <https://doi.org/10.3917/rcdip.184.0753> ;

Voir aussi : <https://journaldemonaco.gouv.mc/Journaux/2017/Journal-8337/Loi-n-1.448-du-28-juin-2017-relative-au-droit-international-prive>.

²⁰ Cf. par exemple la jurisprudence du Tribunal de Travail Monsieur c. T. c/ SAM des thermes marins Monte-Carlo du 01 juillet 2021, qui fait référence à l'acquis européen via la jurisprudence de la CJUE et de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne pour distinguer la notion de préavis et celle de congés payés.

²¹ Réponse du Tribunal Suprême au questionnaire ACCF précitée.

(21) Sans vouloir entrer ici dans un débat théorique sur les nuances entre les traditions monistes et dualistes des différents Etats quant à leur rapport au droit international, on notera que la tradition dualiste monégasque *in fine* ne fait pas obstacle à l'application du droit international, ni à son respect par Monaco et encore moins à son application dans la Principauté. Monaco souscrit au droit international, s'en inspire, converge et l'applique. La tradition constitutionnelle dualiste préserve juste la nécessité de sa transposition, y inclut le détour par une révision constitutionnelle préalable et le cas échéant à de nombreuses modifications législatives, pour faire entrer le droit international dans son droit positif tout en évitant les conflits de norme.

(22) À ce sujet, il importe de rappeler que l'article 14 de la Constitution²² dispose :

« Après consultation du Conseil de la Couronne, le Prince signe et ratifie les traités et accords internationaux. Il les communique au Conseil National, par l'intermédiaire du Ministre d'Etat, avant leur ratification.

Toutefois, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi :

1° - les traités et accords internationaux affectant l'organisation constitutionnelle ;

2° - les traités et accords internationaux dont la ratification entraîne la modification de dispositions législatives existantes ;

3° - les traités et accords internationaux qui emportent adhésion de la Principauté à une organisation internationale dont le fonctionnement implique la participation de membres du Conseil National ;

4° - les traités et accords internationaux dont l'exécution a pour effet de créer une charge budgétaire relative à des dépenses dont la nature ou la destination n'est pas prévue par la loi de budget. » (soulignement ajouté)

(23) Autrement dit, alors que la conception dualiste du rapport entre droit interne et droit international découle naturellement d'un régime constitutionnel dont le Prince est à l'initiative, et qui dès lors conserve naturellement le pouvoir souverain de ratification des traités internationaux, certains traités doivent faire l'objet d'une loi d'autorisation de ratification avant que le Prince ne les ratifie lui-même, notamment lorsque le texte affecte l'organisation constitutionnelle de la Principauté, modifie les lois existantes ou crée des dépenses non prévues au budget de l'Etat. Tel sera inévitablement le cas d'un accord d'association avec l'UE qui a des impacts tant institutionnels (cf. *infra* section 1.1.2) que législatifs (cf. *infra* section 1.3).

(24) **De la révision de la Constitution.** Au vu de ce qui précède, l'histoire et les principes constitutionnels forts de Monaco, y compris le maintien de sa tradition dualiste, ne font obstacle i) ni au fait que Monaco devra à l'évidence respecter ses engagements vis-à-vis de l'UE en cas d'accord d'association avec cette dernière, ii) ni au fait que tant ce nécessaire respect, que le souci revendiqué par la Principauté d'éviter les conflits de normes, que la place des conventions particulières avec la France par ailleurs membre de l'UE, imposeront une modification préalable de la Constitution monégasque, pour permettre la ratification d'un tel accord qui relève par ailleurs du domaine de la loi, donc d'un vote du Conseil National de Monaco.

²² Disponible sur le site du gouvernement : https://www.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Les-Institutions/La-Constitution-de-la-Principaute#eztoc81068_1.

(25) Ce préalable étant posé, un accord d'association aura un effet systémique sur la place du droit de l'UE dans la Principauté, pour plusieurs raisons.

1.1.1.2 Place du droit de l'UE en Principauté

(26) **De « l'acquis monégasque ».** L'autonomie du droit monégasque vis-à-vis des traités européens découle de sa non-adhésion à l'Union européenne. Dès lors et à ce stade, conformément au dualisme évoqué *supra*, le droit de l'UE n'est pas par principe d'application directe dans la Principauté. Toutefois, chaque fois que le droit de l'UE est, d'une façon ou d'une autre, transposé en droit interne, il devient applicable à Monaco pour la part qui y a été transposée.

(27) Tel est le cas, par exemple, dans le champ assez vaste de deux accords conclus en 2003 et en 2004 entre la Principauté de Monaco et l'Union européenne²³. En particulier, l'accord du 4 décembre 2003 entre la Communauté européenne et la Principauté de Monaco sur l'application de certains actes communautaires au territoire de la Principauté de Monaco²⁴, introduit un Comité Mixte de résolution des litiges. Ce dernier est composé des représentants des parties et est compétent pour régler les différends opposants l'Union européenne et la Principauté dans les domaines des médicaments à usage humain et vétérinaire, des produits cosmétiques et des dispositifs médicaux.

(28) Or, pour la mise en œuvre de cette procédure assez classique de règlement des différends bilatéraux, l'article 1(2) de cet Accord indique :

« Lors de leur application, les règles qui régissent les matières relevant du présent accord doivent être interprétées conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. » (soulignement ajouté). Cela est également répété à l'Article 2(2) et l'Article 2(4).

(29) Ainsi, la Cour de Justice de l'Union européenne n'est donc pas en mesure de trancher le litige, mais sa jurisprudence fait d'ores et déjà office de base juridique et de seule source d'interprétation applicable dans tout le champ de l'accord concerné.

(30) En sus des accords UE-Monaco, de nombreuses conventions bilatérales avec la France, prévoient l'alignement de certaines réglementations monégasques sur certaines réglementations françaises, directement transposées de textes européens. Ainsi, ces conventions franco-monégasques, dont on a vu le statut particulier, sont autant d'occasions d'introduction et parfois de transposition partielle du droit de l'UE en droit interne²⁵.

(31) Sans qu'il soit possible de considérer le droit de l'Union uniformément applicable dans la Principauté, l'influence de l'Union européenne sur la Principauté s'étend donc progressivement,

²³ Accord du 7 décembre 2004 entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco sur l'échange d'informations relatives aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale, en conformité avec la norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers établie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

²⁴ Accord du 4 décembre 2003 entre la Communauté Européenne et la Principauté de Monaco sur l'application de certains actes communautaires au territoire de la Principauté de Monaco.

²⁵ Voir FAQ « Monaco et l'UE », Gouvernement Princier, Direction de la Communication, novembre 2021 : « En raison de ses liens étroits avec la France, Monaco est souvent amené à appliquer, de façon formelle ou informelle, la réglementation française (donc européenne), notamment pour l'exportation de ses biens et services. Ainsi, la Principauté et ses acteurs économiques se trouvent fréquemment contraints de respecter le droit européen sans toutefois disposer des avantages ».

lentement mais sûrement à différents champs du droit, par plusieurs sources : d'une part comme source d'inspiration revendiquée par le Tribunal suprême dans sa jurisprudence (cf. *supra* point (20)), et d'autre part comme source directe par ratification à l'occasion de chacun des accords entre Monaco et l'UE (cf. ANNEXE 2), ainsi qu'entre Monaco et la France (cf. ANNEXE 1).

- (32) Cette dernière source est bien plus vaste qu'il n'y paraît puisqu'elle est également alimentée par celles des conventions bilatérales conclues avec les Etats membres intervenant dans un champ qui a pu entretemps être harmonisé au sein de l'UE. En effet, il est de jurisprudence constante que la compétence exclusive de l'UE en matière de négociation extérieure ne découle pas seulement des Traités (comme en matière commerciale ou monétaire), mais du degré d'harmonisation de la matière au sein du marché intérieur, conformément à une jurisprudence bien établie (jurisprudence AETR²⁶ (transport routier)) :

*« Chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le Traité, la communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, **les Etats membres ne sont plus en droit**, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de **contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles** ;*

Qu'en effet, au fur et à mesure de l'instauration de ces règles communes, la communauté seule est en mesure d'assumer et d'exécuter, avec effet pour l'ensemble du domaine d'application de l'ordre juridique communautaire, les engagements contractés à l'égard d'Etats tiers ;

Qu'il résulte du rapprochement de ces dispositions que, dans la mesure où des règles communautaires sont arrêtées pour réaliser les buts du traité, les Etats membres ne peuvent, hors du cadre des institutions communes, prendre des engagements susceptibles d'affecter lesdites règles ou d'en altérer la portée. » (soulignement et surlignement ajoutés)

- (33) C'est sur cette base que la Commission a dessaisi les Etats membres de toute possibilité de faire évoluer leurs accords bilatéraux en matière de trafic aérien, interdiction confirmée par la Cour²⁷. De la même façon, il est probable que les conventions particulières entre Monaco et la France sont intervenues à une époque (les années 1960 et avant) où le champ du droit européen harmonisé était limité et dans des matières qui - au moins pour une part - sont entretemps devenues des matières harmonisées, faisant naître une compétence exclusive de l'UE. Dès lors, elles ne pourraient plus être actualisées par simple accord bilatéral entre Monaco et la France puisque cette dernière ne peut plus contracter avec un pays tiers dans un champ harmonisé.
- (34) La Principauté n'est donc déjà plus étrangère au respect et à l'application du droit de l'UE, ce qui conduit à nuancer la menace du « tout ou rien » brandie par la Commission européenne en l'absence d'accord d'association : le point de départ de la relation UE/Monaco n'est pas une page blanche mais bien une somme importante et dynamique d'accords sectoriels couvrant des pans importants, y compris dans des domaines de pure souveraineté²⁸, complétés par des accords bilatéraux avec la France ayant pour partie le même effet²⁹.

²⁶ CJUE, 31 mars 1971, *AETR*, aff. 22-70 cf. points 16-18 et 22.

²⁷ Voir *Communiqué de Presse 89/02* de la CJUE du 5 Novembre 2002.

²⁸ Voir ANNEXE 2. « Liste des accord majeurs entre la Principauté de Monaco et l'UE ».

²⁹ Voir ANNEXE 1. « Liste des accord majeurs entre la Principauté de Monaco et la France ».

- (35) **Des spécificités d'un accord d'association.** Pour autant, cette situation singulière reste incompatible avec la notion d'acquis communautaire telle que développée par la CJUE³⁰. Le choix de souscrire à certaines dispositions des traités ou de sélectionner les secteurs dans lesquels la jurisprudence européenne est un fondement légalement admissible ne correspond pas à l'esprit de l'intégration européenne. Or, cet esprit préside également aux accords d'association fondés sur une convergence règlementaire autour de la reprise de l'acquis. L'accord d'association passé avec la Géorgie³¹, par exemple, a nécessité la reconnaissance par cet Etat tiers d'une grande partie de l'acquis et de sa cohérence. Le *cherry-picking* juridique n'ayant pas sa place au sein d'une communauté d'Etats toujours plus intégrée d'où émane la notion d'acquis communautaire, ces éléments seront davantage détaillés dans la section 1.3 sur « *Les spécificités de l'acquis communautaire* ».
- (36) Dans le cadre du rapprochement économique et juridique envisagé entre la Principauté de Monaco et l'Union européenne sous la forme d'un « Accord d'association³² », c'est bien le droit tel qu'issu des différents traités et du droit dérivé de l'UE qui devra être appliqué par Monaco, **dans les seules limites explicitement concédées par l'accord tel qu'il sera négocié avec l'Union.**
- (37) Sans préjudice des incompatibilités entre droit monégasque et droit de l'Union qui renvoient à la nécessité d'une révision constitutionnelle préalable (cf. *supra* (24)) et feront l'objet sur le fond de développements plus précis dans la section 2 « *L'impact sur le « pacte social » monégasque* », il s'agit donc en tout état de cause d'une inversion du présupposé dualiste : le principe de transposition du droit de l'UE en droit monégasque est aujourd'hui l'exception (certes plus étendue qu'il n'y paraît), il deviendra la norme ; alors qu'aujourd'hui la nécessité de son respect doit être démontrée (par la ratification d'un acte de transposition et dans les limites de ce dernier), il pourra demain être présumé par défaut, sauf preuve du contraire. Autrement dit, afin de pouvoir échapper au respect de l'acquis, la charge de la preuve passera sur la Principauté.
- (38) Au vu de ce qui précède, il semble que la situation juridique découlant d'un éventuel Accord d'association avec l'UE risque d'ajouter un enclavement de son ordre juridique à l'enclavement géographique de la Principauté : une fois un tel accord ratifié, sans préjudice de son histoire constitutionnelle, de ses principes dualistes, et de sa souveraineté, le droit de l'UE ayant été en grande partie transposé en droit monégasque, la place de ce dernier sera réduite à une somme de spécificités et dérogations explicitement autorisées par ledit accord d'association.
- (39) Cela tient en particulier à la conception que l'UE a de la primauté de son propre droit, de la compétence exclusive de la CJUE pour l'interpréter et de la cohérence de l'acquis dont la reprise en tout ou partie est l'objet d'un accord d'association.

³⁰ CJUE, 13 octobre 1992, *Portugal et Espagne / Conseil*, aff. C-63/90 et C-67/90.

³¹ Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part. JO L261 du 30 août 2014.

³² Accord d'association entre l'UE et Monaco, l'Andorre et Saint-Marin.

1.1.2.1 Primauté consacrée en droit européen

- (40) Pour bien comprendre le poids de l'acquis communautaire et l'effet de son application sous le contrôle de la CJUE seule habilitée à l'interpréter (même dans la mise en œuvre d'accords internationaux), il faut rappeler l'impact de cette primauté au sein de l'UE.
- (41) La CJUE a exprimé, et renforcé en plusieurs temps le principe de primauté vis-à-vis des droits nationaux. S'agissant des Etats membres, l'arrêt *Costa c/ Enel*³³ (1964) pose le principe de non-contradiction entre loi nationale et le droit de l'Union. Le droit national doit, en vertu de cette décision, ne pas faire obstacle à la bonne application du droit communautaire. Cette primauté a ensuite été assumée et réitérée systématiquement par la CJUE, y compris face à la norme nationale la plus élevée qu'est la Constitution dans l'arrêt *Simmenthal*³⁴ (1978), qui achève de placer le droit de l'Union au sommet de la hiérarchie des normes.

« Étant donné qu'en vertu de l'article 189 du traité CEE et de la jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes, les dispositions communautaires directement applicables doivent, en dépit de n'importe quelle norme ou pratique interne des Etats membres, sortir leurs effets pleins et entiers dans les ordres juridiques de ces derniers et y être appliqués uniformément, cela afin également de garantir les droits subjectifs engendrés dans le chef des particuliers, s'ensuit-il que la portée des normes en question doit être entendue en ce sens que d'éventuelles dispositions nationales ultérieures, en contradiction avec ces mêmes normes communautaires, doivent être considérées de plein droit comme inapplicables sans qu'il soit nécessaire d'attendre leur élimination par le législateur national lui-même (abrogation) ou par d'autres organes constitutionnels (déclaration d'inconstitutionnalité) ». (soulignement ajouté)

- (42) Il est intéressant de noter à ce sujet que cette primauté et cette applicabilité directe du droit de l'UE **font fi des différentes traditions monistes ou dualistes** des Etats membres. À cet égard, il n'est pas anodin que les deux arrêts fondateurs (*Costa c/ Enel* et *SA Simmenthal*) aient été rendus contre l'Italie, Etat revendiquant, tout comme l'Allemagne, une tradition dualiste au nom de sa souveraineté parlementaire.
- (43) D'autres principes sont venus compléter et consolider cette primauté du droit de l'UE sur tout ordre juridique qui y est rattaché, tels que l'effet direct du droit primaire (CJUE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*³⁵) mais aussi l'effet direct des règlements (CJUE, 14 décembre 1971, *Politi*³⁶) et même des directives devant être transposées en droit national (CJUE, 4 décembre 1974, *Van Duyn*³⁷) ou plus généralement le principe d'effet utile du droit de l'UE et le « principe d'équivalence » (CJUE, 10 juillet 1997, *Palsimani*³⁸).

³³ CJUE, 15 juillet 1964, *Faminio Costa / E.N.E.L.*, aff. 6-64.

³⁴ CJUE, 9 mars 1978, *Administration des finances de l'Etat / Société anonyme Simmenthal*, aff. 106/77.

³⁵ CJUE, 5 février 1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos / Administration fiscale néerlandaise*, aff. 26-62.

³⁶ CJUE, 14 décembre 1971, *Politi s.a.s. / Ministère des finances de la République italienne*, aff. 43-71.

³⁷ CJUE, 4 décembre 1974, *Yvonne van Duyn / Home Office*, aff. 41-74.

³⁸ CJUE; 10 juillet 1997, *Rosalba Palmisani / Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, aff. C-261/95.

- (44) Ces principes sont de fait venus gommer la différence entre droit primaire et droit dérivé et jusqu'à la nécessité de « transposition » du droit de l'UE, faisant fi des nuances initialement prévues par le Traité entre les Directives (censées devoir être transposées) et les Règlements (d'application directe). Feu le projet de Traité constitutionnel³⁹ validait la disparition de cette « nuance » dans le concept de « loi européenne ».
- (45) En conséquence, tous les actes européens ayant une force obligatoire bénéficient de cette primauté, qu'ils soient issus du droit primaire ou du droit dérivé et tous les actes nationaux y sont soumis, quelle que soit leur nature (CJUE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*⁴⁰), qu'elle soit constitutionnelle ou juridictionnelle.
- (46) Un des effets majeurs de cette primauté est le principe de la responsabilité des Etats membres pour violation du droit de l'UE, reconnu par la CJUE (19 novembre 1991, *Francovich*⁴¹), « quel que soit l'organe étatique dont l'action ou l'omission a été la cause » du préjudice (CJUE, 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur*⁴²), fut-ce une juridiction suprême (CJUE, 30 septembre 2003, *Köbler*⁴³).

1.1.2.2 Primauté consacrée en droit national

- (47) La primauté du droit de l'Union au sein de l'ordre juridique des Etats membres est un principe fort qui est reconnu par les Cours constitutionnelles des membres de l'Union. Pour s'en tenir au principal voisin de Monaco et seul Etat membre cité par la Constitution monégasque, la France, le principe de primauté du droit européen y a été lentement mais sûrement reconnu par les plus hautes instances juridictionnelles, avec d'importantes conséquences qui permettent également de mieux appréhender, toutes choses égales d'ailleurs, ce qui signifie de se conformer à l'acquis.
- (48) Ainsi, avec la décision *Nicolo*⁴⁴ du Conseil d'Etat (1989), le juge administratif français a accepté de contrôler la compatibilité d'une loi, même postérieure, avec les stipulations d'un traité, en application de l'article 55 de la Constitution française. Reflétant la jurisprudence de la CJUE, le Conseil d'Etat a progressivement étendu le bénéfice de cette primauté à l'ensemble des actes de droit de l'Union européenne, qu'il a accepté de faire prévaloir sur les lois : les règlements (CE, 24 septembre 1990, *Boisdet*⁴⁵) et les directives (CE, 28 février 1992, *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France*⁴⁶). La supériorité du droit de l'UE vaut également pour les principes généraux dégagés par la CJUE (CE, 7 juillet 2006, *Société Poweo* ; CE, 27 juin 2008, *Société d'exploitation des sources Roxane*⁴⁷). *In fine*, à l'instar de la CJUE, le

³⁹ Le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été adopté par le Conseil européen le 18 juin 2004 et signé à Rome le 29 octobre 2004.

⁴⁰ CJUE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, aff. 11-70.

⁴¹ CJUE, 19 novembre 1991, *Andrea Francovich et Danila Bonifaci et autres / République italienne*, aff. C-6/90 et C-9/90.

⁴² CJUE, 5 mars 1996, *Brasserie du Pêcheur SA / Bundesrepublik Deutschland et The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte: Factorame Ltd et autres.*, aff. C-46/93 & C-48/93.

⁴³ CJUE, 30 septembre 2003, *Gerhard Köbler / Republik Österreich*, aff. C-224/01.

⁴⁴ CE, Ass. 20 octobre 1989, *Nicolo*, n° 108 243.

⁴⁵ CE, Ass., 24 septembre 1990, *Boisdet*, n° 58 657.

⁴⁶ CE, Ass. 28 février 1992, *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France*, n° 56 776.

⁴⁷ CE, Ass. 7 juillet 2006, *Société Poweo*, n° 289 012 et CE, 27 juin 2008, *Société d'exploitation des sources Roxane*, n° 276 848.

Conseil d'Etat considère le droit de l'UE comme un « *ordre juridique intégré* » à l'ordre juridique national (CE, 23 décembre 2011, *M. Kandyrine de Brito Paiva*⁴⁸).

- (49) Cette primauté est garantie, en France, comme dans les autres Etats membres, dans l'ordre juridique interne d'un point de vue procédural par les voies de recours nationales dans le cadre de l'autonomie procédurale des Etats membres, l'interprétation du droit de l'UE par les juges nationaux se faisant *in fine* sous le contrôle de la CJUE dans le cadre du **mécanisme de la question préjudicielle** prévu à l'article 267 TFUE. À cet égard, tant le Conseil d'Etat que le Conseil Constitutionnel renvoient en principe à cette procédure le soin de dénouer les conflits : « *le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour contrôler la conformité à la Constitution de dispositions législatives qui se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises d'une directive ou des dispositions d'un règlement de l'Union européenne. Dans cette hypothèse, il n'appartient qu'au juge de l'Union européenne, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par cette directive ou ce règlement des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du traité sur l'Union européenne*⁴⁹ ».
- (50) La conformité de la Constitution au droit européen est également garantie. Lors du processus d'adoption du projet de Constitution européenne, le Conseil constitutionnel français a rendu une décision se prononçant sur la compatibilité de l'adoption d'une Constitution européenne avec la Constitution nationale. L'article I-6 du traité établissant une Constitution pour l'Europe⁵⁰ disposait : « *La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des Etats membres* ».
- (51) Si cette disposition ne semble pas bouleverser l'ordre juridique déjà établi par les arrêts *Costa c/ Enel* et *Simmenthal*, le Conseil constitutionnel français a tout de même dû se prononcer sur la compatibilité de la Constitution française avec cette nouvelle norme suprême. Il en a conclu que la Constitution française **devait être révisée afin d'être rendue compatible** avec l'évolution du droit de l'UE.

1.1.3 Conclusion

- (52) Au vu de ce qui précède, **il semble peu réaliste d'envisager un accord d'association entre Monaco et l'Union européenne sans révision préalable de la Constitution monégasque**. Outre les dispositions problématiques relatives au traitement différencié des ressortissants nationaux vis-à-vis des étrangers, qui seront abordées dans les parties suivantes, la hiérarchie des normes en droit monégasque est incompatible avec l'application d'une grande partie de l'acquis compte tenu du caractère cohérent, dynamique et intégré du droit de l'Union. Or, le principe de primauté du droit de l'Union européenne est essentiel au bon fonctionnement du marché intérieur et au respect des libertés fondamentales.
- (53) Les contradictions - effectives et potentielles - entre la Constitution et le droit de l'UE - Traités et droit dérivé - ne sauraient subsister en présence d'un accord d'association entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco. Quant à **la primauté du droit national sur le droit international revendiquée par la Constitution monégasque**, avec certaines limites déjà évidentes, elle aura **une portée réduite dès lors que l'Accord MAS vaudra transposition en**

⁴⁸ CE, Ass. 23 décembre 2011, *M. Kandyrine de Brito Paiva*, n° [303 678](#).

⁴⁹ [Décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021](#) concernant l'application de l'article L-213-4 du CESEDA.

⁵⁰ [Traité établissant une Constitution pour l'Europe](#), JO C 310 du 16 décembre 2004.

droit interne de tout ou partie de l'acquis communautaire, modulo quelques aménagements consentis par l'UE.

- (54) En tout état de cause, la jurisprudence de la CJUE qui fait aujourd'hui office de référence à la carte par les tribunaux monégasques, deviendra la seule référence autorisée pour l'interprétation de l'ensemble de cet acquis.

1.2 Le contrôle par la CJUE du droit de l'UE et des accords internationaux liant l'UE

1.2.1 Contrôle par la CJUE de la conformité des accords internationaux avec le droit de l'UE

- (55) **De la conformité des accords avec le droit de l'UE.** Comme indiqué dans l'article 19 du TUE, la CJUE « assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités⁵¹ ». Sans préjudice des compétences qui lui sont confiées pour sanctionner une mauvaise application du droit de l'UE vis-à-vis de ses Etats membres, elle est donc compétente pour son interprétation en toute circonstance.
- (56) En outre, selon l'article 267 du TFUE, « la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel a) sur l'interprétation des traités ; b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union⁵² ». (soulignement ajouté)
- (57) Les accords internationaux négociés par ou au nom de l'Union européenne, représentent des actions approuvées par les institutions de l'Union, conformément à l'article 216 du TFUE. Un accord d'association UE/Monaco sera donc immédiatement intégré dans le système juridique de l'Union, dont il fera partie au même titre que d'autres sources de droit.
- (58) En conséquence, pour éviter tout conflit de norme, selon l'article 218(11) du TFUE, un accord international ne peut entrer en vigueur que s'il est compatible avec le droit de l'Union et reconnu comme tel par la CJUE : « Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités⁵³ ». (soulignement ajouté)
- (59) Il ressort de ce qui précède que la Cour est compétente à tout moment, *ex ante* (avant son entrée en vigueur) comme *ex post* (un recours en annulation ou question préjudicielle), pour apprécier si un accord international conclu par l'Union est compatible avec les traités et avec les règles de droit international qui lient l'Union⁵⁴.
- (60) Concrètement, cela signifie que l'ampleur des dérogations éventuelles qui seraient accordées à Monaco par l'UE devront être compatibles avec le droit de l'UE. Cette conformité pourra le cas échéant faire l'objet d'un contrôle préalable par la CJUE, notamment au regard des libertés fondamentales du marché intérieur ou du principe de non-discrimination.

⁵¹ Article 19 TUE, Journal officiel n° 202 du 7/06/2016 p. –27.

⁵² Article 267 TFUE, Journal officiel n° 202 du 7/06/2016 p. –164.

⁵³ Article 218 TFUE, Journal officiel n° 202 du 7/06/2016 p. 0144.

⁵⁴ CJUE, avis 1/75 du 11 novembre 1975, p. 1361.

- (61) ***Du contrôle du respect des accords internationaux.*** La Cour admet qu'un « accord international, prévoyant la création d'une juridiction chargée de l'interprétation de ses dispositions et dont les décisions lient l'Union, est, en principe, compatible avec le droit de l'Union » et que « le droit de l'Union ne s'oppose ni à la création d'un tribunal, d'un tribunal d'appel ni, ultérieurement, d'un tribunal multilatéral des investissements »⁵⁵. (soulignements ajoutés)
- (62) En effet, la compétence de l'Union en matière de relations internationales et sa capacité à conclure des accords internationaux comportent nécessairement la faculté de se soumettre aux décisions d'une juridiction créée ou désignée en vertu de tels accords, pour ce qui concerne l'interprétation et l'application de leurs dispositions⁵⁶.
- (63) Pour autant, selon l'avis 1/00 du 18 avril 2002 aux points 12 et 13⁵⁷, la préservation de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire suppose, d'une part, que les compétences de l'UE et de ses institutions, telles qu'elles sont conçues dans le traité, ne soient pas dénaturées et que le mécanisme de résolution des litiges n'ait pas pour effet d'imposer à l'Union et à ses institutions, dans l'exercice de leurs compétences internes, une interprétation déterminée des règles du droit de l'Union.
- (64) Ainsi, la CJUE a pu donner des avis favorables⁵⁸ à l'établissement, par des accords internationaux, de systèmes juridictionnels destinés, à résoudre des litiges relatifs à l'interprétation ou à l'application des dispositions des accords en question, dès lors que ces systèmes n'affectaient pas la compétence des juridictions des États membres en matière d'interprétation et d'application du droit de l'Union.
- (65) Plus particulièrement, la Cour a indiqué dans son avis 2/13⁵⁹ que l'intervention des organes investis de pouvoirs décisionnels par la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), ne doit pas avoir pour effet d'imposer une interprétation spécifique du droit de l'Union à l'Union et à ses institutions dans l'exercice de leurs compétences internes.
- (66) ***De la compétence exclusive de la CJUE.*** Dans le silence des accords internationaux, la CJUE récupère sa compétence exclusive. Ainsi, selon la Directive du Parlement européen (« **le Parlement** ») et du Conseil 2008/101⁶⁰, dans le cas d'accord internationaux conclus avec l'Union européenne, si les effets des dispositions d'un accords ne sont pas établis dans celui-ci, la Cour est compétente pour l'interprétation de ceux-ci⁶¹ : « Conformément aux principes du droit international, les institutions de l'Union, qui sont compétentes pour négocier et conclure un accord international, peuvent convenir avec les États tiers concernés des effets que les dispositions de cet accord doivent produire dans l'ordre interne des parties contractantes. Ce

⁵⁵ Voir CJUE, Avis 1/17 du 29 janvier 2019, point 184.

⁵⁶ Voir CJUE, Avis 1/91 du 14 décembre 1991, points 40 et 70.

Voir CJUE, Avis 1/09 du 8 mars 2011, point 74.

⁵⁷ CJUE, Avis 1/00 du 18 avril 2002.

⁵⁸ CJUE, Avis 1/09 du 8 mars 2011, point 74.

⁵⁹ CJUE, Avis 2/13 du 18 décembre 2014.

⁶⁰ Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

⁶¹ CJUE, 21 décembre 2011, Air Transport Association of America et autres / Secretary of State for Energy and Climate Change, aff. C-366/10.

n'est que si cette question n'a pas été réglée par l'accord qu'il incombe aux juridictions compétentes, et en particulier à la Cour, de trancher cette question au même titre que toute autre question d'interprétation relative à l'application de l'accord dans l'Union. » (soulignements ajoutés).

- (67) Or, il est de pratique désormais constante de l'UE de prévoir dans ses accords internationaux que l'existence de mécanisme de règlement des différends renvoie à la compétence exclusive de la CJUE sur l'interprétation de l'acquis, y inclus dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord. Tel est en particulier le cas pour les accords d'association les plus récents.
- 1.2.2.1 Cas des accords d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine, l'Union européenne et la Géorgie, l'Union européenne et la République de Moldavie
- (68) Dans le cas des accords entre l'Union européenne et l'Ukraine⁶², la Géorgie⁶³ et la République de Moldavie⁶⁴ de 2014, le contrôle du respect de l'accord repose sur la formation d'un groupe spécial d'arbitrage d'une part, et sur l'interprétation par la Cour de toutes les dispositions relevant du droit de l'Union européenne d'autre part.
- (69) Lors de différends sur l'interprétation et l'application de l'accord, les parties s'efforcent d'effectuer une consultation de bonne foi pour parvenir à une solution d'entente, conformément aux articles 305 de l'accord UE-Ukraine, 246 de l'accord UE-Géorgie et 382 de l'accord UE-Moldavie.
- (70) Si le différend n'est pas réglé par la consultation, la partie requérante peut recourir à un groupe spécial d'arbitrage conformément aux articles 306 de l'accord UE-Ukraine, 248 de l'accord UE-Géorgie et 384 de l'accord UE-Moldavie.
- (71) ***De l'association à la subordination ?*** Parallèlement, ces trois accords établissent que « lorsqu'un différend soulève une **question concernant l'interprétation d'une disposition du droit de l'UE** [...], le groupe spécial d'arbitrage **ne statue pas** sur la question, mais **demande à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer**. Dans ce cas, les délais applicables aux décisions du groupe spécial d'arbitrage sont suspendus jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. » conformément aux articles 322 de l'accord UE-Ukraine, 267 de l'accord UE-Géorgie et 403 de l'accord UE-Moldavie. (soulignement et surlignement ajoutés)
- (72) En outre, en cas d'arrêt de la CJUE, ce dernier lie le groupe spécial d'arbitrage. Toutefois l'inverse n'est pas vrai : en l'absence de renvoi à la CJUE, les institutions et membres de l'UE ne sont pas liés par les décisions du groupe spécial d'arbitrage.
- (73) Or dans le même temps, les trois accords établissent un rapprochement progressif des législations nationales vers la législation européenne, autrement dit la reprise de l'acquis, selon

⁶² Accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part. JO L 161 du 29 mai 2014.

⁶³ Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part. JO L261 du 30 août 2014.

⁶⁴ Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part. JO L260 du 30 août 2014.

les articles 474 de l'accord UE-Ukraine⁶⁵, 417 de l'accord UE-Géorgie⁶⁶ et 448 de l'accord UE-Moldavie⁶⁷. Dans le cas de la Géorgie et de la Moldavie, respectivement selon les articles 418 et 449, il s'agit même d'un rapprochement dynamique : « *le conseil d'association procède périodiquement à la révision et à l'actualisation des annexes du présent accord, notamment afin de tenir compte de l'évolution du droit de l'Union européenne* ». (soulignement ajouté)

- (74) Il découle de ce qui précède que les accords d'association instaurent sur des pays tiers, même en l'absence de candidature à l'adhésion, une forte subordination au droit de l'UE sous l'effet cumulé de la reprise de l'acquis qui confère une primauté au droit de l'UE dans sa globalité, et de la compétence exclusive de la CJUE pour son interprétation, fut-ce dans le cadre des mécanismes bilatéraux de règlement des différends.

1.2.2.2 Le cas de l'accord de retrait du Brexit et le contrôle de la CJUE

- (75) En matière de primauté asymétrique du droit de l'UE et de la compétence exclusive à cet égard de la CJUE dans le cadre du règlement des différends, l'accord de retrait lié au Brexit⁶⁸ de 2019 va un cran plus loin par rapport aux accords d'association de 2014.
- (76) En effet, l'article 4(1) établit que « *les dispositions du présent accord et les dispositions du droit de l'Union rendues applicables par le présent accord produisent, à l'égard du Royaume-Uni et sur son territoire, les mêmes effets juridiques que ceux qu'elles produisent au sein de l'Union et de ses États membres. En conséquence, les personnes physiques ou morales peuvent en particulier se prévaloir directement des dispositions contenues ou visées dans le présent accord qui remplissent les conditions de l'effet direct en vertu du droit de l'Union* ». (soulignements ajoutés)
- (77) En outre, l'article 4(3) précise aussi que les dispositions de l'accord qui renvoient au droit de l'Union ou à des notions ou dispositions de celui-ci sont interprétées, dans leur mise en œuvre et leur application, conformément à la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne, prononcée avant la fin de la période de transition.
- (78) Enfin, conformément à l'article 4(5), même « *les autorités judiciaires et administratives du Royaume-Uni tiennent dûment compte* », dans la mise en œuvre de l'accord de retrait, « *de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne prononcée après la fin de la période de transition* ».

⁶⁵ Article 474 - Rapprochement progressif : « *Conformément aux objectifs du présent accord énoncés à l'article 1er, l'Ukraine procède au rapprochement progressif de sa législation du droit de l'UE visé aux annexes I à XLIV du présent accord, sur la base des engagements énoncés aux titres IV, V et VI du présent accord et conformément aux dispositions desdites annexes.* ».

⁶⁶ Article 417 - Rapprochement progressif : « *La Géorgie rapproche progressivement sa législation du droit de l'UE visé aux annexes du présent accord, sur la base des engagements énoncés dans celui-ci et conformément aux dispositions desdites annexes.* ».

⁶⁷ Article 448 - Rapprochement progressif : « *La République de Moldavie rapproche progressivement sa législation du droit de l'Union européenne et des instruments internationaux visés aux annexes du présent accord, sur la base des engagements énoncés dans celui-ci et conformément aux dispositions desdites annexes.* ».

⁶⁸ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. JO C1 384/1 du 12 novembre 2019.

(79) Certes, cette primauté du droit de l'UE et du contrôle de la CJUE y afférent ne vaut qu'au titre de la période de transition⁶⁹ et ne produit des effets que jusqu'à 4 ans après la fin de cette période⁷⁰.

(80) Pour autant, s'agissant de la *Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni*, annexée à l'accord de retrait en guise de mandat de négociation pour l'avenir, là encore l'UE n'a rien abdiqué de la primauté du contrôle de la CJUE, dans un langage clairement contraignant : « *Les parties indiquent que, si un différend devait soulever une question concernant l'interprétation de dispositions ou de concepts du droit de l'Union, qui peut également être signalée par l'une des parties, il convient que le groupe spécial d'arbitrage porte la question devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui est le seul arbitre du droit de l'Union, en vue d'une décision contraignante en ce qui concerne l'interprétation du droit de l'Union*⁷¹ ». (soulignement et surlignement ajoutés)

(81) L'expérience du Brexit résume bien l'importance désormais conférée par l'UE à la compétence exclusive de la CJUE dans l'interprétation du droit de l'UE, y inclus lors du règlement des différends liés à la mise en œuvre des accords entre l'UE et les pays tiers : **sans reconnaissance de ces principes, il n'y a pas d'accord possible avec l'UE**. C'est ce qui explique en grande partie l'échec de la négociation avec le Royaume-Uni sur la relation future, tandis que c'est le prix que ce dernier a dû payer pour obtenir un accord de retrait.

1.2.2.3 L'accord relatif à une Juridiction Unifiée du Brevet (JUB)

(82) Dans le cas de l'accord relatif à une juridiction unifiée du brevet du 20 juin 2013 applicable depuis le 1^{er} juin dernier⁷², la CJUE occupe toujours une place prééminente via l'obligation de la question préjudicielle, alors même qu'il s'agit d'un accord intergouvernemental, certes entre les États membres de l'UE.

(83) Ainsi, la juridiction unifiée mise en place par cet accord est « *tenue de respecter et d'appliquer le droit de l'Union et, en collaboration avec la Cour de justice de l'Union européenne qui est la gardienne du droit de l'Union, de veiller à sa bonne application et à son interprétation uniforme* ».

(84) Cette obligation va au-delà du respect du droit de l'Union, puisque la juridiction unifiée du brevet est « *tenue de coopérer avec la Cour de justice de l'Union européenne aux fins de l'interprétation correcte du droit de l'Union en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour et en saisissant celle-ci de demandes préjudicielles conformément à l'article 267 du TFUE* » (soulignements ajoutés). Cela est confirmé par l'article 38(1) qui indique que « *les procédures établies par la Cour de justice de l'Union européenne en matière de renvoi préjudiciel au sein de l'Union européenne s'appliquent* ».

(85) En outre, l'article 21 ajoute que « *les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne sont contraignantes pour la Juridiction* ».

⁶⁹ Article 86(1) : « *La Cour de justice de l'Union européenne demeure compétente pour connaître de toute procédure introduite par ou contre le Royaume-Uni avant la fin de la période de transition.* ».

⁷⁰ Article 87 : « *si la Commission européenne considère que le Royaume-Uni a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu des traités ou en vertu de la quatrième partie du présent accord avant la fin de la période de transition, la Commission européenne peut, dans les quatre ans suivant la fin de la période de transition, saisir la Cour de justice de l'Union européenne* ».

⁷¹ 2019/C 384 I/02, par. 131.

⁷² Accord relatif à une juridiction unifiée du brevet. OJ C 175, 20.6.2013, p. 1–40.

- (86) En somme, la CJUE est compétente tant *ex ante* qu'*ex post* pour apprécier la conformité avec le droit de l'UE d'un accord international entre l'Union et un pays tiers et le respect dudit accord par le pays tiers. Le contrôle *ex ante* de conformité au droit de l'UE pourra notamment s'appliquer à toute dérogation qui serait accordée à Monaco.
- (87) Concernant les conditions de mise en œuvre des accords entre l'Union et des pays tiers, la Cour est désormais seule compétente pour l'interprétation et l'applicabilité du droit de l'UE, fut-ce dans le cadre de règlement des différends.
- (88) Au regard de ce qui précède, il est plus qu'improbable que l'accord d'association UE/Monaco se situe en deçà des accords signés il y a 10 ans (Ukraine, Géorgie, Moldavie), et *a fortiori* des accords de 2019 liés au Brexit en termes de primauté du droit de l'UE et d'exclusivité de son interprétation et de son contrôle par la CJUE fut-ce dans le cadre d'un règlement des différends.
- (89) Cela signifiera que la perte de souveraineté juridique pour la Principauté qu'implique un accord d'association ne s'arrêtera pas aux contours de l'acquis repris dans l'accord tel que connu à cette date. **Alors qu'aujourd'hui la tradition dualiste monégasque permet de doser, dans les accords et dans la jurisprudence, le rythme et le degré de mise en conformité du droit national avec le droit de l'UE, l'Accord MAS imposera une mise en conformité « dynamique » de la législation monégasque**, puisqu'elle devra tenir compte du caractère évolutif du droit de l'UE, y inclus la jurisprudence actualisée de la Cour.

1.3 Les spécificités de l'acquis communautaire

1.3.1 Du caractère cohérent, intégré et dynamique de l'acquis.

- (90) L'acquis communautaire désigne l'ensemble des « *règles, normes, politiques et pratiques de l'Union*⁷³ » qui lient les Etats membres. Il comprend plus précisément⁷⁴ :
- la teneur, les principes et les objectifs politiques des traités ;
 - la législation adoptée en application des traités et la jurisprudence de la CJUE ;
 - les déclarations et les résolutions adoptées par l'UE ;
 - les actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que les mesures convenues dans le cadre de la justice et des affaires intérieures ;
 - les accords internationaux conclus par l'UE et ceux conclus par les Etats membres entre eux dans le domaine des activités de l'Union.

⁷³ Article 3, paragraphe 1, du Règlement (UE) 2021/1529 du Parlement européen et du Conseil du 15 septembre 2021 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III), JOUE L 330 du 20 septembre 2021, p. 1.

⁷⁴ Voir la définition de « Acquis » sur le site EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis>; ainsi que sa définition sur le site de la DG NEAR, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/acquis_sl.

- (91) Pour faciliter la convergence des législations nationales avec l'acquis communautaire, ce dernier est plus concrètement divisé en 35 chapitres⁷⁵. À cet égard, notons que les quatre premiers chapitres correspondent aux libertés de circulation, dans l'ordre : libre circulation des marchandises, libre circulation des travailleurs, droit d'établissement et libre prestation de services, et enfin libre circulation des capitaux.
- (92) L'acquis est en constante évolution. Autrement dit, respecter l'acquis c'est reprendre à son compte l'ensemble de la législation de l'Union⁷⁶, en stock et en flux comme cela est d'ailleurs précisé dans certains accords d'association (cf. *supra* section 1.2.2.1).
- (93) Dès lors que l'acquis communautaire est repris, il s'applique comme un tout cohérent, comprenant à la fois l'ensemble des dispositions de mise en œuvre et l'interprétation évolutive faite par la Cour. Les actes/instruments juridiques qui composent l'acquis ne peuvent faire l'objet d'un quelconque « *pick and choose* » sur les règles à appliquer. Il est en ce sens « totipotent » car une fois repris, son respect doit être assuré en son entier, y inclus les modifications qui lui sont apportées par la suite et les interprétations posées par la jurisprudence de la CJUE, transformant ainsi progressivement mais sûrement l'ordre juridique national aligné sur l'ordre juridique de l'UE.
- (94) Ainsi, par rapport à des accords sectoriels, **la reprise de l'acquis, plus qu'un changement de dimension, induit un changement de nature tant de la relation avec l'UE que de l'ordre juridique concerné.**

1.3.2 De la nécessaire reprise de l'acquis dans les accords d'association.

- (95) La notion d'acquis communautaire est utilisée dans le cadre de la politique d'élargissement et de voisinage de l'Union européenne. Il va de soi que lorsqu'un pays soumet sa candidature pour l'adhésion à l'Union en application de l'article 49 du TFUE, il doit respecter certaines conditions (critères de Copenhague⁷⁷) parmi lesquelles sa capacité à assumer les obligations découlant de son adhésion, notamment en souscrivant aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire et en reprenant l'acquis communautaire dans sa législation nationale. En effet, d'un point de vue pratique, la Commission indique aux Etats candidats que la négociation ne s'achève qu'une fois l'ensemble des chapitres de l'acquis couverts et clôturés, c'est-à-dire une fois l'ordre juridique national suffisamment aligné - *ex ante* - sur l'ordre juridique de l'UE⁷⁸.
- (96) Ainsi, le principe de convergence et de reprise partielle ou totale de l'acquis est mis en œuvre en amont ou même en l'absence de toute négociation d'adhésion. **L'alignement progressif des Etats tiers sur l'acquis communautaire est en effet un objectif également poursuivi par l'Union dans ses accords d'association** : l'Avocat général Maduro a déjà eu l'occasion de retenir que « *En ce qui concerne leur contexte, les accords d'association doivent être interprétés à la lumière de la décision politique de les utiliser comme un instrument pour l'adhésion, surtout après le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 et l'Agenda 2000. Les institutions de l'Union emploient ces accords pour apprécier le degré de convergence des États*

⁷⁵ Site de la DG NEAR, page sur les chapitres de l'acquis, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en.

⁷⁶Fiche thématique sur l'Union européenne du Parlement européen, L'élargissement de l'Union, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/167/l-elerargissement-de-l-union>.

⁷⁷ Site EUR-Lex, [Critères d'adhésion \(critères de Copenhague\)](#).

⁷⁸ Site de la Commission Européenne, DG NEAR, [Page sur les négociations en vue de l'adhésion](#).

membres en voie d'adhésion avec les règles de l'intégration des marchés et avec d'autres éléments de l'acquis communautaire. Le but des institutions de l'Union semble être de rapprocher progressivement les dispositions des accords d'association et celles du traité CE. Cela est également censé préparer les marchés nationaux respectifs à la pleine application des règles communautaires sur l'intégration des marchés⁷⁹ ».

- (97) Autrement dit, il n'est pas nécessaire pour l'Union de désigner a priori l'adhésion comme but ultime pour considérer que le resserrement des liens avec un pays tiers européen et voisin de l'UE comme impliquant une convergence totale, terme diplomatique pour désigner en fait un alignement sur l'acquis. L'UE applique ainsi vis-à-vis des pays tiers ni plus ni moins la même méthode que celle que Jean Monnet avait définie pour les Etats membres : ne pas nommer le but ultime, avancer par petit pas, mais en resserrant sans cesse les liens.
- (98) À titre d'exemple, les accords d'association signés entre l'UE et la Géorgie⁸⁰, la Moldavie⁸¹, ou l'Ukraine en 2014⁸², en amont de toute procédure ou candidature d'adhésion, prévoient également un rapprochement de la législation nationale sur l'acquis communautaire dans de nombreux domaines, parmi lesquels :
- le domaine des statistiques ;
 - les règlements techniques, des normes, de la métrologie, de l'accréditation et de l'évaluation de la conformité de l'Union, ainsi que de ses systèmes correspondants et de son système de surveillance du marché ;
 - les marchés publics ;
 - les services postaux et de courriers ;
 - les services financiers ;
 - les communications électroniques ;
 - les services de transport.
- (99) S'agissant de la Moldavie, le rapprochement législatif concerne aussi la législation sanitaire, phytosanitaire et relative au bien-être animal⁸³. S'agissant de l'Ukraine, le rapprochement

⁷⁹ Conclusions de l'Avocat Général M. M. Poiares Maduro présentées le 19 février 2004 dans l'affaire C-327/02.

⁸⁰ Accord d'association entre l'Union européenne, et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, JO L 261/4 du 30 août 2014.

⁸¹ Accord d'association entre l'Union européenne, et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, JO L 260/4 du 30 août 2014.

⁸² Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JO L161/3 du 29 mai 2014.

⁸³ Article 181 de l'Accord d'association entre l'Union européenne, et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part.

législatif concerne également le droit de la concurrence⁸⁴ et la protection en matière de travail et d'environnement⁸⁵, ainsi que la structure de l'imposition et la santé publique⁸⁶.

- (100) L'Union poursuit également cet objectif dans les accords avec les Etats tiers n'ayant pas vocation à devenir candidat qui font également référence à la reprise de l'acquis communautaire dans leurs domaines d'application respectifs :
- le Conseil a indiqué⁸⁷ que la Principauté de **Liechtenstein** a un excellent niveau de mise en œuvre de l'acquis de l'UE, présentant un intérêt pour l'EEE, et déploie des efforts pour trouver des solutions aux questions restant en suspens en ce qui concerne l'incorporation dans l'accord EEE de l'acquis pertinent de l'Union ;
 - dans l'Accord entre la **Confédération suisse** et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse⁸⁸, le préambule note « *qu'une participation de la Confédération suisse à l'acquis communautaire couvert par les règlements « Dublin » et « Eurodac » (ci-après dénommé « l'acquis Dublin/Eurodac ») permettra de renforcer la coopération entre la Communauté européenne et la Confédération suisse* ». (soulignement ajouté)
- (101) La CJUE a également relevé s'agissant du **Royaume-Uni** que l'accord de retrait a vocation à régler l'ensemble des questions relatives à la séparation entre l'Union et l'Etat se retirant de celle-ci « *dans tous les domaines relevant des traités* ». (soulignement ajouté) La Cour a indiqué dans ce cadre que « *l'Union a pu négocier et conclure l'accord de retrait, lequel prévoit, entre autres, dans les relations avec le Royaume-Uni, la poursuite de l'application d'une partie importante de l'acquis de l'Union, afin de réduire les incertitudes et, dans la mesure du possible, de limiter au minimum les perturbations provoquées par la circonstance que, à la date du retrait, les traités cessent de s'appliquer à l'Etat sortant, ainsi qu'il découle du point 4 des orientations adoptées par le Conseil européen lors de sa réunion extraordinaire du 29 avril 2017 à la suite de la notification faite par le Royaume-Uni au titre de l'article 50 TUE⁸⁹* ». (soulignement ajouté) Autrement dit, même pour un pays tiers désireux de rompre avec l'acquis, le respect de ce dernier était une condition *sine qua non* pour le maintien, au-delà de l'application des Traités, d'une période de transition (qui s'est achevée le 31 décembre 2020).
- (102) Concernant plus précisément l'Accord MAS, nous comprenons que la reprise de l'acquis fait partie du mandat de négociation de l'UE. Les enjeux de la reprise de l'acquis ont été évoqués à plusieurs reprises par les institutions : déjà dans ses conclusions de 2014⁹⁰, le Conseil de l'UE saluait les initiatives d'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin « *visant à rapprocher leurs*

⁸⁴ Article 256 de l'Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part.

⁸⁵ Article 290 de l'Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part.

⁸⁶ Article 428 de l'Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part.

⁸⁷ Conclusions du Conseil de l'UE du 16 décembre 2014 relatives à un marché unique élargi homogène et aux relations de l'UE avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'UE, Session du Conseil Affaires générales.

⁸⁸ Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse conclu le 26 octobre 2004.

⁸⁹ CJUE, 16 novembre 2021, *Governor of Cloverhill Prison e.a.*, aff. C-479/21 PPU, point 51.

⁹⁰ Conclusions du Conseil de l'UE du 16 décembre 2014 relatives à un marché unique élargi homogène et aux relations de l'UE avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'UE, Session du Conseil Affaires générales.

législations respectives de l'acquis de l'UE et à renforcer leurs capacités administratives⁹¹ » (soulignement et surlignement ajoutés). En 2018, le Conseil de l'UE a réitéré que le renforcement de leurs capacités administratives et la coopération avec des partenaires contribueraient « à **l'adoption rapide de l'acquis pendant et après les négociations**⁹² » (surlignement ajouté).

(103) À cet égard, dans les recommandations du Parlement au Conseil, à la Commission, et à la vice-présidente de la Commission/Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité⁹³, le Parlement met en exergue qu'il faut « *insister auprès de l'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin sur l'importance de **l'intégrité et de l'homogénéité générales du marché intérieur et du respect des aspects fondamentaux de chacune des quatre libertés liées au marché intérieur**; rappeler les mérites et les avantages économiques du plein accès au marché intérieur, y compris pour les biens et services, ainsi que la nécessité de préserver sur ce marché des conditions de concurrence équitables, et des fondations institutionnelles fortes, résilientes et efficaces dans l'intérêt de tous⁹⁴ ». (soulignement et surlignement ajoutés)*

(104) Dans le même temps, le Parlement invite à :

- « tenir pleinement compte des petites dimensions territoriales et des ressources administratives limitées, en termes relatifs, de l'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin, et, dans le cadre du processus de négociation, ajuster en conséquence l'adoption et la mise en œuvre requises de l'acquis de l'Union, afin d'éviter autant que possible une pression budgétaire excessive, qui aurait des conséquences négatives sur les ressources budgétaires disponibles et l'opinion publique ; apporter une aide, s'il y a lieu, à l'Andorre, à Monaco et à Saint-Marin, pour mettre en œuvre la capacité administrative nécessaire afin de **garantir une transposition rapide, dynamique et uniforme de l'acquis de l'Union**⁹⁵ » ; (soulignement et surlignement ajoutés)
- « demander la création, dans chacun des trois États, d'un cadre institutionnel cohérent, efficient et efficace pour mettre en œuvre l'accord d'association afin de **garantir une transposition dynamique de l'acquis de l'Union par les trois pays**⁹⁶ » ; (soulignement et surlignement ajoutés)
- « prévoir un soutien adéquat de l'Union à l'Andorre, à Monaco et à Saint-Marin en ce qui concerne leur capacité à pleinement adopter et mettre en œuvre l'acquis de l'Union à plus long terme, notamment par une coopération institutionnelle plus étroite avec les États membres à proximité immédiate, ainsi que la possibilité d'accéder au financement de l'Union au titre de projets ciblés et de s'appuyer sur les organes administratifs existants dans les États membres chargés de la mise en œuvre de l'acquis de l'Union⁹⁷ ». (soulignement et surlignement ajoutés)

⁹¹ *Ibid.*, point 35.

⁹² Conclusions du Conseil de l'UE du 11 décembre 2018 relatives à un marché intérieur élargi homogène et aux relations de l'UE avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'UE, point 35.

⁹³ Recommandation du Parlement européen du 13 mars 2019 au Conseil, à la Commission et à la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur l'accord d'association entre l'Union européenne et Monaco, l'Andorre et Saint-Marin (2018/2246(INI)) (europa.eu).

⁹⁴ *Ibid.*, point 1, e).

⁹⁵ *Ibid.*, point 1, c).

⁹⁶ *Ibid.*, point 1, d).

⁹⁷ *Ibid.*, point 1, f).

1.3.3 Du caractère limité et temporaire des dérogations à la reprise de l'acquis.

- (105) Le Parlement a l'honnêteté de rendre assez clairs les objectifs poursuivis : la pleine reprise de l'acquis n'est pas négociable dans son principe et contenu⁹⁸; dans la méthode, elle doit être rapide et uniforme ; les contraintes liées à la taille de ces Etats sont présentées uniquement en termes de capacité administrative ou de surcoût budgétaire ; à ce titre, l'aide de l'UE est bien sûr envisagée, avec comme but d'aider ces Etats à faire entrer l'édredon de l'acquis dans leur valise juridico-institutionnelle. Enfin, s'il s'avère nécessaire d'y ajouter un zeste de dérogations pour faire passer le tout, elles seront bien sûr plutôt d'ordre technique, et surtout temporaires.
- (106) S'agissant de l'Accord MAS, le Parlement mentionne à cet égard les adaptations et dérogations possibles en visant différents domaines de l'acquis, par exemple :
- la liberté d'établissement : « *examiner, à la lumière de la nécessité de concilier la liberté d'établissement envisagée dans le cadre de l'accord d'association et les dispositions nationales en Andorre, à Monaco et à Saint-Marin visant à préserver l'inclusion socio-économique de leurs citoyens, la possibilité de dérogations temporaires, fondées sur une évaluation des besoins réels des trois États, avec des **clauses de réexamen**, associées à des critères socio-économiques spécifiques pour chaque État négociateur et ajustées sur le calendrier nécessaire pour assurer, dans chaque État, au moyen d'une approche progressive, des conditions de concurrence véritablement équitables et une force concurrentielle adéquate pour les travailleurs et les entreprises. prendre acte du fait que, compte tenu de la faible dimension territoriale de ces pays, l'impact des dérogations temporaires négociées sur l'acquis de l'Union serait négligeable⁹⁹ » ; (soulignement et surlignement ajoutés)*
 - le domaine des statistiques : « *adapter les exigences liées à la fourniture de données statistiques, en vertu de l'accord d'association, aux dimensions territoriales de l'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin*¹⁰⁰ ». (soulignement ajouté)

1.3.4 De la place du principe de non-discrimination dans l'acquis

- (107) Ainsi, tant la pratique traditionnelle de l'UE dans ses négociations, que les positions prises par ses institutions au cas d'espèce, montrent qu'elles n'offrent pas de place à des dérogations importantes et durables, du moins s'agissant des quatre libertés et des grands principes fondamentaux.
- (108) Or, le droit de l'Union est fondé sur l'interdiction des discriminations. L'article 18 du TFUE prévoit que « *Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est **interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité** » . À cet égard, la liberté de circulation et de séjour est garantie pour tout citoyen de l'Union à l'article 45*

⁹⁸ C'est d'ailleurs ce qu'envisage le Conseil de l'UE indiquant en 2018 « *il importe d'établir un cadre institutionnel cohérent, efficace et effectif qui, notamment : [...] b) assure l'adoption dynamique de l'acquis de l'UE par les trois pays* », voir Conclusions du Conseil de l'UE du 11 décembre 2018 relatives à un marché intérieur élargi homogène et aux relations de l'UE avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'UE, point 37.

⁹⁹ Recommandation du Parlement européen du 13 mars 2019 au Conseil, à la Commission et à la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur l'accord d'association entre l'Union européenne et Monaco, l'Andorre et Saint-Marin, point 1, h).

¹⁰⁰ *Ibid.*, point 1, j).

de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« **Charte de l'UE** »).
(soulignement et surlignement ajoutés)

- (109) Les conséquences de cette interdiction se répercutent dans l'ensemble du droit de l'UE. Le droit dérivé et la jurisprudence de la CJUE, précisent en effet que sont couvertes les discriminations directes ou indirectes, tant ostensibles que toutes formes dissimulées de discrimination qui, par l'application de critères neutres en apparence, aboutissent en fait au même résultat¹⁰¹. Autrement dit, est interdite toute différence de traitement liée à la nationalité, peu importe le « proxy » utilisé pour justifier cette distinction comme par exemple le lieu de résidence ou de l'établissement, ou l'adresse IP.
- (110) La diffusion et le renforcement de ce principe à travers l'acquis sont parfaitement illustrés par le règlement (UE) 2018/302 du 28 février 2018¹⁰² qui « vise à prévenir la discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients, y compris le blocage géographique injustifié, dans les transactions transfrontalières entre un professionnel et un client relatives à la vente de biens et à la prestation de services dans l'Union. Il cherche à remédier aux discriminations tant directes qu'indirectes. Il vise donc également les différences de traitement injustifiées fondées sur d'autres critères de distinction et aboutissant au même résultat que l'application de critères directement fondés sur la nationalité ou le lieu de résidence des clients, que le client concerné réside de manière permanente ou temporaire dans un autre État membre, ou le lieu d'établissement des clients. Ces autres critères peuvent être appliqués, en particulier, sur la base d'informations permettant la localisation physique des clients, telles que l'adresse IP utilisée pour accéder à une interface en ligne, l'adresse fournie pour la livraison de biens, la langue choisie ou l'État membre dans lequel l'instrument de paiement du client a été émis ». (soulignements ajoutés)
- (111) De même, la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006¹⁰³ relative aux services dans le marché intérieur indique au considérant 65 : « La liberté d'établissement implique notamment le principe de l'égalité de traitement qui interdit non seulement toute discrimination fondée sur la nationalité mais également toute discrimination indirecte fondée sur d'autres critères qui sont susceptibles d'aboutir en fait à ce même résultat. Ainsi, l'accès à une activité de services ou son exercice dans un État membre, tant à titre principal que secondaire, ne devrait pas être subordonné à des critères tels que le lieu d'établissement, de résidence, de domicile ou de prestation principale d'une activité. [...] En outre, un État membre ne devrait pas entraver la capacité juridique et la capacité des sociétés, constituées conformément à la législation d'un autre État membre sur le territoire duquel elles ont leur établissement primaire, d'ester en justice. Ou encore, un État membre ne devrait pas pouvoir prévoir une forme d'avantage pour les prestataires présentant un lien particulier avec un contexte socio-économique national ou local, ou bien limiter en fonction du lieu d'établissement du prestataire la faculté de ce dernier d'acquérir, d'exploiter ou d'aliéner des droits et des biens ou d'accéder aux diverses formes de

¹⁰¹ S'agissant de la libre circulation de services, voir par exemple CJCE, 3 février 1982, *Seco c/ EVI*, aff. n°62 et 63/81, point 8 ; s'agissant de la libre circulation des travailleurs, voir par exemple CJCE, 12 février 1974, *Sotgiu c/ Deutsche Bundespost*, aff. 152/73, point 11 ou CJUE, 8 décembre 2022, *GV / Caisse nationale d'assurance pension*, aff. C-731/21, point 31.

¹⁰² Règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n° 2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE, JOUE L 601 du 2 mars 2018, p. 1.

¹⁰³ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JOUE L 376 du 27 décembre 2006, p. 36.

crédit et de logement dans la mesure où ces facultés sont utiles à l'accès à son activité ou à son exercice effectif. ». (soulignements ajoutés)

- (112) La même directive 2006/123/CE précise également au considérant 94 s'agissant de la libre circulation des services que « les discriminations sur la base de la nationalité du destinataire ou sur la base de la résidence nationale ou locale sont interdites. Il peut s'agir notamment de l'obligation imposée aux seuls ressortissants d'un autre État membre de fournir des documents originaux, des copies certifiées conformes, un certificat de nationalité ou des traductions officielles des documents, afin de pouvoir bénéficier d'un service ou de certains avantages tarifaires. Toutefois, l'interdiction des exigences discriminatoires ne devrait pas empêcher que des avantages, notamment tarifaires, puissent être réservés à certains destinataires s'ils sont fondés sur des critères objectifs et légitimes. ». (soulignement et surlignement ajoutés)
- (113) La directive 2004/38/CE du 29 avril 2004¹⁰⁴ relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres relève au considérant 20 qu' « En vertu de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, chaque citoyen de l'Union et les membres de sa famille séjournant dans un État membre sur la base de la présente directive devrait bénéficier, dans cet État membre, de l'égalité de traitement avec ses ressortissants dans les domaines d'application du traité, sous réserve des dispositions spécifiques figurant expressément dans le traité et le droit dérivé. » (soulignement ajouté)
- (114) Encore récemment, la CJUE a appliqué le principe de non-discrimination en matière de prestations sociales et a jugé contraire à la libre circulation des travailleurs la réglementation d'un État membre qui subordonne l'octroi d'une pension de survie au partenaire survivant à l'inscription préalable du partenariat dans un répertoire de l'État d'accueil, alors que le partenariat avait été valablement conclu et inscrit dans un autre État membre¹⁰⁵.

1.3.5 Conclusion

- (115) Il ressort de ce qui précède qu'une des principales spécificités d'un accord d'association, tant par rapport à la situation actuelle, qu'à la poursuite d'une somme d'accords sectoriels, tient à la reprise de tout ou partie de l'acquis communautaire. En effet, par ses caractéristiques propres, de cohérence, de globalité, son caractère dynamique, lui-même nourri par la jurisprudence de la CJUE seule autorisée à l'interpréter, l'acquis une fois transposé en droit monégasque aura pour effet d'inverser la hiérarchie des normes établie par la Constitution.
- (116) En outre, l'acquis n'est pas seulement porteur de normes, mais aussi de principes fondamentaux de l'Union, dont le principe de non-discrimination fondée sur la nationalité. Véritable ADN de l'UE, ce principe fait l'objet d'une interprétation stricte.
- (117) Dans ce contexte, et **même si les dimensions territoriales de la Principauté permettent d'envisager certaines dérogations à ce principe, celles-ci devraient être limitées et temporaires et reposer le plus possible sur des critères objectifs éloignés du critère de**

¹⁰⁴ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JOUE L 158 du 30 avril 2004, p. 77.

¹⁰⁵ CJUE, 8 décembre 2022, GV / Caisse nationale d'assurance pension, aff. C-731/21.

nationalité. Au regard des effets systémiques d'un accord d'association tel que mis en évidence par la présente section, il importe de détailler ses effets sur le « pacte social » monégasque.

2. L'IMPACT SUR LE « PACTE SOCIAL » MONEGASQUE

2.1 Le pacte social repose sur la priorité aux Monégasques

(118) Le fonctionnement de la Principauté de Monaco repose sur son « pacte social », entendu comme un sentiment d'unité nationale, d'appartenance collective, dans une petite région, à un groupe humain réduit, à travers une union personnelle avec son Prince.

(119) Dès lors, plusieurs textes clés de l'ordre juridique monégasque, à commencer par la Constitution de la Principauté, consacrent un principe de priorité nationale, réservant aux Monégasques des droits économiques et sociaux particuliers¹⁰⁶.

(120) Cette préférence vise en particulier à garantir l'accès au logement et à l'emploi aux Monégasques au sein de leurs pays, dans le contexte d'une faible superficie et d'une volonté de préserver une certaine qualité de vie.

2.1.1 Priorité aux Monégasques dans l'accès à l'emploi

(121) La Constitution de la Principauté de Monaco établit plusieurs critères de préférence pour les citoyens monégasques.

(122) D'abord, l'accès à l'emploi est une composante forte de la priorité nationale, via l'article 25 alinéa 2 : « La priorité est assurée aux Monégasques pour l'accession aux emplois publics et privés, dans les conditions prévues par la loi ou les conventions internationales ». (soulignement ajouté)

(123) En outre, la jurisprudence de la Cour d'appel du 15 mars 2016¹⁰⁷, établit que « la priorité à l'emploi se poursuit dans la priorité du maintien de l'emploi et le non-renouvellement des monégasques dans leur emploi vide de sa substance cette priorité d'accès aux emplois ». (soulignement ajouté)

(124) Enfin, la jurisprudence de la Cour d'appel du 28 septembre 2018¹⁰⁸ estime que : « la priorité aux emplois est un principe constitutionnel qui s'applique à la seule condition qu'un candidat monégasque ait l'aptitude à exercer l'emploi, peu importe qu'un candidat étranger présente des qualités techniques supérieures,

a. *l'administration doit seulement s'assurer que le candidat monégasque remplit les conditions d'aptitude exigées pour occuper le poste à pourvoir et l'organisation d'épreuves permet cette vérification des aptitudes,*

b. *la comparaison des qualités des candidats ne peut intervenir qu'entre candidats de même niveau de priorité et le classement n'a pas vocation à s'appliquer qu'entre postulants monégasques ou entre postulants étrangers,*

¹⁰⁶ Constitution de la Principauté du 17 Décembre 1962, modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002.

¹⁰⁷ Cour d'appel, 15 mars 2016, I. FA. épouse PE. / État de Monaco, aff. 14743.

¹⁰⁸ Cour d'appel, 28 septembre 2018, État de Monaco c/ Monsieur é. j. s. j-l. RO, aff. 17308.

- c. ces règles constamment appliquées ne nécessitent pas d'être rappelées dans chaque avis de recrutement ou de concours,

[...] ce principe emporte préférence du candidat monégasque même si un candidat étranger présente des qualités supérieures » (soulignement ajouté)

- (125) La mise en œuvre de ce principe est précisée dans l'article 1 de la Loi n° 629 du 17 juillet 1957¹⁰⁹ tendant à réglementer les conditions d'embauche et de licenciement en Principauté :

« Aucun étranger ne peut occuper un emploi privé à Monaco s'il n'est titulaire d'un permis de travail. Il ne pourra occuper d'emploi dans une profession autre que celle mentionnée par ce permis. La demande de permis de travail mentionne, le cas échéant, l'exercice d'une activité de télétravail et les lieux où elle est exercée.

Cette obligation est indépendante de la forme et de la durée du contrat de travail ainsi que du montant et de la nature de la rémunération.

Tout changement d'employeur, de métier ou de profession devra faire l'objet d'une nouvelle demande de permis de travail.

L'instauration ou la cessation, en cours d'exécution du contrat de travail, d'une activité de télétravail fait l'objet d'une demande de modification du permis de travail. »
(soulignement ajouté)

- (126) En outre, concernant l'embauche, le licenciement et la réembauche, la priorité nationale s'effectue selon un ordre spécifique, selon les articles 5, 6 et 7 de la Loi n° 629 du 17 juillet 1957¹¹⁰ :

« Article 5 : Pour les candidats possédant les aptitudes nécessaires à l'emploi, et à défaut de travailleurs de nationalité monégasque, l'autorisation prévue à l'article précédent est délivrée selon l'ordre de priorité suivant :

1° étrangers mariés à une personne de nationalité monégasque ayant conservé sa nationalité et non légalement séparés, et étrangers nés d'un auteur monégasque ou adoptés par ce dernier ;

2° étrangers vivant en union libre mais dans les liens d'un contrat de vie commune avec un ou une Monégasque ayant conservé sa nationalité ;

3° étrangers, père ou mère d'un enfant de nationalité monégasque né d'un auteur monégasque ou adopté par ce dernier ;

4° étrangers domiciliés à Monaco ;

5° étrangers domiciliés dans les communes limitrophes, autorisés à y travailler, et ayant déjà exercé une activité professionnelle à Monaco. [...]

¹⁰⁹ Loi n° 629 du 17 juillet 1957 tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté, publié au Journal de Monaco du 29 juillet 1957.

¹¹⁰ Ibid.

Lorsqu'aucun candidat de nationalité monégasque ou, à défaut, relevant d'une des autres catégories prévues au premier alinéa n'a été retenu par l'employeur, l'autorisation prévue à l'article précédent peut également être délivrée aux personnes étrangères non mentionnées au premier alinéa;

Article 6 : « Les licenciements par suppression d'emploi ou compression de personnel ne peuvent être effectués, pour une catégorie professionnelle déterminée, que dans l'ordre suivant :

1° étrangers domiciliés hors de Monaco et des communes limitrophes ;

2° étrangers domiciliés dans les communes limitrophes ;

3° étrangers domiciliés à Monaco ;

4° étrangers, père ou mère d'un enfant de nationalité monégasque né d'un auteur monégasque ou adopté par ce dernier ;

5° étrangers vivant en union libre mais dans les liens d'un contrat de vie commune avec un ou une Monégasque ayant conservé sa nationalité ;

6° étrangers mariés à une personne de nationalité monégasque ayant conservé sa nationalité et non légalement séparés, et étrangers nés d'un auteur monégasque ou adoptés par ce dernier ;

7° Monégasques.

Dans chacune des catégories prévues ci-dessus, il sera tenu compte de l'ancienneté dans l'entreprise ; si l'intéressé y travaille depuis deux ans au moins une bonification d'ancienneté de un an par enfant à charge lui est accordée pour l'application des dispositions du présent article. Cette bonification ne peut excéder cinq ans. »

Article 7 : « Les réembauchages ont lieu dans l'ordre inverse des licenciements. Le salarié ainsi réembauché réoccupe le rang d'ancienneté qu'il avait au moment de son congédiement. »

(127) Il découle de ce qui précède que la priorité dans l'emploi est définie de façon très large, et mise en œuvre de façon stricte, assumant que la nationalité peut primer sur tout autre critère de recrutement.

2.1.2 Priorité aux monégasques dans l'accès au logement

(128) La priorité nationale monégasque s'effectue également dans le domaine du logement, intégré dans plusieurs législations monégasques.

(129) Ainsi, seules les personnes de nationalité monégasque peuvent se voir attribuer un logement domanial, c'est-à-dire relevant du Domaine de l'Etat¹¹¹.

¹¹¹ Article 1er de l'Arrêté ministériel n° 2021-786 du 13 décembre 2021 relatif aux conditions d'attribution des logements domaniaux.

- (130) En outre, seules les personnes de nationalité monégasque peuvent souscrire un contrat « habitation-capitalisation » portant sur tout appartement dépendant du domaine de l'Etat, à l'exclusion des appartements construits ou achevés avant le 1er septembre 1947¹¹². Le contrat habitation-capitalisation permet d'acquérir le droit d'habitation d'un appartement domanial contre le paiement d'un crédit à l'État monégasque. Au décès du titulaire, le bénéfice du contrat habitation-capitalisation est versé à son conjoint et à ses descendants de nationalité monégasque. Le titulaire a la possibilité de renoncer au contrat et d'obtenir le paiement d'un capital correspondant aux sommes investies en exécution du contrat.
- (131) Enfin, seules les personnes de nationalité monégasque titulaires d'un bail ou d'un contrat habitation-capitalisation pour l'occupation d'un local à usage d'habitation dont l'Etat est propriétaire peuvent affecter une partie de ce local à l'exercice d'une activité professionnelle¹¹³.
- (132) La priorité nationale dans l'accès au logement est ainsi complétée par une exclusivité dans l'exercice de droits économiques liés au logement, tels que la transformation de ce droit au logement en droit à l'emprunt, voire à des produits financiers ayant des caractéristiques communes avec l'assurance vie ou conditionnant l'exercice d'une activité.
- (133) Au regard de la situation démographique et géographique spécifique de Monaco et de certaines situations similaires analysées infra (cf. section 2.2.2), la priorité dans l'accès au logement, tout en reposant sur un critère de nationalité, pourrait bénéficier d'une dérogation dans le cadre d'un accord, quitte à être présentée comme rattachée à des critères plus objectifs liés aux contraintes physiques (densité) propres à la Principauté et/ou à des considérations sociales. Pour autant, les exemples *supra* illustrent que cette priorité dans l'accès au logement peut également induire des restrictions d'ordre économique qui risquent de heurter davantage les principes du droit de l'UE tels que la libre circulation des capitaux ou la liberté d'établissement.

2.2 Menace sur la discrimination positive envers les Monégasques et certains ressortissants UE

2.2.1 Priorité nationale et principe de non-discrimination

- (134) **L'Article 18** du TFUE établit que « *Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.* » (surlignement ajouté)
- (135) Ce principe général de non-discrimination est étendu, s'agissant des travailleurs, par l'article 45 du TFUE, établissant que « **La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.** » (surlignement ajouté)

¹¹² Articles 2 et 3 de la Loi n° 1.357 du 19 février 2009 définissant le contrat « habitation capitalisation » dans le secteur domanial.

¹¹³ Article 1er de la Loi n° 1.490 du 23 juin 2020 relative à la domiciliation d'une activité professionnelle dans un local à usage d'habitation dont l'Etat est propriétaire.

(136) En outre, au-delà de la priorité accordée aux Monégasques, les ressortissants français bénéficient également d'avantages dans l'accès à l'emploi, tels qu'établis notamment dans l'article 3 de la Convention Monaco-France du 8 novembre 2005¹¹⁴ :

« Les emplois publics en Principauté reviennent aux ressortissants monégasques.

Par dérogation à ce principe, ils peuvent être occupés par des ressortissants français ou d'Etats tiers dans les conditions prévues aux alinéas qui suivent, ainsi qu'à l'article 6 de la présente Convention.

Pour ce qui concerne les emplois publics non pourvus par des ressortissants monégasques, **la Principauté fait appel en priorité à des ressortissants français**, par voie de détachement ou sur contrat.

[...]

Les emplois relatifs à la **sécurité et à l'ordre public ne peuvent être occupés que par des ressortissants monégasques ou français** ».

- (137) Cette priorité aux ressortissants français constitue, encore plus que celle accordée aux Monégasques, une discrimination par rapport aux autres citoyens de l'Union européenne, contraire à l'article 18 du TFUE.
- (138) De la même manière, les conventions de sécurité sociale conclues entre la Principauté d'une part, et d'autre part respectivement la France¹¹⁵ et l'Italie¹¹⁶, qui permettent aux citoyens français et italiens de bénéficier d'un certain nombre de prestations sociales et avantages sociaux (notamment totalisation des périodes d'assurance vieillesse effectuées dans chaque pays signataire), pourraient être considérées comme contraires au principe de non-discrimination vis-à-vis des autres citoyens de l'Union. En outre, l'absence de mécanisme de coordination avec les autres pays européens ne pourrait perdurer conformément à la reprise de l'acquis des règles européennes de coordination des systèmes de sécurité sociale, qui est destiné à garantir le caractère effectif de la libre circulation des personnes¹¹⁷. En tout état de cause, la jurisprudence de la CJUE considère que de telles discriminations concernant l'octroi de prestations sociales peuvent constituer des obstacles à la libre circulation des travailleurs¹¹⁸.
- (139) Dès lors, *prima facie*, il semble exclu qu'une priorité assumée comme fondée sur la nationalité, de portée générale (emploi, logement, prestations sociales), puisse survivre telle quelle à un accord d'association, a fortiori une discrimination entre ressortissants de l'UE. Comme on l'a vu (cf. *supra* section 1.3.3), à ce stade l'intention exprimée par les Institutions de l'UE est de ne prévoir que des dérogations à ce principe limitées et temporaires.
- (140) Pour autant, il est probable que l'UE fasse *in fine* la part entre ce qui relève d'une part de contraintes « physiques », avec une dimension sociale (comme pour le logement) et d'autre part de mesures de protection économique (emploi, professions, baux) qui lui sembleraient peu supportables dès lors que l'objet même de l'accord serait de permettre à l'économie monégasque de profiter du marché intérieur.

¹¹⁴ Convention du 8 novembre 2005 destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco.

¹¹⁵ Convention franco-monégasque du 28 février 1952.

¹¹⁶ Convention italo-monégasque du 12 février 1982.

¹¹⁷ CJUE, 29 octobre 2020, *A / Veselibas ministrija*, aff. C-243/19, point 22.

¹¹⁸ CJUE, 8 décembre 2022, *GV / Caisse nationale d'assurance pension*, aff. C-731/21.

(141) Sans préjudice des dérogations qui seront *in fine* accordées, il semble utile d'analyser les précédents comparables ou récents.

2.2.2 Antécédents récents relatifs au respect des principes de non-discrimination

2.2.2.1 Le cas du Liechtenstein

(142) Le Liechtenstein, à partir d'une clause de sauvegarde introduite en 1995 renégociée par la suite, bénéficie d'un arrangement spécifique en ce qui concerne l'emploi et le logement étant évalué sur une période régulière.

(143) En premier lieu, la décision n° 1/95 du Conseil de l'EEE du 10 mars 1995¹¹⁹ relative à l'entrée en vigueur de l'accord sur l'Espace économique européen pour la Principauté de Liechtenstein comportait une déclaration spéciale du Conseil de l'EEE relative à la libre circulation des personnes.

(144) Celle-ci « reconnaît que le Liechtenstein dispose d'une très faible surface habitable à caractère rural qui compte un pourcentage inhabituellement élevé de résidents et d'employés non ressortissants de la principauté. En outre, [le Conseil de l'EEE] reconnaît qu'il est d'un intérêt vital pour le Liechtenstein de conserver son identité nationale propre. Le Conseil de l'EEE convient que, dans le cadre du réexamen des mesures transitoires prévues dans l'accord, il conviendrait de tenir compte des éléments qui, conformément à la déclaration faite par le gouvernement du Liechtenstein sur la situation particulière du pays, pourraient justifier l'adoption de mesures de sauvegarde par le Liechtenstein comme prévu à l'article 112 de l'accord EEE ».

(145) Cette déclaration se conjugue avec le protocole n°15 à l'accord EEE de 1992¹²⁰, auquel a adhéré le Liechtenstein, et qui stipule que le Liechtenstein pouvait maintenir en vigueur jusqu'au 1er janvier 1998 des restrictions quantitatives concernant les nouveaux résidents :

« Article 5 :

1. Le Liechtenstein, d'une part, et les États membres de la CE ainsi que les autres États de l'AELE, d'autre part, peuvent maintenir en vigueur jusqu'au 1er janvier 1998 leurs dispositions nationales respectives subordonnant à une autorisation préalable l'entrée, la résidence et l'emploi, sur leur territoire, de ressortissants des États membres de la CE ainsi que des autres États de l'AELE, d'une part, et de ressortissants du Liechtenstein, d'autre part.

2. Le Liechtenstein peut maintenir en vigueur jusqu'au 1er janvier 1998 vis-à-vis des ressortissants des États membres de la CE et des autres États de l'AELE ses restrictions quantitatives concernant les nouveaux résidents ainsi que les travailleurs saisonniers et frontaliers. Ces restrictions seront progressivement diminuées.

[...]

Article 7

¹¹⁹ Décision du Conseil de l'EEE n° 1/95, du 10 mars 1995 relative à l'entrée en vigueur de l'accord sur l'Espace économique européen pour la principauté de Liechtenstein. JO L 86 du 20.4.1995.

¹²⁰ Décision du Conseil et de la Commission du 13 décembre 1993 relative à la conclusion de l'accord sur l'Espace économique européen entre les Communautés européennes, leurs États membres et la république d'Autriche, la république de Finlande, la république d'Islande, la principauté de Liechtenstein, le royaume de Norvège, le royaume de Suède et la Confédération suisse (94/1/CECA, CE).

Le Liechtenstein peut maintenir en vigueur :

- jusqu'au 1er janvier 1998 des dispositions nationales imposant au travailleur qui, tout en ayant sa résidence sur un autre territoire que celui du Liechtenstein, est employé sur le territoire du Liechtenstein (travailleur frontalier) de retourner chaque jour dans son pays de résidence;

*- jusqu'au 1er janvier 1998 des dispositions **nationales restreignant la mobilité professionnelle et l'accès aux professions, pour toutes les catégories de travailleurs**;*

- jusqu'au 1er janvier 1995 des dispositions nationales restreignant l'accès des travailleurs non-salariés résidant sur le territoire du Liechtenstein aux activités professionnelles. Ces restrictions peuvent être maintenues jusqu'au 1er janvier 1997 lorsqu'elles s'appliquent à des travailleurs non-salariés résidant sur un autre territoire que celui du Liechtenstein. » (soulignement et surlignement ajoutés)

- (146) On peut donc constater d'une part que la surface habitable, les caractéristiques propres (ici ruralité et l'identité nationale) et le pourcentage de résidents ou travailleurs non ressortissants sont utilisés comme critères pour justifier des restrictions : ces constats sont tout ou partie transposables à Monaco ; et d'autre part, ces restrictions sont, au stade de l'accord, temporaires (et d'une durée initiale courte - 5 à 6 ans), non-discriminatoires (entre Etats AELE/ACA) et reposant sur une autorisation préalable (d'entrée/résidence/emploi), et sur des quotas quantitatifs dégressifs, deux régimes supposés moins restrictifs que des régimes d'interdiction ou de priorité nationale.
- (147) Comme on le verra par la suite, ces restrictions temporaires ont été en partie prolongées, voire *de facto* pérennisées, mais avec **un desserrement progressif et une différence forte entre ce qui relève de l'emploi et ce qui relève de la résidence, donc du logement**.
- (148) Ainsi, après l'expiration du protocole n°15 à l'accord EEE relatif à la libre circulation des personnes, le Liechtenstein et l'Union européenne ont convenu un arrangement spécifique en 1999. Cet arrangement, connu sous le nom d'« adaptations sectorielles », a été énoncé initialement dans la décision du Comité mixte de l'EEE n°191/1999¹²¹, avant d'être intégré dans les annexes V (Libre circulation des travailleurs) et VIII (Droit d'établissement) de l'accord EEE. Dès lors, dans le cadre des adaptations sectorielles actuelles, **la libre circulation des travailleurs s'applique au Liechtenstein**. Toutefois, **les ressortissants de l'EEE qui souhaitent élire résidence au Liechtenstein doivent obtenir une autorisation de séjour**.
- (149) En effet, les adaptations établissent **un nombre minimal d'autorisations de séjour** à délivrer à des ressortissants de l'EEE chaque année, ce qui représente une **augmentation annuelle** nette du nombre de ces ressortissants de 1,75 % (pour les personnes exerçant une activité économique) et de 0,5 % (pour les personnes économiquement inactives) par rapport à 1998. **Le fait d'obtenir des autorisations de séjour ne constitue toutefois pas une condition préalable pour travailler** au Liechtenstein.
- (150) Autrement dit, d'une part l'accès à la résidence reste plus fermé que l'accès à l'emploi, l'écart étant « piloté » par l'obligation de retourner chaque jour dans son pays de résidence, d'autre part

¹²¹ Voir titre II de la Décision du Comité mixte de l'EEE n° 191/1999 du 17 décembre 1999 modifiant les annexes VIII (Droit d'établissement) et V (Libre circulation des travailleurs) de l'accord EEE, JOUEL 074 du 15/03/2001 p. 0029 – 0031.

les restrictions quantitatives ont toutefois un effet dynamique tant sur la population active qu'inactive.

- (151) Lors de l'élargissement de 2004, ces arrangements qui, à l'origine, avaient été passés pour une période de cinq ans ont été prorogés, sous réserve de l'obligation de les réexaminer tous les cinq ans. Après un premier réexamen favorable à une préservation des arrangements spécifiques, en 2009, un deuxième a été entrepris en 2014.
- (152) Lors des consultations de 2014 entre la Commission, le service européen pour l'action extérieure et le Liechtenstein relatives à une éventuelle modification des règles actuelles¹²², le Liechtenstein a fait valoir que sa capacité d'absorption restait relativement limitée et n'avait pas évolué au cours de la période de référence.
- (153) La Commission a examiné si des changements étaient survenus dans la situation géographique particulière du Liechtenstein et dans les circonstances décrites dans la décision n° 1/95 du Conseil de l'EEE, à savoir que :
- a. Le Liechtenstein dispose d'une très faible surface habitable à caractère rural ;
 - b. La principauté compte un pourcentage inhabituellement élevé de résidents et d'employés non ressortissants de la principauté ;
 - c. Il est d'un intérêt vital pour le Liechtenstein de conserver son identité nationale.
- (154) Les résultats de l'évaluation sont les suivants :
- a. Le Liechtenstein occupe un territoire de 160 kilomètres carrés, qui n'a pas changé;
 - b. Le Liechtenstein a une population de 36 925 habitants. Elle a augmenté de plus de 4 000 personnes depuis 1998 (32 227), année de référence pour les adaptations, et d'environ 1 300 depuis 2009 (35 851), année du précédent réexamen. Cela peut ne pas sembler beaucoup en termes réels, mais revient à des augmentations de 14 % et environ 3 % respectivement. La proportion d'étrangers a également augmenté, passant à 33,5 % en 2012 contre 33,3 % l'année précédente, dont la moitié sont des ressortissants de l'EEE. Le nombre d'employés est presque égal au nombre de résidents (plus de 35 800 personnes), 52 % d'entre eux faisant la navette depuis les pays voisins ;
 - c. La question de l'identité nationale, n'a pas été évaluée dans le réexamen de 2014.
- (155) Après les deux premiers réexamens, les arrangements spécifiques sont demeurés inchangés. Le troisième réexamen pour la période 2014-2018, après avoir été retardé, a débuté en 2019 et s'achève en **2023**¹²³ pour démarrer aussitôt le réexamen de 2024 pour la période 2019-2023.
- (156) Ici encore, le Liechtenstein a fait savoir que sa capacité d'absorption de nouveaux résidents restait limitée, et la Commission a confirmé le constat tant en ce qui concerne la surface géographique que pour l'identité nationale.

¹²² Commission Européenne, 28 août 2015, Réexamen des adaptations sectorielles au Liechtenstein, [COM\(2015\) 411 final](#).

¹²³ Commission Européenne, 27 juillet 2023, Réexamen des adaptations sectorielles au Liechtenstein, [COM\(2023\) 458 final](#).

- (157) Dès lors, pour ce troisième réexamen, la Commission conclut que la proportion de résidents non ressortissants reste élevée pour la période 2014-2018 et qu'il n'est pas nécessaire de changer les règles pour le moment.
- (158) Néanmoins, compte tenu de l'objectif commun consistant à assurer la réalisation la plus complète possible de la libre circulation des personnes, tel qu'énoncé dans l'accord EEE, les parties pourraient examiner si une modification des adaptations sectorielles serait appropriée dans le cadre du quatrième réexamen des adaptations sectorielles prévu pour 2024.
- (159) On est donc clairement dans du provisoire qui dure, mais toujours avec une dose d'incertitude, dès lors que c'est la Commission, qui est chargée d'évaluer périodiquement si les conditions qui ont conduit à ces dérogations ont changé et justifient ou non le maintien des adaptations sectorielles octroyées au Lichtenstein .

2.2.2.2 Le cas de la Confédération Helvétique

- (160) Lors de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la Confédération Helvétique de 1999¹²⁴, a été instaurée une période transitoire jusqu'à 2007 dans laquelle s'appliquaient des restrictions envers certains pays spécifiques - d'Europe Centrale et de l'Est - en vue d'éviter qu'ils bénéficient de la libre circulation et notamment de l'accès à l'emploi dans la perspective du grand élargissement de l'UE en 2004. Entre 5 et 12 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, la libre circulation des personnes était assortie d'une clause de sauvegarde, qui s'applique si un seuil de nouveaux migrants était atteint.
- (161) Ces restrictions incluent le contrôle préalable des salaires et des conditions de travail, et reposent sur des limitations quantitatives pour les séjours dépassant une durée déterminée, tels que formulé à l'article 10 de l'accord :

« 1. La Suisse peut maintenir jusqu'au 31 mai 2007 des limites quantitatives concernant l'accès des travailleurs salariés occupant un emploi en Suisse et des indépendants, qui sont ressortissants de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Hongrie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque pour les deux catégories de séjour suivantes : pour une durée supérieure à quatre mois et inférieure à une année et pour une durée égale ou supérieure à une année. Les séjours inférieurs à quatre mois ne sont pas limités.

[..]

*4. Nonobstant les dispositions du paragraphe 3, les modalités suivantes sont convenues entre les parties contractantes : Si après cinq ans et jusqu'à 12 années après l'entrée en vigueur de l'accord, pour une année donnée, le nombre de nouveaux titres de séjour d'une des catégories visées au paragraphe 1 délivrés à des travailleurs salariés et indépendants de la Communauté européenne est supérieur à la moyenne des trois années précédentes **de plus de 10 %**, la Suisse peut, unilatéralement, pour l'année suivante, limiter le nombre de nouveaux titres de séjour de cette catégorie pour des travailleurs salariés et indépendants de la Communauté européenne à la moyenne des trois années précédentes **plus 5 %**. L'année suivante le nombre peut être limité au même niveau.*

¹²⁴ Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes. Texte consolidé.

*Nonobstant les dispositions de l'alinéa précédent, le nombre de **nouveaux** titres de séjour délivrés à des travailleurs salariés ou indépendants de la Communauté européenne ne peut pas être limité à moins de 15 000 par année pour les nouveaux titres de séjour d'une durée égale ou supérieure à une année et à 115 500 par année pour les titres de séjour d'une durée supérieure à quatre mois et inférieure à une année.*

[...]

7. Aucune limitation quantitative n'est applicable aux travailleurs frontaliers. »

(soulignement et surlignement ajoutés)

- (162) Chaque accord est spécifique et ce qui est traité ici n'est pas le risque de dilution de l'identité suisse, ni l'impact de la libre circulation des travailleurs en tant que tel, encore moins l'existence d'une priorité nationale. Les restrictions visent ici un sujet particulier auquel les Etats membres de l'UE lors de la signature de l'accord souscrivaient et pour lequel ils ont parfois demandé leurs propres clauses de sauvegarde : contrôler l'impact du grand élargissement aux Etats d'Europe centrale et orientale en 2004 sur les migrations internes et le marché de l'emploi, compte tenu de l'écart de niveau de vie et de charges au moment de leur entrée dans l'UE.
- (163) Pour atteindre cet objectif précis, on retrouve dans une certaine mesure les ingrédients (et les limites) des dérogations accordées au Liechtenstein : une durée limitée, une absence de discrimination (au-delà de celle entre Etats membres et pays en voie d'adhésion), une logique de quotas. Enfin et surtout il s'agit de restrictions temporaires (2007, c'est en réalité 3 ans après leur adhésion) et à nouveau « dynamiques ». La Suisse ne peut faire usage de ces restrictions qu'en cas de hausse supérieure à 10% du nombre de ressortissants de l'UE bénéficiant d'un titre de séjour, et de fait on interdit à la Suisse de plafonner la hausse de cette migration à un rythme inférieur à + 5% et dans le respect d'un volume annuel minimum prédéfini. Aucune restriction ne s'applique aux transfrontaliers. Ce n'est pas une fermeture des frontières, c'est une régulation de la hausse du trafic.

2.2.2.3 Le cas des Îles Åland

- (164) Les Îles Åland sont un archipel, considéré comme une province autonome de la Finlande depuis la Loi sur l'Autonomie de 1920, dotée d'un gouvernement autonome, d'un parlement local et d'une administration propre.
- (165) Au titre du protocole n°2 de l'accord d'adhésion de la Finlande à l'Union européenne en 1995¹²⁵, les Îles Åland bénéficient d'un régime d'exception au sein de l'Union européenne basé sur la nationalité, tel qu'énoncé aux articles suivants :

« Compte tenu du statut spécial dont jouissent les îles Åland en vertu du droit international, les traités sur lesquels est fondée l'Union européenne s'appliquent aux îles Åland avec les dérogations suivantes :

Article premier

Les dispositions du traité CE n'excluent pas l'application des dispositions en vigueur le 1er janvier 1994 dans les îles Åland en ce qui concerne :

¹²⁵ Acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume de Norvège, de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne, Protocole no 2 - sur les îles Åland, JO C 241 du 29 août 1994.

- les restrictions imposées, sur une base non discriminatoire, au droit des personnes physiques qui n'ont pas la « *hembygdsraett/kotiseutuoikeus* » (citoyenneté régionale) des îles Åland ainsi qu'à celui des personnes morales d'acquérir et de détenir des biens immobiliers dans les îles Åland sans la permission des autorités compétentes de ces îles;

- les restrictions imposées, sur une base non discriminatoire, au droit d'établissement et au droit de prestation de services visant les personnes physiques qui n'ont pas la « *hembygdsraett/kotiseutuoikeus* » (citoyenneté régionale) des îles Åland ou les personnes morales, si elles n'ont pas la permission des autorités compétentes de ces îles.

Article 2

a) Le territoire des îles Åland - considéré comme territoire tiers [...], et comme territoire national exclu du champ d'application des directives relatives à l'harmonisation des droits d'accise [...] - est exclu du champ d'application territoriale des dispositions communautaires en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et aux autres formes de fiscalité indirecte. Cette dérogation ne peut avoir aucun effet sur les ressources propres de la Communauté. [...]

Article 3

La République de Finlande garantit que le même traitement sera réservé à toutes les personnes physiques et morales des États membres dans les îles Åland. »
(soulignement et surlignement ajoutés)

(166) En outre, il est intéressant de noter que la nationalité est une condition non seulement de l'accès au logement, mais aussi de sa possession, conformément à la section 8 de la Loi sur l'Autonomie des Îles Åland¹²⁶ : « *La personne qui perd la citoyenneté finlandaise perd également le droit de domicile* ». Inversement, une personne qui résiderait plus de cinq ans en dehors de l'archipel perd alors sa nationalité Ålandaise, selon cette même section.

(167) À ce titre, la citoyenneté Ålandaise est accordée selon des critères très spécifiques, tels qu'énoncés à la section 7 de la Loi sur l'Autonomie des Îles Åland :

« *Le gouvernement d'Åland est habilité à accorder le droit de domicile. (30 janvier 2004/68) Sauf s'il existe des raisons convaincantes de ne pas accorder le droit de domicile, celui-ci est accordé sur demande à un citoyen finlandais*

1) *qui a établi sa résidence dans les îles Åland ;*

2) *qui a résidé de manière ininterrompue dans les îles Åland pendant au moins cinq ans;*
et

3) *qui a une connaissance satisfaisante de la langue suédoise.*

Pour une raison particulière, le droit de domicile peut également être accordé à une personne qui ne remplit pas les conditions du paragraphe 2, alinéas 2 et 3, sous réserve des dispositions d'une loi d'Åland. »

(168) Il sera toutefois intéressant de noter que, selon la section 24 de la Loi sur l'Autonomie des Îles Åland¹²⁷, « *Un citoyen de Finlande, d'Islande, de Norvège, de Suède ou du Danemark peut être*

¹²⁶ Act on the Autonomy of Åland, le 16 Août 1991, 1991/1144.

¹²⁷ Act on the Autonomy of Åland, le 16 Août 1991, 1991/1144.

employé comme fonctionnaire des îles Åland ou d'une municipalité des îles Åland. L'emploi d'autres étrangers pour ce type de service est régi par une loi des îles Åland. Seul un citoyen finlandais peut être employé dans les forces de police. »

(169) À partir du présent protocole et de la constitution Ålandaise, on peut voir qu'il existe une exception au droit de l'UE en matière d'accès au logement et à l'emploi au titre de la citoyenneté régionale. Mais le prix à payer pour justifier cette discrimination est double : d'une part la discrimination s'applique à rebours puisque perdre la nationalité finlandaise, et même quitter la région pour une certaine période, suffisent à faire perdre le droit à la citoyenneté régionale et à la priorité qui en découle. D'autre part les restrictions s'appliquent sans discrimination entre citoyens de l'UE.

(170) En réalité, ce que protègent ces restrictions, c'est moins une priorité nationale qu'un ancrage territorial. Vivre et travailler au pays, à la condition de quasiment ne jamais en sortir.

2.2.2.4 Le cas du Danemark

(171) Dans le cas du Danemark, il s'agit cette fois d'une exception aux dispositifs du droit de l'Union pour un Etat membre dans le cas de l'accès à l'acquisition d'une résidence secondaire.

(172) Celle-ci s'applique aux seules résidences secondaires, au titre du protocole n°32¹²⁸ du traité de Lisbonne, qui établit que « *Nonobstant les dispositions des traités, le Danemark peut maintenir sa législation en vigueur en matière d'acquisition de résidences secondaires* ».

(173) Pour cela, la législation danoise établit qu'il faut soit avoir une résidence permanente au Danemark, soit avoir vécu au Danemark pendant une période consécutive de cinq ans, conformément au premier paragraphe de la loi sur l'acquisition de biens immobiliers¹²⁹. L'autorisation est obtenue auprès du ministère danois de la justice.

(174) Une fois encore, la mesure exclut toute discrimination fondée sur la nationalité : l'Agence Danoise des Affaires Civiles précise même que « *Les règles d'acquisition s'appliquent indépendamment de la nationalité, c'est-à-dire que l'acheteur soit un citoyen danois, norvégien, grec ou chinois, par exemple*¹³⁰ ».

(175) Dans le cas des résidences principales, « *les citoyens de l'UE et de l'EEE peuvent généralement acheter une résidence à l'année au Danemark sans autorisation de l'Agence danoise des affaires civiles. Les citoyens de l'UE et de l'EEE doivent en revanche soumettre une déclaration au registre foncier danois*¹³¹ ».

(176) Ces législations, justifiées par le fait de pouvoir fournir des logements disponibles et abordables pour tous les danois en favorisant l'utilisation de l'immobilier comme résidence principale, sont ainsi peu ou pas restrictives s'agissant du droit à résidence et à la résidence principale et dans tous les cas non-discriminatoires.

¹²⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Protocole (no 32) sur l'acquisition de biens immobiliers au Danemark. JO C 202 du 7.6.2016 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E/PRO/32&from=SV>.

¹²⁹ Ministère de la Justice Danoise, Loi sur l'acquisition, LBK n° 265 du 21/03/2014.

¹³⁰ Ministère de la Justice Danoise, Demande d'acquisition d'une résidence secondaire.

¹³¹ Ministère de la Justice Danoise, Acquisition de biens immobiliers<https://civilstyrelsen.dk/sagsomraader/erhvervelse-af-fast-ejendom/ofte-stillede-spoergsmaal>.

- (177) L'UE accepte parfois des restrictions dans l'accès de ses ressortissants à la résidence, à l'emploi, au logement sur un territoire donné. Ces restrictions sont le plus souvent justifiées par des caractéristiques dont Monaco peut se revendiquer (taille, identité). Contrairement à une certaine posture, ces dérogations réputées temporaires peuvent s'avérer maintenues dans la durée, même si du point de vue de la souveraineté et de la sécurité juridique, ce n'est pas la même chose de bénéficier d'une dérogation temporaire sans cesse renouvelée que d'obtenir une dérogation pérenne.
- (178) Mais les dérogations acceptées jusqu'ici par l'UE restent éloignées du pacte social monégasque. Elles instaurent des plafonds ou des quotas, plus que des interdictions, et encore ces plafonds sont-ils dynamiques. Elles ciblent l'accès à la résidence ou au territoire, quitte à le conditionner à un ancrage. Jamais discriminatoires, elles ne réservent pas aux seuls nationaux des activités économiques.
- (179) Il semble donc d'autant plus important d'analyser en détail un des domaines dans lequel le pacte monégasque a été particulièrement imaginatif et juridiquement proluxe, à savoir les professions réglementées.

2.3 Professions réglementées

- (180) En droit de l'UE, le libre choix de la profession est un droit fondamental. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹³² garantit la liberté professionnelle (Article 15) ainsi que la liberté d'entreprise (Article 16).
- (181) La réglementation des services professionnels est une compétence partagée entre les États membres et l'UE. En l'absence de dispositions spécifiques du droit de l'Union harmonisant les conditions d'accès à une profession réglementée ou d'exercice de celle-ci, il est de la compétence des États membres de décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des quatre libertés fondamentales de circulation et des principes de **non-discrimination** (Article 18 TFUE) et de **proportionnalité**, complétées par la législation secondaire et en particulier la Directive services¹³³.

2.3.1 Rappel de l'acquis

2.3.1.1 Principe de la libre circulation des travailleurs

- (182) **Article 45 TFUE.** L'article 45 du TFUE¹³⁴ prévoit le principe de libre circulation des travailleurs sur le territoire de l'UE. Il dispose que :

« 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

¹³² Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012, p. 391–407.

¹³³ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur OJ L 376, 27.12.2006, p. 36–6.

¹³⁴ Article 45 TFUE, JOUE 115 du 09 Mai 2008 p. 0065 – 0066.

2. Elle implique **l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres**, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des **limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique** :

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,

c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

4. Les dispositions du présent article ne sont **pas applicables aux emplois dans l'administration publique**. » (surlignement ajouté)

(183) **Dérogations liées aux emplois dans l'administration publique.** L'article 45 TFUE admet une exception à l'interdiction de discrimination pour les emplois de l'administration publique. Le champ d'application de la notion d'administration publique a été précisé à plusieurs reprises par la jurisprudence de la CJUE pour le circonscrire à :

- l'ensemble d'emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. De tels emplois supposent en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité de droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité¹³⁵ ;
- les emplois dans l'administration publique qui ont un rapport avec des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État, auxquels doivent être assimilés les intérêts propres des collectivités publiques, tels que les administrations municipales¹³⁶ ;
- les représentants syndicaux dans les conseils d'administrations¹³⁷.

(184) En vertu de la Communication de la Commission du 18 mars 1988, la dérogation de l'article 45(4) TFUE s'applique également aux forces armées, la police et les autres forces de l'ordre ; la magistrature ; l'administration fiscale ; la diplomatie ; les emplois relevant des ministères de l'État, des gouvernements régionaux, des collectivités territoriales et autres organismes assimilés ; les « *banques centrales dans la mesure où il s'agit du personnel (fonctionnaires et autres agents) qui exerce les activités ordonnées autour d'un pouvoir juridique public de l'État*

¹³⁵ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission / Belgique*, aff. 149/79, paras 9-11. Par contre, l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4, ne s'applique pas à des emplois qui, tout en relevant de l'État ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite.

¹³⁶ CJCE, 26 mai 1982, *Commission / Belgique*, aff. 149/79, para. 7.

¹³⁷ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission / Belgique*, aff. 149/79, para. 15.

ou d'une autre personne morale de droit public telles que l'élaboration des actes juridiques, la mise en exécution de ces actes, le contrôle de leur application et la tutelle des organismes dépendants¹³⁸ ».

- (185) En revanche, la CJUE a précisé qu'une interprétation de la dérogation prévue par l'article 45(4) TFUE qui aurait pour effet d'exclure les ressortissants des autres Etats membres de la généralité des emplois dans l'administration publique, ne pouvait être admise puisqu'elle comporterait une restriction des droits de ces ressortissants qui irait au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer le respect des finalités poursuivies par cette disposition¹³⁹.
- (186) Dans cet esprit, la CJUE a expressément exclu du champ d'application de l'exception de l'article 45(4) TFUE les emplois suivants : les notaires¹⁴⁰, les avocats (« *telles que la consultation et l'assistance juridique, de même que la représentation et la défense des parties en justice, même lorsque l'interposition ou l'assistance de l'avocat est obligatoire ou forme l'objet d'une exclusivité établie par la loi* »)¹⁴¹, les stagiaires en droit¹⁴² ; les emplois de cadre infirmier dans les hôpitaux publics¹⁴³, les emplois de la santé (y compris des médecins spécialistes)¹⁴⁴ ; les enseignants¹⁴⁵ ; les chercheurs et scientifiques¹⁴⁶, les emplois universitaires¹⁴⁷ ; le secteur musical et lyrique¹⁴⁸ ; les postes et télécommunications¹⁴⁹, les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité¹⁵⁰ ; les emplois dans le transport terrestre, maritime et aérien¹⁵¹, les capitaines et seconds de navires marchand¹⁵², les capitaines et seconds de navires de pêche¹⁵³ ; les architectes¹⁵⁴ ; les poseurs de voies¹⁵⁵, agents de triage, élèves conducteurs de locomotives¹⁵⁶, signaleurs et ouvriers non qualifiés ; les plombiers¹⁵⁷ ; les aides-jardiniers¹⁵⁸ ; les puériculteurs¹⁵⁹ ; les veilleurs de nuit¹⁶⁰ ; les menuisiers¹⁶¹ ; les électriciens¹⁶².

¹³⁸ Communication de la Commission européenne du 18 mars 1988, 88/C 72/02.

¹³⁹ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission des communautés européennes c/ Royaume de Belgique*, aff. 149/79, para 22.

¹⁴⁰ CJUE, 24 mai 2011, *Commission / Luxembourg*, aff. C-51/08, para 125.

¹⁴¹ CJCE, 21 juin 1974, *Reyners / État belge*, aff. 2/74, para. 52.

¹⁴² CJUE, 10 décembre 2009, *Pesla*, aff. C-345/08, para 31.

¹⁴³ CJCE, 3 juin 1986, *Commission / France*, aff. 307/84, para 13.

¹⁴⁴ point n° 31, CJCE, 15 janvier 1998, *Kalliope Schöning-Kougebetopoulou*, aff. C-56/96, para 13; voir aussi CJCE, 2 juillet 1996, *Commission / Grèce*, affaire C-290/94, para 34.

¹⁴⁵ CJCE, 3 juillet 1986, *Lawrie-Blum*, aff. 66/85, para 29 ; CJCE, 27 novembre 1991, *Bleis*, aff. C-4-91, para 8.

¹⁴⁶ CJCE, 16 juin 1987, *Commission des communautés européennes c/ Italie*, aff. 225/85, para 9.

¹⁴⁷ CJCE, 30 mai 1989, *Allué*, aff. 33/88, para 7-9.

¹⁴⁸ CJCE, 2 juillet 1996, *Commission / Grèce*, affaire C-290/94, para 34.

¹⁴⁹ CJCE, 2 juillet 1996, *Commission / Grèce*, affaire C-290/94, para 34.

¹⁵⁰ CJCE, 2 juillet 1996, *Commission / Grèce*, affaire C-290/94, para 34.

¹⁵¹ CJCE, 2 juillet 1996, *Commission / Grèce*, affaire C-290/94, para 34.

¹⁵² CJCE, 30 septembre 2003, *Colegio de Oficiales de la Marina mercante española*, aff. C-405/01, paras 43- 44.

¹⁵³ CJCE, 30 septembre 2003, *Anker*, affaire C-47-02, para 64 et suivants.

¹⁵⁴ CJCE, 26 mai 1982, *Commission / Belgique*, aff. 149/79, para. 3.

¹⁵⁵ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission/Belgique*, aff. 149/79, para 3.

¹⁵⁶ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission / Belgique*, aff. 149/79, para 3.

¹⁵⁷ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission / Belgique*, aff. C-149/79, para 3.

¹⁵⁸ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission / Belgique*, aff. C-149/79, para 3.

¹⁵⁹ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission / Belgique*, aff. C-149/79, para 3.

¹⁶⁰ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission / Belgique*, aff. C-149/79, para 3.

¹⁶¹ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission / Belgique*, aff. C-149/79, para 3.

¹⁶² CJCE, 17 décembre 1980, *Commission / Belgique*, aff. C-149/79, para 3.

- (187) **Législation applicable.** La directive 2005/36/CE¹⁶³ met en place un **régime de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles** dans l'UE. Elle introduit une évaluation mutuelle des réglementations professionnelles nationales ainsi qu'un exercice de transparence qui consiste à examiner les limitations d'accès aux professions et à déterminer si elles sont nécessaires.
- (188) Elle contient également des obligations de transparence permanentes exigeant que tous les États membres fassent rapport sur les professions qu'ils réglementent et communiquent à la Commission les raisons pour lesquelles ils considèrent que les exigences existantes ou nouvelles sont conformes aux principes de non-discrimination et de proportionnalité. Elle s'applique à tous les ressortissants de l'UE, des pays de l'EEE et de l'AELE et de la Suisse souhaitant exercer une profession réglementée, soit à titre indépendant, soit à titre salarié, dans un pays autre que celui où ils ont acquis leurs qualifications professionnelles.
- (189) Le respect de texte fait l'objet d'un contrôle régulier par la Commission comme gardienne des traités. Le 14 juillet 2023, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure d'infraction en envoyant une lettre de mise en demeure à l'Allemagne¹⁶⁴ et d'adresser un avis motivé à la Belgique¹⁶⁵, à Chypre¹⁶⁶ et à la Roumanie¹⁶⁷ pour transposition incorrecte de la directive 2005/36/CE. Le dossier allemand porte sur des obstacles à la reconnaissance des qualifications professionnelles des sages-femmes.
- (190) En ce qui concerne la Belgique, il s'agit de l'imposition d'exigences linguistiques excessives aux professionnels de l'enseignement cherchant à travailler en Communauté française, ce qui limite fortement la possibilité pour les enseignants étrangers de travailler en Belgique. En ce qui concerne Chypre, la procédure d'infraction porte sur l'obligation de résidence à Chypre pour les avocats qui souhaitent y fournir leurs services, alors que les règles de l'Union interdisent les conditions de résidence. Le dossier roumain concerne la lourde restriction imposée aux vétérinaires pour fournir leurs services à titre temporaire depuis un autre État membre de l'Union, étant donné que la législation roumaine impose aux vétérinaires d'obtenir un agrément préalable de la chambre professionnelle compétente avant d'être autorisés à fournir des services temporaires.
- (191) La Directive (UE) 2018/958 relative au **contrôle de proportionnalité**¹⁶⁸ établit pour les États membres une obligation d'analyse *ex-ante* de la proportionnalité de nouvelles réglementations professionnelles nationales. En vertu de cette Directive, il convient de contrôler le caractère proportionné des dispositions nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice après leur adoption.

¹⁶³ Texte consolidé: [Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles](#) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, 10.12.2021. Voir l'article 3 1.a).

¹⁶⁴ INFR(2023)4010.

¹⁶⁵ INFR(2018)2162.

¹⁶⁶ INFR(2018)2165.

¹⁶⁷ INFR(2018)2303.

¹⁶⁸ [Directive \(UE\) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.](#)

- (192) La Commission veille également au respect de ce texte. Le 2 décembre 2021, la Commission a engagé des poursuites contre 18 États membres qui n'ont pas assuré la bonne transposition des règles de l'UE en ce qui concerne le contrôle de la proportionnalité des nouvelles réglementations de professions¹⁶⁹.
- (193) La directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur ("**Directive Services**")¹⁷⁰ encadre strictement une série d'exigences applicables aux prestataires de services, qui concernent notamment la forme juridique, la détention du capital et les tarifs. Ces exigences ne sont pas strictement interdites, mais la CJUE a considéré qu'elles constituaient des obstacles au marché unique des services. Sur base de la Directive Services, les États ne peuvent les maintenir qu'après notification préalable à la Commission et en respectant trois conditions cumulatives : **ne pas être discriminatoires**, être justifiées par une raison impérieuse d'intérêt général et être proportionnées, ce qui signifie l'absence de mesures moins contraignantes susceptibles d'atteindre le même objectif.
- (194) En 2015, la Commission a lancé des procédures d'infraction à l'encontre de l'Autriche, de Chypre, de l'Allemagne, de Malte, de la Pologne et de l'Espagne au motif que leurs dispositions nationales prévoient des obstacles contraires à la Directive Services dans le domaine des services professionnels¹⁷¹.
- (195) **Recommandations de la Commission.** En janvier 2017, la Commission a publié des recommandations à l'intention des États membres concernant les réformes nationales en matière de réglementation des services professionnels¹⁷². L'objectif de ces recommandations consistait à encourager et à assister les États membres dans la création d'un environnement réglementaire propice à la croissance, à l'innovation et à la création d'emplois.
- (196) Cependant, dans sa Communication en 2021¹⁷³, la Commission a constaté que les progrès des réformes en la matière étaient décevants et que seuls quelques États membres ont pris des mesures visant à supprimer une réglementation disproportionnée. Ce sujet continue de faire l'objet d'une grande attention et plusieurs cas de restrictions à l'accès des professions font l'objet de plaintes devant la Commission.
- (197) En tout état de cause, quand bien même une profession serait réglementée, quand bien même elle échapperait à la Directive Services (comme les personnels de santé), quand bien même les régimes de déclaration ou autorisations préalables seraient reconnus compatibles, les discriminations directes ou indirectes sur base de la nationalité resteraient contraires à l'acquis.

2.3.1.3 Les quatre libertés fondamentales

- (198) **Interdiction de discrimination sur la base de la nationalité.** Conformément à la jurisprudence constante, est interdite toute restriction injustifiée qui découlerait du droit national et restreindrait

¹⁶⁹ Voir le [Communiqué de presse de la Commission du 2 décembre 2021](#).

¹⁷⁰ [Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur](#) OJ L 376, 27.12.2006.

¹⁷¹ Voir le [Communiqué de presse de la Commission du 18 juin 2015](#).

¹⁷² [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur les recommandations de réformes en matière de réglementation des services professionnels](#), COM(2016) 820, et le document [SWD\(2016\) 436](#) qui l'accompagne.

¹⁷³ [Communication de la Commission sur le bilan et la mise à jour des recommandations de réformes de 2017 en matière de réglementation des services professionnels {SWD\(2021\) 185 final}](#), Bruxelles, le 9.7.2021 COM(2021) 385 final.

la liberté d'établissement, la libre prestation des services ou la libre circulation des capitaux, notamment toute discrimination **pour des raisons de nationalité ou de résidence**.

- (199) Ainsi, lorsque l'accès à des activités salariées ou non salariées et leur exercice sont subordonnés au respect de certaines exigences de qualifications professionnelles déterminées, il convient de veiller à ce que ces règles soient justifiées par des objectifs d'intérêt général ou par des raisons impérieuses d'intérêt général, reconnues comme telles par la jurisprudence de la CJUE¹⁷⁴, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif¹⁷⁵.
- (200) Il résulte de la jurisprudence constante de la CJUE¹⁷⁶ que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le TFUE devraient remplir quatre conditions, à savoir qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des objectifs d'intérêt général :

« Il résulte d'une jurisprudence constante qu'un régime d'autorisation administrative préalable ne saurait légitimer un comportement discrétionnaire de la part des autorités nationales, de nature à priver les dispositions communautaires, notamment celles relatives aux libertés fondamentales en cause au principal, de leur effet utile. Dès lors, pour qu'un régime d'autorisation administrative préalable soit justifié alors même qu'il déroge à de telles libertés fondamentales, il doit, en tout état de cause, être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, de manière à encadrer l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales afin que celui-ci ne soit pas exercé de manière arbitraire ». (soulignement et surlignement ajoutés)

- (201) Les **motifs purement économiques**, à savoir **la protection de l'économie nationale aux dépens des libertés fondamentales, ainsi que les motifs purement administratifs**, tels que la réalisation de contrôles ou la collecte de statistiques, **ne peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général**¹⁷⁷.
- (202) Concernant la **liberté des services**, dans son arrêt *Commission/France*, la Cour a considéré que l'exigence française d'avoir un siège d'exploitation en France pour que les laboratoires d'analyses biomédicales puissent obtenir une licence et être autorisés à travailler dans le cadre

¹⁷⁴ Les raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par la Cour de justice incluent la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services, y compris en garantissant la qualité de l'artisanat, et des travailleurs, la protection de la bonne administration de la justice, la garantie de la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude et la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales, la sauvegarde de l'efficacité des contrôles fiscaux, la sécurité des transports, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la sauvegarde et la préservation du patrimoine historique et artistique national, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle.

¹⁷⁵ Les règles d'égalité de traitement prohibent non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent, en fait, au même résultat. La prise en considération, comme critère d'attribution d'une indemnité de séparation, du fait qu'un travailleur a son domicile dans un autre État membre peut, selon les circonstances, constituer une discrimination interdite. Tel n'est pas le cas si le régime d'une telle indemnité tient compte de différences objectives entre la situation des travailleurs suivant qu'ils ont, au moment d'accéder à leur emploi, leur domicile sur le territoire national ou à l'étranger. Voir CJUE, 12 février 1974, *Sotgiu / Deutsche Bundespost*, aff. 152-73.

¹⁷⁶ CJUE, 30 novembre 1995, *Gebhard*, aff. C-55/94, point 37.

¹⁷⁷ Voir considérant 17 et Article 6(3) de la Directive 2018/958 du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

de l'assurance maladie obligatoire française constituait une restriction à la libre prestation de services :

« Dans la mesure où la réglementation française refuse, dans ces conditions, que les caisses d'assurance maladie prennent en charge les frais des analyses effectuées par des laboratoires d'analyses de biologie médicale ayant leur siège d'exploitation dans un autre État membre, sans autorisation préalable accordée à titre exceptionnel lorsque l'assuré ne peut pas recevoir de soins appropriés en France, elle exclut, de fait, les laboratoires établis dans un autre État membre de pouvoir effectuer des prestations de services pour des assurés établis en France. Elle constitue dès lors une restriction à la libre prestation des services¹⁷⁸ ». (soulignement ajouté)

- (203) Autrement dit, la réglementation des professions, si légitime soit-elle, n'est presque jamais susceptible de justifier une restriction à l'exercice transfrontalier de la libre prestation de services par un professionnel réglementé dans un autre Etat membre.
- (204) Concernant la **liberté d'établissement**, dans l'affaire des *Opticiens grecs*¹⁷⁹, la CJUE a conclu que la condition selon laquelle les officines d'opticiens sont réservées à un opticien reconnu qui est une personne physique et qui détient au moins 50 % du capital social de la société était contraire à la liberté d'établissement.
- (205) La Grèce a justifié ces restrictions pour des motifs impérieux d'intérêt général tirés de la protection de la santé publique. Le législateur grec aurait voulu sauvegarder une relation personnelle de confiance à l'intérieur du magasin de vente d'articles d'optique ainsi qu'une responsabilité illimitée et absolue de l'opticien, exploitant ou propriétaire du magasin, en cas de faute. En ce qui concerne les personnes morales, le niveau élevé de participation des opticiens dans le capital social éloignerait le risque de commercialisation complète des magasins d'articles d'optique¹⁸⁰.
- (206) La Cour a toutefois constaté que l'objectif de protection de la santé publique peut être atteint au moyen de mesures beaucoup moins restrictives de la liberté d'établissement des personnes physiques et morales, par exemple au moyen de l'exigence de la présence d'opticiens diplômés salariés ou associés dans chaque magasin d'optique¹⁸¹.
- (207) Concernant la **liberté de circulation des capitaux** garantie par l'article 63 TFUE, il existe un large éventail de précédents en droit européen démontrant qu'il existe des limites aux restrictions en matière de propriété, de contrôle et de gestion que les États membres peuvent légalement imposer, même à des professions réglementées. Le secteur des pharmacies en est une bonne illustration :
- France : restriction de la propriété du capital aux pharmaciens et limitation de la propriété multiple à quatre pharmacies¹⁸²;

¹⁷⁸ CJUE, 11 Mars 2004, *Commission c/ France*, aff. C-496/01, para. 91.

¹⁷⁹ CJUE, 21 avril 2005, *Commission v Grèce*, aff. C-140/03.

¹⁸⁰ CJUE, 21 avril 2005, *Commission v Grèce*, aff. C-140/03, para. 33.

¹⁸¹ CJUE, 21 avril 2005, *Commission v Grèce*, aff. C-140/03, para. 35.

¹⁸² Rapport de la Commission Européenne, DG COMP, du 8 Juillet 2009 : Pharmaceutical Sector Inquiry, p. 44, note de bas de page 87.

- Autriche : limitation du choix de la forme juridique d'une pharmacie (par exemple, interdiction pour les sociétés par actions de posséder une pharmacie et interdiction d'exploiter plus d'une officine)¹⁸³;
- Espagne : restriction de la propriété du capital aux pharmaciens et interdiction de détenir des actions dans plus d'une pharmacie¹⁸⁴;
- Italie : restriction de la propriété des pharmacies privées aux pharmaciens ou aux entités juridiques composées de pharmaciens, et limitation de la propriété multiple¹⁸⁵ ;
- Portugal : limitation de la propriété multiple à quatre pharmacies¹⁸⁶.

(208) La CJUE a également rendu deux arrêts de principe dans le secteur vétérinaire, considérant que les restrictions législatives roumaines et autrichiennes relatives à l'interdiction des exigences en matière d'actionariat et de structure de gestion étaient incompatibles avec le droit de l'UE¹⁸⁷.

« (...) une réglementation nationale qui exclut de toute participation au capital des sociétés de vétérinaires toutes les personnes ne disposant pas de l'habilitation professionnelle va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de protection de la santé publique et d'indépendance des vétérinaires¹⁸⁸ ». (soulignement ajouté)

2.3.2 Application de l'acquis sur les professions réglementées monégasques

(209) Nous comprenons qu'il existe plusieurs régimes juridiques applicables aux professions réglementées. Les règles spécifiques à chaque profession réglementée dans la Principauté sont détaillées à l'ANNEXE 3.

2.3.2.1 Professions dont l'accès est limité par un mécanisme de *numerus clausus*

(210) **L'analyse du mécanisme de *numerus clausus* sous le droit de l'UE.** De manière générale, une limitation globale du nombre de personnes à admettre dans certaines professions peut être considérée comme compatible avec les règles de l'UE, sous conditions de respect d'un certain nombre de critères.

(211) En matière d'accès aux études, la jurisprudence de l'UE a déjà eu l'occasion de trancher la question. En 2006, la Belgique a limité par décret le nombre d'étudiants étrangers pouvant s'inscrire dans certaines filières médicales et paramédicales. Saisi d'un recours en annulation de ce décret par des étudiants non-résidents, le juge belge a décidé de poser une question préjudicielle à la CJUE¹⁸⁹.

(212) La Cour a rappelé que le droit de l'UE s'oppose par principe à de tels quotas et a indiqué que la réglementation belge crée une inégalité de traitement entre les étudiants résidents et les étudiants non-résidents, ce qui constitue une discrimination indirecte sur la base de la nationalité. Toutefois, la Cour a précisé qu'une différence de traitement peut être acceptée si elle repose sur

¹⁸³ Voir le [Communiqué de presse de la Commission du 28 Juin 2006](#).

¹⁸⁴ Voir le [Communiqué de presse de la Commission du 28 Juin 2006](#).

¹⁸⁵ Voir le [Communiqué de presse de la Commission du 28 Juin 2006](#).

¹⁸⁶ Voir le [Communiqué de presse de la Commission du 18 Septembre 2008](#).

¹⁸⁷ CJUE, 29 juillet 2019, *Commission v Autriche*, aff. [C-209/18](#) ; CJUE, 1 Mars 2018, *CMVRO*, aff. [C-297/16](#).

¹⁸⁸ CJUE, 29 juillet 2019, *Commission v Autriche*, aff. [C-209/18](#), para. 105.

¹⁸⁹ CJUE, 13 avril 2010, aff. [C-73/08](#), *Bressol e.a.*.

une justification objective, et a donné au juge national des critères permettant de se prononcer sur la question.

(213) Sur la condition de la résidence, la CJUE a considéré que cette dernière :

« est plus aisément remplie par les ressortissants nationaux, qui ont leur résidence le plus souvent en Belgique, que par les ressortissants d'autres États membres, dont la résidence est en revanche située, en règle générale, dans un autre État membre que la Belgique [...] ».

Il s'ensuit, [...] que la réglementation nationale en cause au principal affecte, par sa nature même, davantage les ressortissants des États membres autres que le Royaume de Belgique que les ressortissants nationaux et qu'elle défavorise ainsi plus particulièrement les premiers¹⁹⁰ ». (soulignement et surlignement ajoutés)

(214) Sur la justification tirée des exigences liées à la santé publique :

*« [...] une **inégalité de traitement fondée indirectement sur la nationalité peut être justifiée par l'objectif visant à maintenir un service médical de qualité, équilibré et accessible à tous**, dans la mesure où il contribue à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé publique [...] ».* (surlignement ajouté)

Le juge national est dès lors invité à « vérifier que de véritables risques pour la protection de la santé publique existent¹⁹¹ en prenant en considération le "lien entre la formation des futurs professionnels de la santé et l'objectif visant à maintenir un service médical de qualité, équilibré et accessible à tous n'est qu'indirect et moins causal que le lien entre l'objectif de la santé publique et l'activité de professionnels de la santé déjà présents sur le marché¹⁹² ».

 (soulignement ajouté)

(215) Sur la justification tirée de charges excessives pour le financement de l'enseignement supérieur, la Cour a rappelé que :

« la charge financière ne constitue pas un motif essentiel ayant justifié l'adoption du décret du 16 juin 2006. En effet, selon ces explications, le financement de l'enseignement est organisé sur la base d'un système d' « enveloppe fermée » dans lequel l'allocation globale ne varie pas en fonction du nombre total d'étudiants¹⁹³ ». (soulignement ajouté)

(216) Pour mémoire, les motifs d'ordre économique ou financier ne sont pas acceptés par la CJUE¹⁹⁴.

(217) Il ressort de la jurisprudence de la CJUE qu'une limitation du nombre de personnes pour accéder à une profession peut être envisagée si cette mesure est **justifiée sur des critères objectifs, non-discriminatoires et connus à l'avance**.

(218) Sur cette base, on considère qu'un régime qui permettrait aux autorités monégasques de fermer l'accès à une profession pourrait être maintenu dès lors qu'une telle restriction est justifiée par

¹⁹⁰ CJUE, 13 avril 2010, aff. C-73/08, *Bressol e.a.*, paras. 45 et 46.

¹⁹¹ CJUE, 13 avril 2010, aff. C-73/08, *Bressol e.a.*, para. 66.

¹⁹² CJUE, 13 avril 2010, aff. C-73/08, *Bressol e.a.*, para. 69.

¹⁹³ CJUE, 13 avril 2010, *Bressol e.a.*, aff. C-73/08, para. 51.

¹⁹⁴ Voir par exemple l'arrêt de la CJUE, 15 Mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03.

un motif impérieux non-économique, proportionné, et ne prévoit pas de discrimination sur la base de la nationalité - tant sur le principe que sur les modalités d'accès -, ni en faveur des seuls Monégasques, ni *a fortiori* en faveur de certains Etats membres (France).

(219) Or, nous comprenons que pour un nombre important de professions réglementées, la loi monégasque prévoit différentes formes de restrictions sur base de la nationalité. Par exemple, en vertu de l'article 5 de la Loi n°1.231 du 12 juillet 2000 relative aux professions d'expert-comptable et de comptable agréé :

« Peuvent seules être autorisées à exercer la profession d'expert-comptable les personnes réunissant les conditions suivantes :

1° - être de nationalité monégasque ou justifier d'attaches sérieuses avec la Principauté et y avoir son domicile ;

2° - jouir de ses droits civils ;

3° - offrir toutes garanties de moralité professionnelle ;

4° - être titulaire d'un diplôme d'expert-comptable.

L'autorisation n'est accordée qu'après avis motivé du Conseil de l'Ordre, lequel se prononce notamment sur la valeur du diplôme dont le demandeur est titulaire.

Elle peut être retirée après avis motivé du conseil de l'Ordre lorsque l'une des conditions mentionnées aux chiffres 1°, 2° ou 3° du présent article cesse d'être remplie, l'intéressé entendu ou dûment appelé à fournir ses observations. »

(220) Sans préjudice du *numerus clausus* établi par Ordonnance Souveraine¹⁹⁵ (à 35), ce régime instaure clairement une inégalité de traitement sur la base de la nationalité. Il semble dès lors difficile de considérer que la réglementation de la profession d'expert-comptable serait compatible avec le droit de l'UE.

(221) En conclusion, si le principe d'un *numerus clausus* peut être envisagé pour certaines professions sur base d'un motif impérieux et de critères objectifs et proportionnés, l'interdiction des praticiens de l'UE, et même leur plafonnement à l'exclusion de ceux de nationalité monégasque ne survivrait pas à l'accord d'association. Il n'est toutefois pas évident qu'un *numerus clausus* sans priorité nationale ait un effet protecteur pour l'accès des ressortissants monégasques, eu égard à l'étroitesse du *numerus*.

2.3.2.2 Professions réservées en priorité aux nationaux et/ou subordonnées à une autorisation administrative

(222) **Tout d'abord**, nous comprenons que pour un certain nombre de professions, la législation monégasque favorise l'accès par un ordre de priorité établi de manière suivante¹⁹⁶ :

¹⁹⁵ Ordonnance Souveraine n°6.323 du 27 mars 2017 fixant le nombre d'Experts-comptables et de comptables agréés autorisés à exercer la profession.

¹⁹⁶ Voir par exemple l'article 5 de la Loi n° 629 du 17 juillet 1957 tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté.

- i. Citoyens monégasques;
 - ii. Etrangers mariés à une personne de nationalité monégasque ayant conservé sa nationalité et non légalement séparés, et étrangers nés d'un auteur monégasque ou adoptés par ce dernier ;
 - iii. Etrangers vivant en union libre mais dans les liens d'un contrat de vie commune avec un ou une monégasque ayant conservé sa nationalité ;
 - iv. Etrangers, père ou mère d'un enfant de nationalité monégasque né d'un auteur monégasque ou adopté par ce dernier ;
 - v. Etrangers domiciliés à Monaco ;
 - vi. **Etrangers domiciliés dans les communes limitrophes**, autorisés à y travailler, et ayant déjà exercé une activité professionnelle à Monaco ;
 - vii. Etrangers domiciliés hors de Monaco.
- (223) Il s'agit notamment de l'ordre de priorité pour l'octroi d'une autorisation à l'employeur concerné pour le recrutement d'un travailleur de nationalité étrangère pour un emploi privé¹⁹⁷ et par exemple de celui des professions qui relèvent de la fonction publique¹⁹⁸, sans distinction entre les fonctions selon qu'elles participent ou non à l'exercice de la puissance publique. Il en résulte une inégalité de traitement non seulement entre les citoyens monégasques et les étrangers mais également entre les ressortissants de l'UE. En effet, la préférence est accordée aux « *étrangers domiciliés dans les communes limitrophes* » donc a priori les Français.
- (224) En outre, nous comprenons que pour certaines professions, l'ordre de priorité doit respecter des accords de la Principauté de Monaco avec le Gouvernement français, ce qui crée une forme de préférence et donc de discrimination en faveur des Français par rapport aux autres ressortissants de l'UE. Il s'agit par exemple de l'état-major et de l'équipage des bateaux de transports maritimes à caractère commercial¹⁹⁹.
- (225) Sans préjudice de la dérogation prévue à l'article 45 TFUE pour l'exercice de la puissance publique²⁰⁰, cette taxinomie de l'accès à l'emploi en fonction de critères de rattachement purement nationaux ou géographique, voire en partie subjectifs, a peu de chance de survivre à un Accord d'association.
- (226) **Ensuite**, la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991²⁰¹ subordonne l'exercice des activités artisanales, commerciales, industrielles et professionnelles à titre indépendant par des personnes physiques de nationalité étrangère à **l'obtention d'une autorisation administrative**. En revanche, les

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Article 1^{er} de la Loi n° 188 du 18 juillet 1934 relative aux fonctions publiques.

¹⁹⁹ Cf. ANNEXE 3.

²⁰⁰ Applicable par exemple aux emplois publics en application de la Convention franco-monégasque du 8 novembre 2005 destinée à adapter la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco, à condition qu'ils impliquent l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'État.

²⁰¹ Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques.

personnes de nationalité monégasque peuvent exercer un certain nombre de ces activités sur la base d'une **simple déclaration** :

« Article 1^{er}

Les activités artisanales, commerciales, industrielles et professionnelles peuvent être exercées, à titre indépendant, dans les conditions prévues par la présente loi, à l'exception des activités ou des professions dont l'accès est déjà soumis à autorisation.

Article 2

*Sous réserve des dispositions de l'article 8, **les personnes physiques de nationalité monégasque** peuvent exercer les activités visées à l'article premier après en avoir **fait la déclaration** au Ministre d'État ; celui-ci doit en accuser réception.*

*[...] Il est donné récépissé, daté et signé par le Ministre d'État dans le **délai de quinze jours** à compter du dépôt de la déclaration.*

*À défaut de délivrance du récépissé dans ce délai, **l'accusé de réception prévu au premier alinéa vaut récépissé.** [...]*

Article 5

*L'exercice des activités visées à l'article premier par des personnes physiques de **nationalité étrangère est subordonné à l'obtention d'une autorisation administrative.***

L'ouverture ou l'exploitation d'une agence, d'une succursale ou d'un bureau administratif ou de représentation, d'une entreprise ou d'une société dont le siège est situé à l'étranger est également assujettie à autorisation administrative.

[...]

L'autorisation d'exercer doit être délivrée par décision du Ministre d'État, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la recevabilité de la demande.

Le délai de trois mois peut être suspendu :

1° - si l'autorisation est subordonnée, en application d'une convention internationale à une décision préalable d'un organisme étranger ;

2° - si l'Administration sollicite par demande motivée la production de pièces complémentaires nécessaires à l'instruction de la demande.

*Ce délai peut être prorogé pour une **durée maximale de six mois** si l'Administration requiert d'un organisme étranger la communication d'informations nécessaires à l'instruction de la demande. [...] » (surlignements ajoutés)*

- (227) Il s'agit par exemple du cas des antiquaires²⁰². Les conditions d'accès sont donc plus restrictives pour les étrangers par rapport aux simples formalités requises pour les ressortissants monégasques.

²⁰² Ordonnance Souveraine n° 4.365 du 20 novembre 1969 portant réglementation des professions d'antiquaires, brocanteurs et assimilés.

- (228) Cette dualité de traitement (simple déclaration pour les uns, autorisation pour les autres), est typique des restrictions contraires à la Directive Services²⁰³. Son application à quasiment toute activité commerciale, artisanale, industrielle ou professionnelle ne semble susceptible de rencontrer aucun des motifs impérieux reconnus par la Cour, ni de respecter le principe de proportionnalité.
- (229) **En outre**, nous comprenons que certaines professions octroient d'autres privilèges aux seuls citoyens monégasques. Par exemple, seules les personnes de nationalité monégasque peuvent se voir attribuer **gratuitement** une autorisation administrative de mise en exploitation de taxi²⁰⁴. En revanche, les ressortissants européens sont obligés d'acheter une telle autorisation.
- (230) **Enfin**, différentes dispositions nationales peuvent créer des conditions désavantageuses aux dépens des étrangers pour l'exercice des activités professionnelles. Ainsi par exemple, seules les personnes de nationalité monégasque ou leur conjoints peuvent bénéficier de l'aide et d'un prêt à l'installation professionnelle consentis par l'Etat, afin de faciliter le démarrage d'une première activité exercée à titre indépendant ou au travers de sociétés de personnes²⁰⁵. Cette disposition favorise l'accès à l'activité professionnelle des Monégasques au détriment des ressortissants étrangers.
- (231) En définitive, l'ensemble de ces dispositions semble difficile à concilier avec la reprise de l'acquis, en ce qu'il contient des critères discriminatoires, fussent-ils indirects ou sur la base de la nationalité.

2.3.2.3 Professions réservées

- (232) Pour un certain nombre de professions, l'accès à la profession est réservé exclusivement et *de facto* aux seuls ressortissants monégasques. Il s'agit par exemple de la profession d'avocat²⁰⁶, d'architecte²⁰⁷, d'huissier²⁰⁸, etc.
- (233) La réglementation de certaines professions dites « réservées » prévoit une dérogation d'accès aux étrangers en cas de sous-effectif (psychologie, ostéopathie²⁰⁹) ou en cas d'un accord international de reconnaissance mutuelle (chirurgie-dentaire).
- (234) Le régime juridique de ces professions est le plus clairement discriminatoire au sens du droit européen en ce qu'il interdit aux étrangers d'accéder à la profession. Comme détaillé dans l'ANNEXE 3, la plupart (si ce n'est la quasi-totalité) de ces professions (par exemple les avocats²¹⁰) ont été expressément exclues par la CJUE de l'exception de l'Article 45(4) du TFUE.

²⁰³ CJUE, 19 décembre 2012, *Commission européenne c/ Royaume de Belgique*, aff. C-577/10.

²⁰⁴ Article 1er de l'Arrêté ministériel n° 2020-466 du 08/07/2020 fixant les conditions d'attribution d'une autorisation administrative de mise en exploitation de taxi.

²⁰⁵ Article 3 de l'Arrêté ministériel n° 2004-261 du 19 mai 2004 relatif à l'installation professionnelle et à l'aide aux entreprises.

²⁰⁶ Article 1er de la Loi n° 1.047 du 28 juillet 1982 sur l'exercice des professions d'avocat-défenseur et d'avocat.

²⁰⁷ Ordonnance-Loi n° 341 du 24 mars 1942 lu en conjonction avec Loi n° 520 du 20 juin 1950 relative à l'admission dans l'ordre des architectes de la Principauté.

²⁰⁸ Article 72 de la Loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires.

²⁰⁹ Articles 5 et 6 de Arrêté ministériel n° 2008-483 du 1er septembre 2008 relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie.

²¹⁰ CJCE, 21 juin 1974, *Reyners / État belge*, aff. 2/74, para. 52.

Il y a donc encore moins besoin de s'étendre ici que pour les restrictions précédentes sur le fait que ce régime a vocation à disparaître avec l'Accord d'association.

2.3.3 Conclusion

(235) Ainsi, le pacte social monégasque a été décliné avec soin et variété aux professions réglementées, en variant les régimes selon les cas et les besoins, mais toujours en maintenant sous une forme ou sous une autre une priorité nationale. Lus à la lumière du droit de l'UE, ces différents régimes constituent tous des restrictions discriminatoires à la libre prestation de service et à la liberté d'établissement.

(236) Au regard de ce qui précède, il semble qu'aucune des déclinaisons du pacte social appliqué aux professions réglementées ne devrait survivre à un accord d'association.

3. L'ANALYSE SECTORIELLE

3.1 Menace sur la discrimination positive envers les entreprises monégasques en matière de marchés publics

3.1.1 Une application large des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination en matière de marchés publics.

(237) La directive 2014/24 sur la passation des marchés publics²¹¹ prévoit l'ensemble des principes applicables aux marchés publics au sein de l'Union européenne. Mettant en œuvre les Traités et notamment l'article 18 TFUE, elle indique à la première phrase du premier considérant que :

« La passation de marchés publics par les autorités des États membres ou en leur nom doit être conforme aux principes du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment la libre circulation des marchandises, la liberté d'établissement et la libre prestation de services, ainsi qu'aux principes qui en découlent comme l'égalité de traitement, la non-discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la transparence. » (soulignement ajouté)

(238) De la même manière, ces principes sont visés au considérant 2 de la directive 2014/25 sur la passation des marchés publics par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux²¹². Ils sont repris dans le corps de ces directives à l'article 18, paragraphe 1, de la directive 2014/24, et à l'article 36, paragraphe 1, de la directive 2014/25 :

« Les pouvoirs adjudicateurs traitent les opérateurs économiques sur un pied d'égalité et sans discrimination et agissent d'une manière transparente et proportionnée.

Un marché ne peut être conçu dans l'intention de le soustraire au champ d'application de la présente directive ou de limiter artificiellement la concurrence. La concurrence est considérée comme artificiellement limitée lorsqu'un marché est conçu dans l'intention de

²¹¹ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, JO L 94 / 65 du 28 mars 2014.

²¹² Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE, JO L94 / 243 du 28 mars 2014.

favoriser ou de défavoriser indûment certains opérateurs économiques. » (soulignement ajouté).

- (239) La directive 2014/23²¹³ sur l'attribution des contrats de concession relève également le nécessaire respect des principes du TFUE par les Etats membres : « les États membres sont libres, conformément aux principes d'égalité de traitement, de non-discrimination, de transparence et de libre circulation des personnes consacrés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'organiser la fourniture de services soit en tant que services d'intérêt économique général, soit en tant que services non économiques d'intérêt général, ou une combinaison des deux ». (soulignement ajouté)
- (240) En outre, elle rappelle au considérant 4 que l'attribution de concessions de services présentant un intérêt transnational est soumise aux principes du TFUE. À cet égard, elle reprend la jurisprudence constante de la Cour²¹⁴ et la Communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non-soumises ou partiellement soumises aux directives « marchés publics » (2006/ C179/02)²¹⁵ qui explicitent que les pouvoirs adjudicateurs sont tenus de respecter les règles fondamentales du traité, y compris les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement, même dans le cadre de la conclusion de contrats qui sont exclus du champ d'application des directives communautaires, mais qui présentent néanmoins un intérêt pour le marché intérieur²¹⁶. Cette jurisprudence a encore été réitérée récemment par la Cour²¹⁷.
- (241) Parmi les critères pour déterminer la pertinence pour le marché intérieur, la jurisprudence et la pratique décisionnelle ont exclu les marchés « d'un enjeu économique très réduit²¹⁸ », mais à l'inverse, ont inclus « l'existence d'un intérêt économique pour les opérateurs situés dans d'autres Etats membres », à charge pour l'entité adjudicatrice de déterminer cette pertinence.
- (242) Dans sa Communication interprétative, la Commission précise qu'un tel intérêt est fondé sur les circonstances spécifiques de l'espèce, notamment l'objet du marché, son montant, les caractéristiques du secteur en cause, ainsi que le lieu géographique de l'exécution du marché²¹⁹.
- 3.1.2 L'importance de la commande publique dans l'acquis de l'Union et la politique de voisinage de l'UE.
- (243) Les règles relatives à la commande publique, et notamment les principes de transparence, d'égalité de traitement, de concurrence libre et de non-discrimination, constituent le chapitre 5

²¹³ Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, JO L 94 / 1 du 28 mars 2014, au considérant 6.

²¹⁴ CJCE, 7 décembre 2000, *Telaustria Verlags GmbH et Telefonadress GmbH*, aff. C-324/98, point 60 ; Ordonnance de la CJCE, 3 décembre 2001, *Bent Moustén Vestergaard et Spøttrup Boligselskab*, aff. C-59/00, point 20 ; CJUE, 10 septembre 2009, *Sea Srl c. Comune di Ponte Nossa*, aff. C-573/07, point 38.

²¹⁵ Communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives « marchés publics », JO C 179/ 2 du 1^{er} août 2006.

²¹⁶ Sections 1.1, 1.2 et 1.3 de la Communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives « marchés publics ».

²¹⁷ CJUE, 21 mars 2019, *Unareti SpA*, aff. C-702/17, point 27.

²¹⁸ CJCE, 21 juillet 2005, *Coname*, aff. C-231/03, point 20 ; CJUE, 15 mai 2008, *SECAP SpA c. Comune di Torino*, aff. jointes C-147/06 et C-148/06, point 31.

²¹⁹ Section 1.3 de la Communication interprétative de la Commission relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives « marchés publics ».

- de l'acquis de l'UE, juste après les quatre libertés de circulation²²⁰. Cela met en exergue l'importance que revêtent ces règles dans l'ordre juridique de l'UE.
- (244) L'Union a d'ailleurs conclu différents accords avec des pays tiers prônant l'absence de discrimination pour que les opérateurs puissent participer aux appels d'offres concernés, que ce soit des Etats voisins avant qu'ils n'obtiennent le statut de candidat (Géorgie, Moldavie, Ukraine), ou même avec des Etats tiers n'ayant pas vocation à devenir candidat à l'adhésion (Canada, Suisse).
- (245) Parmi les accords conclus entre l'Union et la Suisse, il existe un accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics²²¹ par lequel les Parties visent à « *assurer, dans la transparence et en l'absence de toute discrimination, aux fournisseurs et aux prestataires de services des deux parties un accès réciproque aux marchés de produits et de services, y compris les services de construction, passés par des opérateurs de télécommunications, des opérateurs ferroviaires, des entités exerçant leurs activités dans le domaine de l'énergie autre que l'électricité et des entités privées assurant un service au public des deux parties* » (soulignement et surlignement ajoutés).
- (246) Pour ce faire, sans aller jusqu'à consacrer l'égalité de traitement, l'article 6 de cet accord prévoit que l'UE et la Suisse veillent à ce que les entités couvertes établies sur leur territoire n'accordent pas un « *traitement moins favorable* » aux produits, services, fournisseurs et prestataires de services de l'autre partie, y compris en fonction de son degré de contrôle ou de participation de personnes physiques ou morales de l'autre partie²²². L'UE et la Suisse s'engagent également à veiller à ce qu'aucune discrimination ne soit exercée en raison du fait que le produit ou service fourni par un fournisseur ou prestataire établi sur le territoire national est originaire de l'autre partie²²³.
- (247) De la même manière, l'accord AECG²²⁴ conclu entre l'UE et le Canada contient un chapitre 19 dédié aux marchés publics. Son champ d'application est plus large que celui de l'accord avec la Suisse, étant donné que ce chapitre est applicable aux entités du gouvernement central, aux entités des gouvernements sous-centraux et à toutes les autres entités, telles qu'elles sont définies en annexe, dont les marchés sont couverts²²⁵.
- (248) L'article 19.4, paragraphe 1, de l'accord AECG pose pour principe que « *En ce qui concerne toute mesure ayant trait aux marchés couverts, chaque Partie, y compris ses entités contractantes, accorde immédiatement et sans condition, aux marchandises et aux services de l'autre Partie et aux fournisseurs de l'autre Partie qui offrent ces marchandises ou ces services, un traitement non moins favorable que celui que la Partie, y compris ses entités contractantes, accorde à ses propres marchandises, services et fournisseurs.* » (soulignement ajouté).

²²⁰ Site de la Commission Européenne, DG NEAR, [Page sur les chapitres de l'acquis](#).

²²¹ [Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur certains aspects relatifs aux marchés publics](#), JO L114 / 430 du 30 avril 2002.

²²² Article 6, paragraphe 1, a) et b), de l'[Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur certains aspects relatifs aux marchés publics](#).

²²³ Article 6, paragraphe 1, c), de l'[Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur certains aspects relatifs aux marchés publics](#).

²²⁴ [Accord Économique et Commercial Global \(AECG\) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part](#). JO L11/23 du 14 janvier 2017.

²²⁵ Article 19.2 de l'AECG.

- (249) Ainsi, même avec un pays tiers ayant structuré sa relation avec l'UE autour d'accords sectoriels, la réciprocité dans l'accès aux marchés publics est acquise dans les secteurs concernés ; de même, depuis l'accord avec le Canada de 2017, une réciprocité large en termes d'accès aux marchés publics est devenue une condition forte de l'approfondissement des relations avec les pays tiers.
- (250) Il est donc logique que les accords d'association avec des Etats tiers non candidats mais voisins soient allés encore plus loin dans la reprise de l'acquis de l'Union sur les marchés publics²²⁶. En effet, les accords d'association conclus avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine prévoient :
- « Reconnaissant que des procédures d'appel d'offres ouvertes, transparentes, non discriminatoires et concurrentielles contribuent au développement économique durable, les parties se fixent pour objectif l'ouverture effective, réciproque et progressive de leurs marchés publics respectifs²²⁷. » (soulignements ajoutés) ;
 - un rapprochement progressif de la législation relative aux marchés publics de chacun des Etats contractants de l'acquis de l'UE relatif aux marchés publics en se fondant sur les principes régissant ces marchés dans l'Union et sur les conditions et définitions énoncées dans les directives applicables. Il est fait expressément mention des directives 2004/18/CE et 2004/17/CE, respectivement abrogées et remplacées par les directives 2014/24 et 2014/25²²⁸ ;
 - le champ d'application de ces engagements est très large car il concerne les « *marchés publics de travaux, de fournitures et de services, [les] marchés de travaux, de fournitures et de services dans le secteur des services collectifs, ainsi [que les] concessions de travaux et de services*²²⁹ ». De plus, cette obligation s'impose à « *tout pouvoir adjudicateur et à toute entité adjudicatrice qui répond aux définitions énoncées dans l'acquis de l'Union relatif aux marchés publics* », ainsi qu'aux « *organismes de droit public et aux entreprises publiques de services collectifs, notamment aux entreprises d'État qui réalisent les activités concernées, et aux sociétés privées qui opèrent en vertu de droits spéciaux et exclusifs dans le secteur des services collectifs*²³⁰ ».
- (251) Concernant l'Accord MAS, en date du 6 juin 2023, Madame Isabelle Costa, haut-commissaire aux Affaires européennes, déclarait dans la presse que « *Le droit de la commande publique n'a pas encore été abordé dans le cadre de la négociation. Dans les faits, de nombreux marchés publics sont déjà attribués à des opérateurs non-monégasques. Par réciprocité, l'accord permettra aux acteurs monégasques de soumissionner aux appels d'offres en Europe*²³¹ ». (soulignement ajouté)

²²⁶ Cf. Section 1.3.

²²⁷ Article 141, paragraphe 1, de l'Accord conclu entre l'Union et la Géorgie ; Article 268, paragraphe 1, de l'Accord conclu entre l'Union et la République de Moldavie ; Article 148 de l'Accord conclu entre l'Union et l'Ukraine.

²²⁸ Article 141, paragraphe 2, de l'Accord conclu entre l'Union et la Géorgie ; Article 268, paragraphe 2, de l'Accord conclu entre l'Union et la République de Moldavie ; Article 148 de l'Accord conclu entre l'Union et l'Ukraine.

²²⁹ Article 142, paragraphe 1, de l'Accord conclu entre l'Union et la Géorgie ; Article 269, paragraphe 1, de l'Accord conclu entre l'Union et la République de Moldavie ; Article 149, paragraphe 1, de l'Accord conclu entre l'Union et l'Ukraine.

²³⁰ Article 142, paragraphe 2, de l'Accord conclu entre l'Union et la Géorgie ; Article 269, paragraphe 2, de l'Accord conclu entre l'Union et la République de Moldavie ; Article 149, paragraphe 2, de l'Accord conclu entre l'Union et l'Ukraine.

²³¹ Article de Sabrina Bonarrigo, Accord d'association Monaco/Union européenne : « Les éventuelles concessions que nous pourrions faire seront mûrement réfléchies », publié dans L'Observateur de Monaco le 6 juin 2023.

(252) Étant donné le mandat de l'Union décrit en Section 1.3 sur la reprise de l'acquis communautaire, et la mention d'une réciprocité de la part de la négociatrice du Gouvernement Princier, il est plus que probable que la formulation de l'Accord MAS soit similaire à celle adoptée dans les accords d'association conclus avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, et vise l'application des principes de transparence et de non-discrimination. Nous comprenons d'ailleurs qu'une annexe « Marchés publics » semble être prévue dans le cadre de l'Accord MAS.

3.1.3 Nécessaires ajustements du droit monégasque sur les marchés de travaux

(253) L'Ordonnance Souveraine n°7.264 du 20 décembre 2018 portant sur la réglementation des marchés publics de l'Etat²³² s'applique à l'ensemble des marchés conclus par l'Etat, que ce soit en matière de travaux, de fournitures ou de services²³³. L'Ordonnance Souveraine n°7.264 ne comporte aucune disposition consacrant la priorité des opérateurs monégasques, et ne semble pas poser en tant que telle de difficultés quant au respect du principe de non-discrimination visé *supra*.

(254) En matière de travaux, l'article 23 de l'Ordonnance Souveraine n°7.264 prévoit un système de présélection des opérateurs économiques jugés aptes à réaliser certaines prestations par l'établissement d'un registre des opérateurs économiques candidats aux marchés publics de travaux. L'article 24, paragraphe 2, de ladite Ordonnance dispose que ce registre « classe les opérateurs économiques par catégorie en fonction de critères objectifs ».

(255) L'Arrêté ministériel n°2022-708 du 12 décembre 2022 fixant les modalités de passation des marchés de travaux, de bâtiment et travaux publics par l'Etat²³⁴ prévoit plus spécifiquement les règles applicables aux marchés de travaux, de bâtiments et de travaux publics par l'Etat dans le cadre de procédures d'appels d'offres publics restreints, ainsi qu'aux commandes de travaux de rénovation confiés de gré à gré²³⁵. Surtout, cet arrêté prévoit les règles d'inscription au registre des opérateurs économiques candidats aux marchés de travaux.

(256) Comme l'établit l'article 3 de l'Arrêté ministériel n°2022-708, les entreprises de toute nationalité peuvent solliciter leur inscription au registre des opérateurs économiques candidats, dans le cadre de l'appel public à candidatures pour inscription au registre publié tous les deux ans au Journal de Monaco. En effet, il est prévu que le dossier de candidature comporte « les qualifications QUALIBAT, ou certificats nationaux de même nature pour les entreprises étrangères autres que françaises. Dans le cas où un tel certificat n'existerait pas dans le pays concerné, un complément d'information peut être sollicité par la Direction des Travaux Publics afin de pallier cette carence. L'entreprise précise alors la nature de son activité, le niveau de qualification dont elle se prévaut et les références des travaux qu'elle a réalisés. »

(257) En vertu de l'article 9 de l'Arrêté ministériel n°2022-708, les entreprises qui demandent à être candidates sont informées des décisions concernant leur inscription, leur catégorie et les corps d'état pour lesquels elles sont susceptibles d'être consultées, ainsi que ses plafonds de consultation.

²³² Ordonnance Souveraine n°7.264 du 20 décembre 2018 portant réglementation des marchés publics de l'Etat, publié au Journal de Monaco le 11 Janvier 2019.

²³³ Article 1^{er} de l'Ordonnance Souveraine n°7.264 du 20 décembre 2018.

²³⁴ Arrêté ministériel n°2022-708 du 12 décembre 2022 fixant les modalités de passation des marchés de travaux de bâtiment et travaux publics par l'Etat, publié au Journal de Monaco le 16 Décembre 2022.

²³⁵ Article 1^{er} de l'Arrêté ministériel n°2022-708 du 12 décembre 2022.

Or, l'article 11 de l'Arrêté ministériel n°2022-708 prévoit les différentes catégories d'opérateurs économiques, qui correspondent à un classement selon un ordre de « priorité » défini en fonction de la nationalité monégasque, de la détention d'intérêts économiques ou d'un établissement en Principauté, ainsi que de la part du chiffre d'affaires réalisé à l'étranger :

« Les opérateurs économiques sont classés selon les rangs de priorité suivants :

Catégorie « A » : Opérateur économique en nom propre appartenant à des personnes physiques de nationalité monégasque ou à des sociétés dont la majorité du capital social est détenue par des personnes de nationalité monégasque, disposant de moyens permanents en personnel à Monaco, dont les actionnaires majoritaires monégasques prennent une part active dans la direction et la gestion de l'entreprise. L'appréciation de cette part active est appréciée à partir des critères suivants :

- *la présence physique constante du propriétaire de **nationalité monégasque** dans l'entreprise, la présence du propriétaire de nationalité monégasque dans les rapports avec les instances ou les correspondants officiels ;*
- *la signature personnelle du propriétaire de **nationalité monégasque** sur les règlements, chèques, virements, comptes bancaires ;*
- *la signature du propriétaire de **nationalité monégasque** sur les marchés avec les clients, les fournisseurs, les sous-traitants ;*
- *l'engagement personnel bancaire du propriétaire de **nationalité monégasque**, dans le cas d'existence de caution ;*
- *la délégation du conseil d'administration à l'administrateur de **nationalité monégasque** ;*
- *l'attestation sur l'honneur de l'administrateur de **nationalité monégasque**, qu'il est bien le propriétaire réel de la majorité des actions.*

Catégorie « B1 » : Opérateur économique ne remplissant pas les conditions requises pour être classé en A, dont la personne physique détenant (directement ou par personne morale interposée) la majorité du capital social ou l'entrepreneur en nom personnel présente des intérêts économiques en Principauté dans le secteur du bâtiment depuis plus de quinze ans et ce, de façon continue.

[...]

Catégorie « B2 » : Opérateur économique en nom propre appartenant à des personnes physiques de nationalité monégasque ou à des sociétés dont la majorité du capital social est détenue par des personnes de nationalité monégasque, disposant de moyens permanents en personnel à Monaco ne remplissant pas l'intégralité des conditions pour être classées en A.

ou

Opérateur économique ne remplissant pas les conditions requises pour être classé en B1, dont la personne morale (détenant la majorité du capital social) présente des intérêts

économiques en Principauté depuis plus de quinze ans de façon continue, tout nouvel actionnaire majoritaire doit répondre à ce critère pour que l'entreprise soit maintenue en catégorie B2.

Catégorie « C » : Opérateur économique ne remplissant pas les conditions requises pour être classé en catégorie A, B1 et B2, dont la personne physique ou morale qui détient la majorité du capital social, ou l'entrepreneur en nom personnel présente des intérêts économiques en Principauté depuis plus de trois ans et ce, de façon continue. Tout nouvel actionnaire majoritaire ou tout nouvel entrepreneur en nom personnel doit répondre à ce critère pour que l'entreprise soit maintenue en catégorie C.

Catégorie « D » : Opérateur économique installé en Principauté, possédant une structure d'entreprise et exerçant une activité depuis moins de trois ans.

Les opérateurs économiques relevant des catégories A à D doivent être établis en Principauté au sens des dispositions de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques, modifiée et de l'Ordonnance du 5 mars 1895 sur les sociétés anonymes et en commandite par actions et justifier d'un encadrement disposant d'une certification professionnelle adéquate conforme à l'Ordonnance Souveraine n° 7.135 du 2 octobre 2018 relative aux conditions de qualification professionnelle et d'assurance applicables aux activités du bâtiment et de travaux publics.

Catégorie « E » : Entreprise installée hors de la Principauté et possédant une qualification QUALIBAT ou un certificat national équivalent.

Pour qu'un opérateur économique de catégorie B1, B2, C ou D, puisse être inscrit au registre, son chiffre d'affaires moyen réalisé à l'étranger sur les trois dernières années ne doit pas dépasser les 45 % du chiffre d'affaires total.

À défaut, l'opérateur économique est déclassé d'une catégorie jusqu'à la régularisation de sa situation, étudiée lors du prochain classement.

Cette disposition s'applique aux opérateurs économiques ayant au minimum 3 années d'existence. » (soulignements et surlignements ajoutés)

(259) Or, l'article 13 de l'Arrêté ministériel n°2022-708 qui définit les modalités de constitution des listes d'appels d'offres restreints précise que l'Etat constitue la liste de consultation en intégrant prioritairement les opérateurs admissibles de catégorie A. L'intégration des opérateurs des autres catégories dans la liste de consultation est optionnelle et soumise aux conditions suivantes :

- les opérateurs de catégorie B1 et B2 peuvent être intégrés par l'Etat « en fonction du nombre d'entreprises qu'il souhaite consulter » ;
- les opérateurs de catégorie C, puis ceux de catégorie D, sont intégrés « lorsque le nombre d'opérateurs économiques susvisés reste insuffisant pour l'Etat » ;
- les opérateurs de catégorie E ne sont intégrés que « dans l'hypothèse où l'Administration le juge nécessaire, et notamment pour augmenter le nombre de candidats appelés ».

- (260) Les opérateurs économiques hors registre ne sont consultés que dans les cas restrictifs suivants : « *aucun opérateur économique admissible inscrit dans le domaine de compétence recherché, moins de 6 opérateurs économiques admissibles inscrits, appel d'offres restreint infructueux, moins de 3 confirmations de participation avant ouverture des plis* ».
- (261) Par ailleurs, l'article 33, paragraphe 1, de l'Arrêté ministériel pose par principe que les marchés de travaux de rénovation inférieurs à 50 000 euros confiés de gré à gré par l'Etat pour favoriser le tissu économique local sont attribués aux opérateurs économiques de catégorie A.
- (262) L'ensemble de ces critères sont de nature à faire obstacle à la participation des opérateurs économiques de l'Union aux appels d'offres publics restreints en matière de travaux. En effet, les critères définis pour l'ordre de priorité de classement sont déterminés de manière à privilégier les personnes de nationalité monégasque, les personnes ayant des intérêts économiques de longue date à Monaco, établies à Monaco et réalisant plus de la moitié de leurs chiffres d'affaires à Monaco, ce qui exclut de fait la plupart des opérateurs européens.
- (263) De plus, la procédure de consultation fait obstacle à l'égalité de traitement entre les opérateurs économiques : d'une part, un opérateur doit être inscrit sur le registre pour avoir davantage de chances d'être consulté, de plus, une fois inscrit sur le registre, si un opérateur relève de la catégorie E, il ne sera consulté que de manière résiduelle, dans l'hypothèse où les opérateurs privilégiés ne sont pas suffisamment nombreux selon l'Administration.
- (264) Ces principes sont contraires au respect des principes de non-discrimination et d'égalité de traitement et à la poursuite d'une ouverture réciproque des marchés publics de travaux. En outre, ces principes s'opposeraient également à l'application d'un « *traitement non moins favorable* » des opérateurs de l'Union en matière de marchés publics de travaux. Certes, ces dispositions explicitement contraires à l'acquis de l'Union ne sont prévues que pour les marchés publics de travaux et de rénovation, mais nous comprenons qu'il s'agit bien là du principal secteur économique de la Principauté.

3.2 Impact sur la fiscalité monégasque

- (265) Nous comprenons que la fiscalité ne fait pas partie du périmètre de l'Accord MAS en cours de négociation²³⁶. En tout état de cause, les Etats membres bénéficient d'une autonomie fiscale en dehors des domaines dans lesquels le droit fiscal de l'UE a fait l'objet d'une harmonisation et déterminent, par l'exercice de leurs compétences propres en matière de fiscalité directe, les caractéristiques constitutives de l'impôt telles que l'assiette de l'impôt et son fait générateur²³⁷.
- (266) Cependant, les impacts éventuels sur la fiscalité de Monaco d'autres politiques et principes de l'Union dans le cadre de l'Accord MAS doivent être considérés, étant donné qu'ils peuvent interférer avec la fiscalité et toucheraient à l'un des atouts spécifiques de la Principauté quant à son attractivité. Sans préjudice du principe général de non-discrimination sur base de la nationalité, tel pourrait être le cas du droit de la concurrence et notamment du droit des aides d'Etat, dont nous comprenons qu'il serait couvert par l'accord.

²³⁶ Cela a été confirmé par le Gouvernement Princier, voir le [Rapport de synthèse de l'étude prospective visant à présenter les conséquences pour la Principauté de Monaco découlant d'un éventuel échec des négociations \(ou « non-accord » d'association\) avec l'Union européenne, 24 juillet 2023, cabinets August Debouzy et Accuracy.](#)

²³⁷ Cela a encore été rappelé récemment par la Cour : CJUE, 8 novembre 2022, *Fiat Chrysler Finance Europe*, [aff. jointes C-885/19 P et C-898/19 P](#), point 73.

(267) L'Ordonnance Souveraine n°3.152 du 19 mars 1964 instituant un impôt sur les bénéfices²³⁸ prévoit en son article 1^{er} qu' « *il est établi un impôt sur les bénéfices réalisés à partir du 1^{er} janvier 1963 par :*

a) Les entreprises quelle que soit leur forme, qui exercent sur le territoire monégasque une activité industrielle ou commerciale, lorsque leur chiffre d'affaires provient à concurrence de 25 % au moins, d'opérations faites - directement ou par personne interposée - en dehors du territoire monégasque ;

b) Les sociétés, quelles qu'elles soient, dont l'activité à Monaco consiste à percevoir :

Soit des produits provenant de la cession ou de la concession de brevets, marques de fabrique, procédés ou formules de fabrication ;

Soit des produits de droits de propriété littéraire ou artistique. » (soulignement ajouté)

(268) Le taux normal d'imposition est fixé à 25%²³⁹.

(269) Pour apprécier si cette disposition est susceptible d'être remise en cause au titre de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, il est nécessaire de définir si un tel régime comprend une mesure susceptible d'être qualifiée d'aide d'Etat, c'est-à-dire déterminer si les critères suivants sont remplis : l'existence d'une intervention de l'Etat, ou au moyen de ressources d'Etat, qui octroie un avantage sélectif à une entreprise, qui fausse ou menace de fausser la concurrence et affecte les échanges²⁴⁰.

(270) Il convient d'examiner ce régime au regard de la jurisprudence de la CJUE spécifique aux aides d'Etat sous la forme de régime fiscal, et en particulier le cas « *World Duty Free* » relatif à un régime fiscal espagnol considéré comme constituant une aide d'Etat illégale et incompatible au marché intérieur. Ce régime prévoyait que lorsque la prise de participation d'une entreprise imposable en Espagne dans une « société étrangère » est d'au moins 5% et est détenue de manière ininterrompue pendant au moins un an, la survaleur résultant de cette prise de participation peut être déduite de l'assiette imposable de l'impôt sur les sociétés dont l'entreprise est redevable, sous forme d'amortissements. Cet amortissement n'est pas applicable lorsqu'une entreprise imposable en Espagne détient une participation d'au moins 5% dans une société établie en Espagne.

(271) Dans le cadre de ce contentieux, la CJUE a rappelé s'agissant des mesures nationales conférant un avantage fiscal qu' « *une mesure de cette nature qui, bien que ne comportant pas un transfert de ressources d'État, place les bénéficiaires dans une situation plus favorable que les autres contribuables est susceptible de procurer un avantage sélectif aux bénéficiaires et constitue, partant, une aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. En revanche, ne constitue pas une telle aide au sens de cette disposition, un avantage fiscal résultant d'une mesure*

²³⁸ Ordonnance Souveraine n° 3.152 du 19 mars 1964 instituant un impôt sur les bénéfices, publié au Journal de Monaco le 27 Mars 1964.

²³⁹ Article 21 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.152 du 19 mars 1964 instituant un impôt sur les bénéfices.

²⁴⁰ Voir par exemple, CJUE, 8 novembre 2022, *Fiat Chrysler Finance Europe*, aff. jointes C-885/19 P et C-898/19 P, point 66.

générale applicable sans distinction à tous les opérateurs économiques²⁴¹ » (soulignement ajouté).

(272) La CJUE a dès lors établi la méthode pour qualifier une mesure fiscale nationale de sélective²⁴² :

« la Commission doit identifier, dans un premier temps, le régime fiscal commun ou « normal » applicable dans l'État membre concerné et démontrer, dans un second temps, que la mesure fiscale en cause déroge audit régime commun, dans la mesure où elle introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ce régime commun, dans une situation factuelle et juridique comparable²⁴³ » (soulignement ajouté).

(273) La CJUE précise que « La notion « d'aide d'État » ne vise toutefois pas les mesures introduisant une différenciation entre des entreprises qui se trouvent, au regard de l'objectif poursuivi par le régime juridique en cause, dans une situation factuelle et juridique comparable et, partant, a priori sélectives, lorsque l'État membre concerné parvient à démontrer que cette différenciation est justifiée dès lors qu'elle résulte de la nature ou de l'économie du système dans lequel elles s'inscrivent²⁴⁴ » (soulignements ajoutés).

(274) Dans l'arrêt susvisé, la CJUE relève que pour établir la sélectivité d'une mesure, il n'est pas nécessaire que la mesure revêt un caractère dérogatoire par rapport au régime fiscal de droit commun²⁴⁵. La CJUE précise : « En effet, seul importe à cette fin le fait que la mesure, indépendamment de sa forme ou de la technique réglementaire utilisée, ait pour effet de placer les entreprises bénéficiaires dans une situation plus avantageuse que celle d'autres entreprises, alors même que l'ensemble de ces entreprises se trouve dans une situation factuelle et juridique comparable au regard de l'objectif poursuivi par le régime fiscal en cause²⁴⁶. »

(275) Il résulte de la méthode exposée par la CJUE que la première étape est d'identifier le régime fiscal commun ou « normal » dans l'Etat concerné, selon des critères objectifs pour rendre possible le contrôle juridictionnel des appréciations sur lesquelles l'identification des règles est fondée²⁴⁷.

(276) Il ressort de l'Ordonnance Souveraine précitée que le régime fiscal commun ou « normal » établit un impôt sur les bénéfices pour deux catégories d'entreprises : i) les entreprises exerçant une activité industrielle et commerciale sur le territoire monégasque, dont le chiffre d'affaires provient à 25 % minimum d'opérations effectuées en dehors du territoire monégasque et ii) les sociétés dont l'activité à Monaco consiste à percevoir des produits issus de certains droits de propriété intellectuelle.

(277) En soi, la taxation des sociétés dont l'activité à Monaco consiste à percevoir des produits issus de certains droits de propriété intellectuelle semble constituer un cadre de référence *ad hoc*, *prima facie* justifié par le souci de ne pas laisser sans taxation des entreprises installées à

²⁴¹ CJUE, 21 décembre 2016, *Commission / World Duty Free Group SA*, aff. jointes C-20/15 P et C-21/15 P, point 56.

²⁴² Cette méthode a été confirmée récemment par la Cour : CJUE, 8 novembre 2022, *Fiat Chrysler Finance Europe*, aff. jointes C-885/19 P et C-898/19 P, point 68.

²⁴³ CJUE, 21 décembre 2016, *Commission / World Duty Free Group SA*, aff. jointes C-20/15 P et C-21/15 P, point 57.

²⁴⁴ CJUE, 21 décembre 2016, *Commission / World Duty Free Group SA*, aff. jointes C-20/15 P et C-21/15 P, point 58.

²⁴⁵ CJUE, 21 décembre 2016, *Commission / World Duty Free Group SA*, aff. jointes C-20/15 P et C-21/15 P, point 77.

²⁴⁶ *Ibid.*, point 79.

²⁴⁷ CJUE, 6 octobre 2021, *World Duty Free SA / Commission*, aff. jointes C-51/19P et C-64/19 P, point 66.

- Monaco et dont la rente proviendrait uniquement de droits de propriété, fussent-ils exploités ailleurs. Le régime ne semble donc pas inclure de traitement plus favorable d'entreprises placées dans une situation juridique et factuelle comparable et, dès lors, *prima facie*, ne constitue pas une aide d'Etat.
- (278) Le cas des autres sociétés semble plus complexe puisqu'il nécessite d'examiner si la différenciation entre des entreprises selon la part du chiffre d'affaires qu'elles effectuent hors de la Principauté conduit à traiter de façon discriminatoire des entreprises placées dans une situation juridique et factuelle comparable au regard de l'objectif poursuivi.
- (279) Dans le cas de la législation monégasque, les objectifs du régime fiscal ne semblent pas clairement définis. Au regard de la situation et de l'histoire de la Principauté, on peut voir deux principaux objectifs à ce régime. Il s'agit d'une part de maintenir l'attractivité de Monaco en privilégiant les entreprises dont l'activité bénéficie essentiellement à Monaco et aux ressortissants monégasques, et d'autre part, de peut-être réduire le risque de friction avec les partenaires et voisins de la Principauté en évitant l'exonération des entreprises monégasques qui réaliseraient l'essentiel de leur activité ailleurs.
- (280) Dans ce contexte, sans préjudice de l'application de l'accord OCDE dit Pilier 2²⁴⁸, l'exonération des entreprises exerçant une activité industrielle ou commerciale à Monaco qui n'ont aucun chiffre d'affaires relatif à des opérations effectuées en dehors du territoire ne devrait pas soulever de question au regard des aides d'Etat : elles sont dans une situation de fait distincte, car non exportatrices. Surtout, un avantage octroyé à ces entreprises, quand bien même il serait jugé dérogatoire, ne serait pas de nature à affecter les échanges, étant donné qu'il a précisément pour effet d'inciter les entreprises à se cantonner au marché monégasque et qu'elles ne se confrontent pas à la concurrence des entreprises sur le marché intérieur. Ainsi, l'absence d'imposition sur les bénéfices des entreprises réalisant 100% de leur chiffre d'affaires sur le territoire monégasque ne nous semble pas contestable au titre du droit des aides d'Etat.
- (281) En revanche, il pourrait être considéré que la législation applicable introduit une différenciation entre, d'une part, les entreprises exerçant une activité industrielle ou commerciale sur le territoire monégasque et réalisant plus de 25% de leur chiffre d'affaires grâce à des opérations effectuées en dehors de Monaco, et d'autre part, les entreprises exerçant une activité industrielle ou commerciale sur le territoire monégasque, réalisant des opérations en dehors de Monaco mais pour moins de 25% de leur chiffre d'affaires à l'extérieur de la Principauté.
- (282) En application de la jurisprudence écrite *supra*, il pourrait résulter de cette différenciation un avantage sélectif au bénéfice des entreprises « moyennement » exportatrices réalisant entre 1 et 24,99% de leur chiffre d'affaires en dehors de Monaco.

²⁴⁸ OCDE (2023), *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Règles globales anti-érosion de la base d'imposition (Pilier Deux) : Cadre inclusif sur le BEPS*, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9464d0c4-fr>.

(283) En effet pour ces dernières, l'usage de ressources d'Etat²⁴⁹, l'imputabilité à l'Etat²⁵⁰, le caractère dérogatoire et l'avantage sélectif sont évidents²⁵¹ tandis que l'affectation des échanges et de la concurrence peuvent être présumés établis²⁵², sans que le régime ne semble encadré par d'autres critères (PME par exemple).

(284) Pour éviter la qualification d'aide d'Etat, il devrait dès lors être examiné si cette différenciation peut être justifiée en tant qu'elle résulte de la nature ou de l'économie du système fiscal concerné. À cet égard, dans le cadre d'un régime qui viserait à privilégier les opérateurs économiques ayant une activité locale, il pourrait être difficile de justifier la fixation du seuil d'exportations en dessous duquel les entreprises ayant une activité industrielle ou commerciale à Monaco continuent de bénéficier de l'absence d'imposition sur les bénéficiaires.

Sur cette base, il ne peut être exclu que le régime d'imposition sur les bénéficiaires des entreprises soit examiné au titre du droit des aides d'Etat à l'issue de l'Accord MAS. À tout le moins, si le droit des aides d'Etat était dans le champ de l'accord, la Commission pourrait être tentée d'examiner les effets, sur le marché intérieur, de l'exonération des entreprises monégasques réalisant jusqu'à 24,99% de leur chiffre d'affaires hors de Monaco.

3.3 Menace sur le maintien et la prolongation de monopoles

(285) Comme évoqué *supra*, tant les aides d'Etat que les marchés publics et les concessions seront probablement couverts par l'accord. La reprise par Monaco de cette partie importante de l'acquis est susceptible d'avoir un effet systémique sur les monopoles établis dans la Principauté. La Commission est en effet encline en pareil cas à faire respecter une forme de réciprocité à l'égard d'entreprises qui exerceraient à Monaco sous la forme de monopoles tout en bénéficiant des libertés offertes par le marché intérieur. Sans préjudice de l'effet sur d'autres monopoles, la présente étude s'est penchée sur le cas de Monaco Telecom qui intervient dans un secteur que l'Union européenne a harmonisé et ouvert à la concurrence.

(286) En mai 2021, le gouvernement monégasque a renouvelé la concession publique pour les télécommunications avec Monaco Telecom²⁵³ et cela pour une durée de 20 ans²⁵⁴. En contrepartie de cette nouvelle concession, l'opérateur s'est engagé à baisser des tarifs, à améliorer le service et à augmenter des services et prestations.

3.3.1 Possible violation de l'article 106 lu en combinaison avec l'article 102 TFUE

(287) Les droits exclusifs sont visés par l'article 106 (1) TFUE, qui impose aux Etats membres lorsqu'ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs de ne maintenir ou édicter « aucune mesure contraire aux règles des traités, notamment à celles prévues aux articles 18 et 101 à 109 inclus. »

²⁴⁹ Manque à gagner dans les recettes fiscales de l'Etat, étant donné que l'Etat monégasque renonce à des recettes qui lui auraient été versées à l'Etat, ce qui est de nature à satisfaire l'exigence relative aux ressources d'Etat.

²⁵⁰ Adoption de la mesure par un texte réglementaire.

²⁵¹ Ces entreprises ne semblent pas placées dans une situation factuelle et juridique différente de celles qui réalisent 25% à 100% de leur activité hors de Monaco, tant au regard de l'objectif de privilégier l'activité locale, que celui (s'il existe) d'éviter d'affecter les relations avec les voisins.

²⁵² CJUE, 15 Juin 2000, *Alzetta*, aff. T-298/97, T-312/97, points 141 à 147.

²⁵³ Monaco Telecom fournit des services fixes, Internet, de télévision et de téléphonie mobile, ainsi que des services internationaux de connectivité de données, et de *cloud computing*.

²⁵⁴ Voir le communiqué de presse de Monaco Telecom du 17 Mai 2021.

- (288) À travers la notion de droit exclusif, l'article 106 (1) TFUE encadre les interventions de la puissance publique dans la sphère économique et pose un principe clair : celui de l'interdiction pour la puissance publique de fausser la concurrence en faveur, spécialement, des entreprises auxquelles elle réserve l'exercice d'une activité économique.
- (289) Selon une jurisprudence de la CJUE, l'existence d'un monopole d'Etat, son extension ou sa création, ne doivent pas toujours nécessairement, en eux-mêmes, être contraires aux règles du traité²⁵⁵. Toutefois, l'octroi des droits exclusifs ou spéciaux doit être i) justifié par la fourniture d'un Service d'Intérêt Économique Général (SIEG), ii) être indispensable à la réalisation de ce service et iii) ne pas enfreindre d'autres dispositions du traité.
- (290) Premièrement, pour qu'une infraction à l'article 106 (1) TFUE appliqué en combinaison avec l'article 102 TFUE, soit constituée, il faut qu'une mesure étatique fausse la concurrence en créant une inégalité des chances entre opérateurs économiques et qu'un abus de position dominante soit identifié. Il suffit qu'un abus réel ou potentiel soit susceptible de résulter de la mesure étatique en cause.
- (291) Dans certaines affaires, la Cour de justice a reconnu que l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs lui-même pouvait être considéré comme une mesure contraire à l'article 106 TFUE²⁵⁶. Ainsi, la Cour a par exemple estimé qu'il est contraire à l'article 102 qu'une entreprise dominante se réserve, sans aucune justification objective²⁵⁷ une activité accessoire qui pourrait être exercée par un tiers sur un marché voisin, dans le but d'éliminer la concurrence sur ce marché²⁵⁸.
- (292) Une réglementation nationale qui confère des droits exclusifs à une entreprise est incompatible avec l'article 106 TFUE lorsqu'elle la place dans une situation de conflit d'intérêts, implique une rupture de l'égalité des chances à son profit, ou crée une situation dans laquelle cette entreprise n'est manifestement pas en mesure de satisfaire la demande, même si cette incapacité n'est pas de nature structurelle. De même, elle ne doit pas permettre à une entreprise, détentrice de droits exclusifs, d'appliquer des conditions discriminatoires ou de monopoliser un marché connexe de celui sur lequel elle détient une position dominante²⁵⁹.
- (293) La CJUE, ainsi que la Commission ont condamné les mesures qui placent l'entreprise privilégiée dans une position lui permettant de contrôler certains aspects des activités de ses concurrents. Que l'entreprise privilégiée ait ou non effectivement commis un abus est sans importance : le cadre juridique créant le conflit d'intérêts est lui-même contraire au droit européen²⁶⁰.
- (294) Monaco Telecom est par définition protégée de toute concurrence dans le périmètre des droits exclusifs. Monaco Telecom étant en situation de monopole sur les marchés de gros et de détail

²⁵⁵ CJUE, 17 mai 1994, *Corsica Ferries*, aff. C-18/93, para 42.

²⁵⁶ CJUE, 19 Mars 1991, *Telecommunications Terminal Equipment*, aff. C-202/88, para 22.

²⁵⁷ CJUE, 17 Juin 2014, *Commission v DEI*, aff. C-553/12P, paras. 58-59.

²⁵⁸ *Idem*, paras. 66-68.

²⁵⁹ *Idem*. La Cour a rejeté l'argument selon lequel il était nécessaire de démontrer que la mesure étatique en cause accorde des droits exclusifs ou spéciaux sur le marché sur lequel la position dominante a été étendue, que l'entreprise en question a des pouvoirs réglementaires ou qu'il y a un impact sur les consommateurs.

²⁶⁰ CJUE, 12 Février 1998, *Raso*, aff. C-163/96 ; CJUE, 13 Décembre 1991, *GB-INNO-BM*, aff. C-18/88 ; CJUE, 19 Mars 1991, *Telecommunications Terminal Equipment*, aff. C-202/88, où la CJUE a jugé que le fait de confier à une entreprise qui commercialise des équipements terminaux la tâche d'agrèer les équipements de ses concurrents lui conférerait un avantage évident sur ses concurrents, ce qui était contraire au droit communautaire de la concurrence.

- fixes en Principauté, en cas d'accord, Monaco Telecom serait tenue de ne pas utiliser sur d'autres marchés les avantages qu'elle tire de ces droits exclusifs.
- (295) Par ailleurs, les droits exclusifs accordés à Monaco Telecom pourraient être évalués en application du droit des aides d'Etat. En effet, la Communication de la Commission sur la notion d'aide d'Etat²⁶¹ énonce clairement que « *l'octroi d'un accès à un domaine public ou à des ressources naturelles ou l'octroi de droits spéciaux ou exclusifs sans rémunération appropriée conforme aux tarifs du marché peut constituer une renonciation à des recettes d'Etat* ». (soulignements ajoutés)
- (296) Il existe un transfert de ressources d'Etat si, dans un cas donné, les autorités publiques ne facturent pas le montant normal au titre de leur système général d'accès au domaine public ou aux ressources naturelles ou pour l'octroi de certains droits spéciaux ou exclusifs. En cas d'application du droit des aides d'Etat, les autorités monégasques devront s'assurer que les conditions de la licence accordées à Monaco Telecom respectent les conditions de marché.
- (297) Le renouvellement de la licence de 20 ans par la Principauté de Monaco pourrait également être examiné au regard de l'article 106 combiné avec l'article 102 TFUE.
- (298) *En conclusion*, l'octroi de monopoles ou de droits exclusifs est autorisé en droit de l'UE, sous réserve du respect des règles de concurrence (absence d'aides d'Etat, de subventions croisées, d'abus de position dominante...) et de transparence (définition claire des obligations et de leur éventuelle compensation, réexamen régulier, séparation comptable entre activités ouvertes à la concurrence et activités réservées). En cas d'accord, les droits exclusifs dont bénéficient Monaco Telecom ou d'autres monopoles nationaux pourraient être évalués et le cas échéant adaptés en vue de les rendre conformes au droit de l'UE en matière de transparence, de concurrence et des aides d'Etat.
- 3.3.2 Risque d'incompatibilité avec le cadre réglementaire des communications électroniques
- (299) Le secteur des télécommunications a été entièrement libéralisé dans la plupart des États membres de l'UE depuis le 1er janvier 1998. Parmi les réglementations, il est utile d'en mentionner certaines, telle que la directive 90/387/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunication par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunication. Cette directive prévoyait la première harmonisation des conditions d'accès ouvert à l'infrastructure publique de réseau des télécommunications et aux services publics de télécommunications dans et entre les États membres, ainsi que leur utilisation ouverte et effective.
- (300) Dans le même temps, la directive 90/388/CEE de la Commission du 28 juin 1990 relative à la concurrence dans les marchés des services de télécommunications établissait un certain nombre d'obligations pour tous les États membres. Les exemples incluaient l'obligation de retirer tous les droits spéciaux ou exclusifs de fourniture de services de télécommunications autres que la téléphonie vocale, ainsi que l'obligation de prendre les mesures nécessaires à l'ouverture des services de télécommunications aux nouveaux opérateurs, **au moyen de procédures d'attribution de licences objectives, non discriminatoires et transparentes.**

²⁶¹ Communication de la Commission relative à la notion « d'aide d'Etat » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, [C/2016/2946](#), OJ C 262 du 19 Juillet 2016, point 52.

- (301) En outre, la directive établissait l'obligation pour les États membres de prendre les mesures nécessaires afin de rendre les conditions régissant l'accès aux réseaux objectives et non discriminatoires et de les publier. Enfin, la directive soulignait la nécessité de mettre en place un organisme spécial, indépendant des organisations de télécommunications, en charge du contrôle et de la surveillance des services de télécommunications nationaux²⁶².
- (302) Le droit des communications électroniques tire essentiellement sa source de l'encadrement européen du secteur, d'abord avec le « paquet télécoms » de 2002²⁶³ puis sa révision par les directives de 2009²⁶⁴ et enfin celle de 2018 avec la directive qui a abouti à la création d'un code européen.
- (303) En fait, nous sommes passés d'un paquet de 5 directives²⁶⁵ à une seule directive dénommée « code », tout en restant dans la continuité de la régulation économique du secteur suite à la libéralisation des marchés initiée en 2002.
- (304) La directive « code » a entraîné une refonte globale des dispositions relatives aux communications électroniques. Ces dernières nécessitaient en effet une adaptation aux évolutions de l'environnement numérique et des usages tant dans le domaine des télécoms que de l'audiovisuel depuis 2002.
- (305) Le code européen marque cependant un changement important dans la régulation européenne des télécommunications. Au-delà d'instaurer un cadre harmonisé au sein de l'Union européenne, le code vise en effet à accompagner les investissements dans les réseaux de nouvelle génération (fibre, 5G).
- (306) *En conclusion*, dans le cadre d'un accord, et s'agissant d'un marché entièrement libéralisé, la Principauté sera contrainte de reprendre l'acquis du code européen des Télécoms. Ainsi, dans le cadre d'un accès réciproque au marché monégasque et européen, les opérateurs de l'UE pourraient notamment se voir octroyer des licences ou un droit à concourir pour l'octroi de nouvelles fréquences,.

3.3.3 Règles européennes en matières des concessions

- (307) La directive 2014/23/UE du 26 février 2014 définit les règles de l'UE pour la passation de marchés par les pouvoirs adjudicateurs du secteur public et par les entités adjudicatrices dans le secteur des services publics à l'aide d'une concession.
- (308) Les règles sur l'attribution des concessions visent à définir une approche juridique claire. Elles visent également à garantir un accès effectif au marché des concessions pour toutes les

²⁶² La Commission a souligné à plusieurs reprises le rôle central des autorités de régulation nationales (ARN) dans la mise en application du cadre réglementaire des télécommunications. Selon la Commission, la capacité des régulateurs à agir efficacement et de façon impartiale, garantissant ainsi la certitude légale et réglementaire, est cruciale. De manière générale, les ARN ont effectué un travail remarquable dans la régulation des aspects complexes du cadre actuel. Pour en savoir plus sur le rôle, les activités et l'évaluation de ces ARN, voir Commission européenne, [Eighth Report from the Commission on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package](#) (Huitième rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications), Bruxelles, Décembre 2002.

²⁶³ [Directive 2002/21/CE](#) (directive « cadre ») du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002.

²⁶⁴ [Directive 2009/140/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009.

²⁶⁵ Directive « cadre » de 2002 et 4 directives particulières ([2002/20/CE](#) « autorisation » ; [2002/19/CE](#) « accès » ; [2002/22/CE](#) « service universel » ; [97/66/CE](#) « données personnelles »).

entreprises européennes, y compris les petites et moyennes entreprises, et leur proposer des possibilités d'investissement dans des services publics importants à l'avenir.

(309) **Premièrement, la durée d'une concession** devrait être **limitée** afin d'éviter le verrouillage du marché et la limitation de la concurrence. En outre, les concessions de très longue durée sont susceptibles d'entraîner le verrouillage du marché, ce qui peut nuire à la libre circulation des services et la liberté d'établissement.

(310) Une telle durée peut se justifier si elle est indispensable pour permettre au concessionnaire de recouvrer les investissements prévus pour l'exécution de la concession, ainsi que pour obtenir un retour sur les capitaux investis.

(311) L'article 18 sur la *Durée de la concession* précise en ce sens que :

« 1. La durée des concessions est **limitée**. Le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice en estime la durée sur **la base des travaux ou des services demandés**.

2. Pour les concessions d'une durée **supérieure à cinq ans**, la durée maximale de la concession **n'excède pas le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il recouvre les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires pour réaliser les objectifs contractuels spécifiques**. » (surlignement ajouté)

(312) Selon le factsheet de la Commission²⁶⁶,

- « la durée maximum doit être mentionnée **dans les documents de concession**, soit comme point à négocier (pouvant faire partie des critères d'attribution, et donc être déterminé par le jeu de la concurrence), soit dans les conditions fixées. » (surlignement ajouté)
- « Les aspects spécifiques, comme :
 - l'investissement total (y compris les droits d'auteur, les brevets et la logistique) ;
 - la capacité de l'actif à générer des recettes ;
 - les tarifs pratiqués vis-à-vis des utilisateurs et les coûts de fonctionnement et de maintenance de l'actif. »

(313) **Deuxièmement**, toute **prolongation** de la durée d'une concession est soumise au régime de **modification de concession**²⁶⁷. Ces règles émanent en particulier de l'article 43 de la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession. La modification des contrats en cours d'exécution est encadrée par un dispositif inspiré de la jurisprudence de la CJUE. Toute modification substantielle du contrat doit donner lieu à l'organisation d'une nouvelle procédure d'attribution du contrat en-dehors de certaines hypothèses.

²⁶⁶ Factsheet 14 de la Commission européenne, « Durée de la Concession », Ref. Ares(2016)606303 - 03/02/2016.

²⁶⁷ Voir en ce sens, CJUE 18 septembre 2019, *Commission c. Italie*, aff. C-526/17.

(314) Demeurent dès lors possibles, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une mise en concurrence, les modifications prévues dans le contrat initial dans des termes clairs, précis et non-équivoques, ou encore, notamment, celles qui sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues. La modification ne doit pas remettre en cause l'objet du contrat et son montant ne doit pas excéder 10 % du montant du contrat, ni 5 millions d'euros²⁶⁸.

(315) En vertu de l'article 43(4) :

« 4. La modification d'une concession en cours est considérée comme substantielle au sens du paragraphe 1, point e), lorsqu'elle rend **les caractéristiques de la concession substantiellement différentes de celles prévues initialement**.

Dans tous les cas, (...) une modification est considérée comme substantielle **lorsqu'au moins une des conditions** suivantes est remplie :

- a) elle introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure initiale d'attribution de concession, auraient permis l'admission de candidats autres que ceux initialement admis ou l'acceptation d'une offre autre que celle initialement retenue ou auraient attiré davantage de participants à la procédure d'attribution de concession ;
- b) elle **modifie l'équilibre économique de la concession en faveur du concessionnaire** d'une manière qui n'était pas prévue dans la concession initiale ;
- c) elle étend considérablement le champ d'application de la concession ;
- d) lorsqu'un nouveau concessionnaire remplace celui auquel le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice a initialement attribué la concession dans d'autres cas que ceux prévus au paragraphe 1, point d). » (surlignement ajouté)

(316) Dans un arrêt récent, la CJUE a précisé que les dispositions de la Directive concernant l'obligation d'appliquer une procédure de sélection impartiale et transparente entre les candidats potentiels, ainsi que **l'interdiction de renouveler automatiquement une autorisation octroyée pour une activité donnée, sont d'effet direct**.

(317) En effet, elles sont jugées comme étant énoncées de manière inconditionnelle et suffisamment précise par la directive. Les juridictions nationales ont donc l'obligation d'écarter une loi qui n'y est pas conforme, tout comme les autorités communales²⁶⁹.

(318) La prolongation de la concession avec Monaco Telecom est « substantielle » au regard des cas mentionnés ci-dessus :

- le fait d'ajouter 20 ans au contrat de concession a forcément exclu que d'autres opérateurs candidatent à l'attribution de la concession ;
- la prolongation semble avoir modifié l'équilibre économique de la concession en faveur de Monaco Telecom, *a fortiori* si on la met en perspective avec la durée totale de la

²⁶⁸ Ces seuils, en-dessous desquels une modification est toujours possible, ont un caractère « de minimis » : la passation d'un avenant demeure donc possible en-dessous de ces seuils pour autant qu'il ne constitue pas une modification substantielle du contrat.

²⁶⁹ CJUE, 20 avril 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa)*, aff. C-348/22.

concession. Les effets économiques positifs que Monaco Telecom va tirer de sa position monopolistique va sans doute lui procurer un avantage en ce qu'elle modifie l'équilibre économique de la concession en sa faveur ;

- le contrat de prolongation (ou de renouvellement) de contrat de concession a modifié le champ d'application de la concession.

(319) Ainsi, la prolongation de contrat de concession avec Monaco Telecom de 20 ans correspond au moins à deux voire trois des hypothèses de modification « substantielle » envisagée par les textes.

(320) *En conclusion*, la prolongation de la concession de Monaco Telecom pourrait ne pas être considérée comme conforme aux règles de la commande publique dès lors qu'elle ne satisfait pas aux conditions posées au point e) du 1 de l'article 43 de la directive 2014/23/UE. Dès lors, dans le cadre de l'application d'un accord reprenant les règles de la commande publique, l'Union pourrait à tout le moins exiger de réduire la durée de la concession et/ou de prévoir une mise en concurrence préalable à son renouvellement.

3.3.4 Possible incompatibilité de la prolongation de la concession avec les aides d'Etat

(321) La qualification d'une mesure d'aide d'Etat, au sens de l'article 107 (1) TFUE requiert que les conditions suivantes soient cumulativement remplies.

(322) Premièrement, il doit s'agir d'une mesure imputable à l'Etat et octroyée directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat²⁷⁰. Deuxièmement, cette intervention doit accorder un avantage économique sélectif à son bénéficiaire. Troisièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence. Quatrièmement, elle doit être susceptible d'affecter les échanges entre les Etats membres²⁷¹.

(323) Concernant notamment le critère de l'avantage, il est de jurisprudence constante²⁷² que la notion d'avantage implique que « *l'intervention de l'Etat doit avoir pour conséquence une amélioration de la position économique et/ou financière* » (soulignement ajouté), « *voire un enrichissement du bénéficiaire* ». Par ailleurs, pour qualifier une mesure d'aide d'Etat, la Commission doit « *établir que toutes les conditions cumulatives de l'article 107 TFUE, y compris l'existence d'un avantage sont réunies en tenant compte des effets économiques de la mesure en cause* ». (soulignement ajouté)

(324) *En conclusion*, la prolongation de 20 ans pourrait être considérée comme ayant octroyé un avantage à Monaco Telecom constitutif d'une possible aide d'Etat. Comme évoqué précédemment, dans le cadre de l'application d'un accord, l'Union pourrait évaluer la compatibilité de ce régime au regard du droit des aides d'Etat et le cas échéant demander un rééquilibrage de la concession en agissant sur l'un ou l'autre de ses leviers (durée, renouvellement, transparence comptable, champ, contreparties...).

²⁷⁰ L'Etat doit être compris au sens large (régions, départements, collectivité publique, etc.).

²⁷¹ CJUE, 21 décembre 2016, *Commission/World Duty Free Group e.a.*, C-20/15 P et C-21/15 P, point 53.

²⁷² CJUE, 21 mai 2010, *France contre Commission*, aff. T-425/04 et affaires liées.

- (325) La Principauté a établi sur son territoire des monopoles, ce qui est son droit, s'agissant tant de l'octroi de droits exclusifs, de missions de service public, que le cas échéant du caractère public de l'entreprise.
- (326) Pour autant, en cas de reprise de l'acquis, ces monopoles ou droits exclusifs quels qu'ils soient, devront se conformer aux règles de l'UE sur la concurrence et les aides d'Etat, la transparence et les concessions et aux éventuelles règles sectorielles. L'ensemble de ces règles est susceptible d'impacter l'octroi de ces droits exclusifs (obligation d'appel d'offre ouvert et non faussé, obligation de compensation financière), la durée de ces droits (durée limitée, obligation de renouvellement non automatique et ouvert), l'organisation et le contenu de ces droits (obligation de séparation comptable, voire organique, voire capitalistique) entre les missions réservées pour des raisons impérieuses (non économiques) ou des missions de service public.
- (327) La Commission sera d'autant plus encline à demander des engagements forts et à veiller à leur mise en œuvre que les monopoles en question relèvent d'un secteur fortement harmonisé et ouvert à la concurrence dans l'UE (comme les télécoms ou l'énergie).

CONCLUSIONS

- (328) Sans préjudice de l'analyse socio-économique et sans préjudice des solutions qui peuvent être imaginées dans le cadre d'une volonté réciproque d'aboutir, l'UE n'offrira jamais à Monaco une association "à la carte" et refusera la création d'un précédent qui dégraderait la cohérence de l'acquis communautaire.
- (329) Or, il ressort de notre analyse des **aspects institutionnels** que la hiérarchie des normes en droit monégasque ne permet pas la reprise d'une grande partie de l'*acquis* et sans modification préalable de la Constitution monégasque. Au regard de la tradition dualiste de Monaco, il ne faut pas sous-estimer l'effet systémique d'un tel accord et d'une telle modification.
- (330) En effet, les accords récents que l'UE a conclus avec des pays tiers font de la CJUE la seule autorité compétente pour i) apprécier la conformité avec le droit européen d'un accord avec l'UE et ii) pour l'interprétation et l'applicabilité du droit de l'UE dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord, y inclus le règlement des différends.
- (331) Une fois transposé en droit monégasque, l'acquis communautaire, avec ses caractéristiques propres, de cohérence, de globalité, son caractère dynamique, notamment via la jurisprudence de la CJUE, aura pour effet d'inverser la hiérarchie des normes établie par la Constitution. Dans ce contexte, il faut rappeler que l'un des principes fondateurs du droit de l'UE est la non-discrimination fondée sur la nationalité qui est en conflit direct avec le pacte social monégasque.
- (332) Le **pacte social monégasque**, repose en effet sur une priorité nationale dans l'accès au logement, à l'emploi, à certaines professions, complétée d'une dentelle d'avantages spécifiques pour les ressortissants français et les ayants droits, tissée au fil des ans.
- (333) Or, au regard des précédents les plus pertinents, les dérogations acceptées jusqu'ici par l'UE à l'égard de pays tiers en matière de priorité nationale restent limitées, ne répondent pas par leur nature, leur durée, leur ampleur aux spécificités du pacte social monégasque. Elles instaurent des plafonds ou des quotas, plus que des interdictions. Elles concernent uniquement l'accès à

- la résidence ou au territoire. Ces dérogations ne sont jamais discriminatoires et ne permettent pas de réserver l'exercice d'une activité économique aux seuls nationaux. Elles sont dynamiques et temporaires et font l'objet d'un réexamen périodique.
- (334) Sur cette base, les actuelles réglementations spécifiques aux professions réglementées monégasques ne sauraient donc pas survivre à un accord d'association. De même pour les fonctions publiques qui ne participent pas à l'exercice de la puissance publique. En effet, écarter une liberté de circulation de l'acquis communautaire n'est pas une option de négociation viable. Les avantages bénéficiant aux ressortissants français (ou italiens), notamment en terme d'accès à l'emploi ou de sécurité sociale ont encore moins de chance de prospérer.
- (335) Enfin, notre **analyse sectorielle** démontre qu'en cas de reprise de l'acquis, les monopoles ou les droits exclusifs octroyés à des entreprises publiques ou privées telles que Monaco Telecom devront se conformer aux règles de l'UE sur la concurrence et les aides d'Etat, la transparence et les concessions. A terme cela peut impliquer l'ouverture du marché monégasque, l'obligation de procédures ouvertes pour le renouvellement des concessions ou de droits exclusifs, une modification de leur durée, de leur champ, de leur structure, de l'équilibre actuel entre obligations et contreparties. Enfin, si l'accord d'association devrait avoir un impact limité sur la fiscalité monégasque, l'exonération de taxation de certaines entreprises exportatrices monégasques pourrait être examinée au titre des aides d'Etat.
- (336) En conclusion, deux choses importantes sont à retenir : d'une part Monaco est déjà étroitement associé à l'UE et au droit de l'UE, tant par la jurisprudence de ses tribunaux que par une somme considérable d'accords avec la France d'abord, mais avec l'Union, y inclus dans des domaines de souveraineté (TVA, Monnaie, Police). *De jure* comme d'ailleurs *de facto* et *de ratione loci*, Monaco n'est pas une île au regard de l'UE. C'est déjà le cas aujourd'hui et ça le restera demain, avec ou sans accord.
- (337) D'autre part, un accord d'association n'est pas un accord de plus. Par sa nature (la reprise de tout ou partie de l'acquis), ses implications juridiques et institutionnelles (le contrôle de la CJUE, la modification préalable de la Constitution), un tel accord implique une inversion de l'actuelle hiérarchie des normes propre à la Principauté. Surtout, Monaco s'est construite et développée autour d'un pacte social, qui sans préjudice de ses avantages et inconvénients est et restera durablement incompatible avec les six piliers du marché intérieur que sont les cinq libertés fondamentales (libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux, libre prestation de service et liberté d'établissement) et le principe de non-discrimination. Aucune des dérogations octroyées à ce jour par l'UE à des pays tiers dans ces domaines, fussent des Etats de petite dimension avec une forte identité nationale ne permettent à la "priorité nationale" et à certains liens privilégiés avec la France de survivre à un tel accord.
- (338) Dès lors la question que poserait à Monaco un accord d'association, en droit comme en fait, est moins celle du lien que la Principauté souhaite avoir avec l'UE : le lien existe, il est fort, il continuera à se renforcer ; la question que poserait un tel accord est celle de la remise en cause de l'actuelle hiérarchie des normes, de la perte au moins partielle de souveraineté juridique, et surtout de l'abandon de l'essentiel du pacte social monégasque.

BORDEREAU D'ANNEXES

ANNEXE 1. Liste des accords majeurs entre la Principauté de Monaco et la France

ANNEXE 2. Liste des accords majeurs entre la principauté de Monaco et l'UE

ANNEXE 3. Exemples de professions réservées aux Monégasques, de professions à priorité nationale et de professions non réservées

ANNEXE 1. Liste des accords majeurs entre la principauté de Monaco et la France²⁷³

Intitulé	Entrée en vigueur	Publication
Convention sur le contrôle des changes Paris, le 14 avril 1945	1er mars 1945	OS n° 3.066 du 25 juillet 1945 (JO du 26/07/1945)
Convention sur les profits illicites Paris, le 14 avril 1945	12 juillet 1945	OS n° 3.067 du 25 juillet 1945 (JO du 26/07/1945)
Convention relative à la fixation et au contrôle des prix Paris, le 14 avril 1945	12 juillet 1945	OS n° 3.068 du 25 juillet 1945 (JO du 26/07/1945)
Convention concernant les fraudes fiscales et le renforcement de l'assistance administrative mutuelle Paris, le 14 avril 1945	1er janvier 1945	OS n° 3.069 du 25 juillet 1945 (JO du 26/07/1945)
Déclaration relative aux questions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité monégasque Paris, le 16 juin 1947	16 juin 1947	OS n° 3.501 du 17 juillet 1947 (JO du 24/07/1947)
Convention sur l'aide judiciaire mutuelle Paris, le 21 septembre 1949	22 décembre 1952	OS n° 106 du 2 décembre 1949 (JO du 12/12/1949)
Convention sur l'extradition des malfaiteurs Paris, le 21 septembre 1949	2 décembre 1949	OS n° 107 du 2 décembre 1949 (JO du 19/12/1949)

²⁷³ Extrait de « [Traités bilatéraux avec la France](#) », Site web du Gouvernement Princier de Monaco.

Intitulé	Entrée en vigueur	Publication
Convention tendant à éviter les doubles impositions et à codifier les règles d'assistance en matière successorale Paris, le 1er avril 1950	23 mai 1953	OS n° 758 du 1er juin 1953 (JO du 15/06/1953)
Convention sur la faillite et la liquidation judiciaire Paris, le 13 septembre 1950	22 décembre 1952	OS n° 692 du 9 janvier 1953 (JO du 26/01/1953)
Convention de voisinage et d'assistance administrative mutuelle et échange de lettres Monaco, le 23 décembre 1951	13 novembre 1954	OS n° 1.063 du 14 décembre 1954 (JO du 27/12/54)
Convention relative à l'exercice de la pharmacie Paris, le 28 février 1952	26 juin 1953	OS n° 789 du 7 août 1953 (JO du 24/08/1953)
Accord pour l'octroi aux crédientiers de nationalité monégasque de certaines majorations de rentes viagères Paris, le 13 novembre 1952	1 ^{er} novembre 1952	OS n° 1.003 du 30 septembre 1954 (JO du 25/10/1954)
Accord relatif aux transports routiers Monaco, le 20 janvier 1955	4 avril 1955	OS n° 1.103 du 19 mars 1955 (JO du 04/04/1955)
Convention fiscale Paris, le 18 mai 1963	1 ^{er} septembre 1963	OS n° 3.037 du 19 août 1963 (JO du 23/08/1963)
Convention douanière Paris, le 18 mai 1963	1 ^{er} septembre 1963	OS n° 3.038 du 19 août 1963 (JO du 23/08/1963)
Convention de voisinage Paris, le 18 mai 1963	1 ^{er} septembre 1963	OS n° 3.039 du 19 août 1963 (JO du 23/08/1963)
Convention relative à la réglementation de la pharmacie Paris, le 18 mai 1963	1 ^{er} septembre 1963	OS n° 3.040 du 19 août 1963 (JO du 23/08/1963)

Intitulé	Entrée en vigueur	Publication
Convention relative à la réglementation des assurances Paris, le 18 mai 1963	1 ^{er} septembre 1963	OS n° 3.041 du 19 août 1963 (JO du 23/08/1963)
Convention relative aux relations postales, télégraphiques et téléphoniques Paris, le 18 mai 1963	1 ^{er} septembre 1963	OS n° 3.042 du 19 août 1963 (JO du 23/08/1963)
Accord sur les transports de corps Monaco, le 15 octobre 1963	23 octobre 1963	OS n° 3.124 du 6 janvier 1964 (JO du 17/01/1964)
Accord sur les transports routiers Paris, le 9 juillet 1968	9 juillet 1968	OS n° 4.095 du 22 août 1968 (JO du 30/08/1968)
Échange de lettres sur le contrôle des entreprises d'assurances et de capitalisation à Monaco Paris, le 26 septembre 1968	20 décembre 1968	OS n° 4.178 du 12 décembre 1968 (JO du 20/12/1968)
Avenant complétant la Convention fiscale du 18 mai 1963 concernant le régime des boissons Monaco, le 25 juin 1969	1 ^{er} août 1969	OS n° 4.314 du 8 août 1969 (JO du 15/08/1969)
Accord par échange de lettres sur l'exercice de leur profession par les architectes français à Monaco et les architectes monégasques en France Le 8 janvier 1970 (France) Le 23 janvier 1970 (Monaco)	9 février 1970	OS n° 4.426 du 26 mars 1970 (JO du 03/04/1970)
Avenant sous forme d'échange de lettres à l'accord sur les transports routiers du 9 juillet 1968 Paris, les 8 et 15 avril 1970	15 avril 1970	OS n° 4.466 du 29 mai 1970 (JO du 05/06/1970)
Accord sur l'assistance mutuelle entre les services de secours et de protection civile Paris, le 16 avril 1970	16 juin 1970	OS n° 4.465 du 29 mai 1970 (JO du 05/06/1970)

Intitulé	Entrée en vigueur	Publication
Échange de lettres modifiant les règles de partage des recouvrements de taxes sur le chiffre d'affaires, fixées par l'échange de lettres annexé à la Convention fiscale du 18 mai 1963 (titre IV article 17) Le 6 août 1971 (avec effet rétroactif pour les années 1968, 1969 et 1970)	6 août 1971	OS n° 4.919 du 18 mai 1972 (JO du 26/05/1972)
Accord intervenu sous forme d'échange de lettres relatif à l'institution d'une taxe forfaitaire de 4 % sur les ventes de métaux précieux Monaco, le 18 juillet 1977	18 juillet 1977	OS n° 6.150 du 3 novembre 1977 (JO du 11/11/1977)
Accord concernant la protection des patrimoines historiques ou culturels des deux pays Monaco, le 1er août 1977	1 ^{er} novembre 1977	OS n° 6.143 du 28 octobre 1977 (JO du 04/11/1977)
Convention relative à l'exécution réciproque des peines d'amende et de confiscation Paris, le 8 juin 1978	1 ^{er} novembre 1980	OS n° 6.939 du 8 octobre 1980 (JO du 17/10/1980)
Avenant à la Convention du 18 mai 1963 relative à la réglementation de la pharmacie Paris, le 6 novembre 1981	1 ^{er} janvier 1982	OS n° 7.261 du 23 décembre 1981 (JO du 01/01/1982)
Échange de lettres modifiant la Convention fiscale du 18 mai 1963 en ce qui concerne la création matérielle de titres émis par les sociétés monégasques par actions Monaco, le 17 janvier 1986	17 janvier 1986	OS n° 8.617 du 6 mai 1986 (JO du 16/05/1986)
Convention d'extradition Monaco, le 11 mai 1992	1 ^{er} octobre 1993	OS n° 11.013 du 9 septembre 1993 (JO du 17/09/1993)
Avenant à la Convention relative aux relations postales, télégraphiques et téléphoniques du 18 mai 1963 Paris, le 18 juin 1996	23 novembre 1996	OS n° 14.643 du 14/11/2000 (JO du 24/11/2000)
Échange de lettres aménageant la Convention de voisinage de 1963 : - Modification du titre Ier	1 ^{er} mai 2000	OS n° 14.512 du 20 juin 2000 (Titre Ier)

Intitulé	Entrée en vigueur	Publication
<p>- Instauration de points de passage autorisé - Mesures pratiques relatives au fonctionnement de la Convention Le 15 décembre 1997</p>		<p>OS n° 14.513 du 20 juin 2000 (Article 7) OS n° 14.514 du 20 juin 2000 (Article 10) (JO du 30/06/2000)</p>
<p>Échange de lettres concernant l'introduction de l'Euro à Monaco Le 31 décembre 1998</p>	<p>31 décembre 1998</p>	<p>OS n° 13.916 du 1er mars 1999 (JO du 5/03/1999)</p>
<p>Arrangement administratif relatif aux modalités d'exercice des contrôles conjoints aux points de passage des frontières aériennes et maritimes de la Principauté de Monaco Paris le 21 avril 2000</p>	<p>15 décembre 1997</p>	<p>OS n° 14.515 du 20 juin 2000 (JO du 30/06/2000)</p>
<p>Accord sous forme d'échange de lettres concernant la surveillance harmonisée des établissements de crédit de la Principauté de Monaco, sous forme de filiale ou de succursale Monaco les 6 avril et 10 mai 2001</p>	<p>10 mai 2001</p>	<p>OS n° 14.892 du 28 mai 2001 (JO du 08/06/2001)</p>
<p>Avenant modifiant l'article 4 de la Convention douanière du 18 mai 1963 modifiée par l'échange de lettres du 8 novembre 1994 Monaco le 25 octobre 2001</p>	<p>1^{er} août 2003</p>	<p>OS n° 16.067 du 21 novembre 2003 (JO du 28/11/2003)</p>
<p>Convention sous forme d'échange de lettres dénommée « Convention monétaire entre le Gouvernement de la République Française, au nom de la Communauté européenne et le Gouvernement de SAS le Prince de Monaco » Paris le 24 décembre 2001 Monaco le 26 décembre 2001</p>	<p>26 décembre 2001</p>	<p>OS n° 15.185 du 14 janvier 2002 (JO du 18/02/2002)</p>
<p>Arrangement administratif entre la Principauté de Monaco et la République française pris en application de la convention du 18 mai 1963 relative à la réglementation des pharmacies et relatif à la coopération pour la mise en œuvre des actes</p>	<p>1^{er} mai 2004</p>	<p>OS n° 15.704 du 28 février 2003 (JO du 14/03/2003)</p>

Intitulé	Entrée en vigueur	Publication
<p>communautaires en matière de produits de santé Paris le 26 avril 2002</p>		
<p>Arrangement administratif entre la Principauté de Monaco et la République française pris en application de la convention du 18 mai 1963 relative à la réglementation des pharmacies et relatif à la coopération pour la mise en œuvre des actes communautaires en matière de médicaments vétérinaires Paris le 3 mai 2002</p>	1 ^{er} mai 2004	OS n° 15.705 du 28 février 2003 (JO du 21/03/2003)
<p>Traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la Principauté de Monaco et la République française Paris le 24 octobre 2002</p>	1 ^{er} décembre 2005	OS n° 407 du 15 février 2006 (JO du 03/03/2006)
<p>Accord relatif aux relations aériennes entre S.A.S le Prince de Monaco et le Gouvernement de la République française Monaco le 25 octobre 2002</p>	25 octobre 2002	OS n° 16.065 du 21 novembre 2003 (JO du 28/11/2003)
<p>Avenant à la Convention fiscale signée à Paris le 18 mai 1963 et modifiée par l'Avenant du 25 juin 1969 Échange de lettres du 26 mai 2003 destiné à préciser la portée des articles 3, 7, 8, 20 et 21 Monaco le 26 mai 2003</p>	1 ^{er} août 2005	OS n° 127 du 2 août 2005 Échange de lettres (JO du 03/02/2006)
<p>Échange de lettres relatif à la frappe des monnaies monégasques libellées en euros par l'Hôtel des Monnaies de Paris modifiant l'article 18 de la Convention de Voisinage du 18 mai 1963 Paris les 26 mars et 30 juin 2003</p>	30 juin 2003	OS n° 15.952 du 16 septembre 2003 Erratum (JO du 19/09/2003)
<p>Convention entre le Gouvernement de SAS Le Prince de Monaco et le Gouvernement de la République française relative à la réalisation d'un tunnel routier unidirectionnel dit « descendant » à Monaco Paris le 22 janvier 2004</p>	1 ^{er} novembre 2006	OS n° 770 du 13 novembre 2006 (JO du 17/11/2006)

GIDE

GIDE LOYRETTE NOUËL

Intitulé	Entrée en vigueur	Publication
Convention du 8 novembre 2005 destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco	1 ^{er} janvier 2009	OS n° 9.955 du 30 juin 2023 (JO du 25/08/2003)
Convention du 28 février 1952 sur la sécurité sociale signée à Paris	1 ^{er} novembre 2016	OS n° 937 du 17 mars 1954 (JO du 29/03/1954)

ANNEXE 2. Liste des accords majeurs entre la Principauté de Monaco et l'UE

Intitulé	Entrée en vigueur	Publication
<p>Accord entre la Communauté européenne et la Principauté de Monaco sur l'application de certains actes communautaires au territoire de la Principauté de Monaco</p> <p>Bruxelles, le 4 décembre 2003</p>	<p>1^{er} Mai 2004</p>	<p><u>OS n° 16.312 du 6 mai 2004</u> (JO du 4/6/2004)</p>
<p>Accord entre la Principauté de Monaco et la Communauté européenne prévoyant des mesures équivalentes à celles que porte la Directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts</p>	<p>1^{er} Juillet 2005</p>	<p><u>OS n° 100 du 20 juin 2005</u> (JO du 24/6/2005)</p>
<p>Accord monétaire du 29 novembre 2011 entre la Principauté de Monaco et l'Union européenne</p>	<p>1^{er} Décembre 2011</p>	<p><u>OS n° 3.559 du 5 décembre 2011</u> (JO du 16/12/2011)</p>
<p>Accord du 6 mai 2011 sur la coopération opérationnelle et stratégique entre le gouvernement de S.A.S. le Prince souverain de Monaco et l'Office européen de police</p>	<p>5 Août 2011</p>	<p><u>OS n° 3.502 du 2 novembre 2011</u> (JO du 18/11/11)</p>
<p>Protocole de modification de l'accord entre la Communauté européenne et la Principauté de Monaco prévoyant des mesures équivalentes à celles que porte la directive 2003/48/CE du Conseil</p>	<p>19 Août 2016</p>	<p>OJ <u>L 225</u>, 19.8.2016, p. 1–2</p>

ANNEXE 3. Exemples de professions réservées aux Monégasques, de professions à priorité nationale et de professions non réservées

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
Professions réservées et de facto réservées (accessibles aux seuls ressortissants monégasques)		
Avocat	<p>Loi n° 1.047 du 28 juillet 1982 sur l'exercice des professions d'avocat-défenseur et d'avocat</p> <p>Article 1^{er} : <i>Peuvent seules être admises à exercer la profession d'avocat les personnes qui remplissent les conditions suivantes :</i></p> <p>1° être de nationalité monégasque ;</p> <p>2° jouir des droits civils ;</p> <p>3° être de bonne moralité ;</p> <p>4° être titulaire soit du diplôme d'études juridiques déterminé par ordonnance souveraine, soit d'un diplôme reconnu équivalent par une commission dont la composition est fixée par ordonnance souveraine ;</p> <p>5° ne pas être inscrit à un barreau étranger ;</p> <p>6° avoir accompli le stage prévu par la présente loi.</p>	Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE
Huissier de justice	<p>Loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires</p> <p>Article 72 : <i>Les huissiers sont nommés par ordonnance souveraine sur le rapport du Directeur des Services Judiciaires.</i></p> <p><i>Ils doivent être de nationalité monégasque, avoir au moins vingt-cinq ans accomplis et justifier, soit d'un diplôme sanctionnant au moins quatre années d'études supérieures dans le domaine juridique, soit d'une expérience juridique d'au moins dix années dans une étude d'huissier.</i></p>	A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE
Architecte	<p>Loi n° 520 du 20 juin 1950 relative à l'admission dans l'ordre des architectes de la Principauté</p> <p>Article unique : <i>Par dérogation aux dispositions de l'article 2 de l'ordonnance-loi n° 341 du 24 mars 1942, l'autorisation de porter le titre d'architecte et d'exercer cette profession pourra être délivrée si le candidat jouit de ses droits civils et remplit les conditions suivantes :</i></p> <p>1° être de nationalité monégasque ;</p> <p>2° avoir entrepris des études d'architecture dans une école supérieure dont le diplôme confère le droit d'exercer la profession d'architecte, même si elles ont été interrompues ou</p>	Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p>abandonnées pendant la période du 1er septembre 1939 au 8 mai 1945, en raison des hostilités; 3° avoir reçu l'agrément du conseil de l'ordre qui vérifiera si l'intéressé remplit la condition ci-dessus et présente les garanties d'ordre professionnel et de moralité nécessaires.</p> <p><u>Ordonnance-Loi n° 341 du 24 mars 1942</u> réglementant le titre et la profession d'architecte et instituant l'ordre des architectes dans la Principauté Article 1^{er} : Nul ne peut porter le titre ni exercer la profession d'architecte dans la Principauté sans une autorisation délivrée par arrêté du ministre d'Etat, conformément aux dispositions de la présente ordonnance-loi.</p>	
<p>Auxiliaires Médicaux</p> <p><i>Dérogation en cas de sous-effectif national</i></p> <p><i>Dérogation en cas d'engagements internationaux</i></p>	<p><u>Ordonnance Souveraine n° 9.689 du 20 janvier 2023</u> relative aux conditions d'exercice des auxiliaires médicaux</p> <p>Article 1^{er} : Toute profession d'auxiliaire médical ne peut être exercée, à titre libéral ou salarié, que par une personne qui remplit les conditions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) être titulaire des diplômes, certificats ou titres permettant l'exercice de la profession d'auxiliaire médical concernée sur le territoire français ou délivrés conformément aux obligations communautaires par un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou reconnus équivalents par le Directeur de l'Action Sanitaire ; 2) jouir de ses droits civils et politiques ; 3) présenter toutes les garanties d'honorabilité et de moralité ; 4) justifier d'une connaissance suffisante de la langue française ; 5) disposer d'un lieu d'exercice professionnel comprenant une installation convenable, des locaux adéquats pour permettre le respect du secret professionnel et des moyens techniques suffisants en rapport avec la nature des actes pratiqués ou de la population prise en charge ; 6) bénéficiaire, dans le cadre d'un exercice à titre libéral, de l'autorisation prévue à l'article 3 ou 4 ou mentionnée à l'article 5. [...] <p>Article 3: Sous réserve des dispositions de l'article 5, l'exercice d'une profession d'auxiliaire médical à titre libéral est subordonné à une autorisation qui ne peut être délivrée qu'au demandeur satisfaisant aux exigences suivantes :</p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p>1) être de nationalité monégasque, sous réserve des règles fixées par des engagements internationaux ; cette exigence de nationalité ne s'applique pas lorsque les besoins de la population locale ne peuvent être entièrement satisfaits par les auxiliaires médicaux déjà autorisés à exercer la profession concernée ;</p> <p>2) remplir les conditions mentionnées aux chiffres 1 à 5 de l'article premier, sous réserve, le cas échéant, des dispositions du dernier alinéa dudit article.</p> <p>L'autorisation est délivrée par arrêté ministériel.</p> <p>Article 5 : Lorsque l'exercice en association, à titre libéral, d'une profession d'auxiliaire médical est permis par un texte réglementaire, l'exercice en qualité d'auxiliaire médical associé est subordonné à la délivrance de l'autorisation prévue à cet effet par les dispositions dudit texte.</p>	
<p>Chirurgie-dentaire</p> <p><i>Dérogation possible en présence d'accord de reconnaissance mutuelle</i></p>	<p><u>Loi n° 1.434 du 8 novembre 2016</u> relative à l'art dentaire</p> <p>Article 3 : L'autorisation d'exercer l'art dentaire à titre libéral en qualité de chirurgien-dentiste titulaire ne peut être délivrée qu'aux personnes de nationalité monégasque satisfaisant aux conditions visées aux chiffres 1 à 3 de l'article 2.</p> <p>Toutefois, cette autorisation peut être délivrée à un ressortissant d'un État étranger avec lequel la Principauté a conclu un accord qui reconnaît à des chirurgiens-dentistes monégasques le droit d'exercer leur profession sur le territoire de cet État et prévoit la parité effective et le nombre de praticiens étrangers que chacun des deux Etats autorise à exercer sur son territoire.</p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Pharmacien</p> <p><i>Création/cession d'officine réservée aux monégasques</i></p> <p><i>Dérogation en cas de sous-effectif national et</i></p>	<p><u>Loi n° 1.518 du 23 décembre 2021</u> relative à l'exercice de la pharmacie</p> <p>Article 1^{er} : L'exercice de la pharmacie est subordonné à une autorisation délivrée par arrêté ministériel à la personne physique qui remplit les conditions suivantes :</p> <p>1) être titulaire des diplômes, certificats ou titres de pharmacien permettant l'exercice sur le territoire français ou délivrés par un État membre de l'Union européenne, ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou reconnus équivalents par une commission dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par arrêté ministériel ;</p> <p>2) jouir de ses droits civils et politiques et offrir toutes les garanties de moralité ;</p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
<p><i>d'accord de reconnaissance mutuelle</i></p>	<p>3) faire la preuve d'une connaissance suffisante de la langue française. L'autorisation est délivrée après avis motivé du conseil de l'Ordre des pharmaciens institué par l'article 21.</p> <p>Article 2 : Par dérogation aux dispositions de l'article premier, les personnes physiques exerçant la pharmacie au sein d'un établissement public de santé ne sont pas soumises à l'autorisation prévue par cet article. Toutefois, ces personnes ne peuvent exercer au sein dudit établissement que si, d'une part, elles remplissent les conditions fixées aux chiffres 1) à 3) du premier alinéa de l'article premier et, d'autre part, elles respectent les dispositions législatives et réglementaires applicables au personnel d'un établissement public de santé.</p> <p>Article 38 : Toute création d'une officine, toute cession, tout transfert d'une officine d'un lieu dans un autre et tout regroupement d'officines sont subordonnés à une autorisation délivrée par arrêté ministériel, pris après avis motivé du conseil de l'Ordre des pharmaciens. L'autorisation de création d'une officine ne peut être délivrée qu'aux personnes de nationalité monégasque satisfaisant aux conditions visées aux chiffres 1°) à 3°) de l'article premier. Toutefois, l'autorisation de création d'une officine peut également être délivrée, à la condition que le nombre d'officines en Principauté soit insuffisant pour atteindre l'objectif de santé publique, à un ressortissant d'un État étranger avec lequel la Principauté a conclu un accord qui reconnaît à des pharmaciens monégasques, le droit d'exercer leur profession sur le territoire de cet État et prévoit la parité effective et le nombre de pharmaciens étrangers que chacun des deux États autorise à exercer sur son territoire.</p>	
<p>Psychologue</p> <p><i>Dérogation en cas de sous-effectif national</i></p>	<p><u>Ordonnance Souveraine n° 4.517 du 22 octobre 2013</u> relative à l'activité professionnelle de psychologue</p> <p>Article 3 : L'exercice de l'activité mentionnée à l'article 1er, par une personne physique, est subordonné à la délivrance d'une autorisation par le Directeur du Développement Économique.</p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p>Article 6 : <i>Peuvent seules être autorisées à exercer l'activité professionnelle de psychologue les personnes physiques :</i></p> <p>1°) titulaires de l'un des diplômes figurant sur une liste fixée par arrêté ministériel;</p> <p>2°) <i>jouissant de leurs droits civils et politiques ;</i></p> <p>3°) <i>justifiant d'une connaissance suffisante de la langue française.</i></p> <p>Article 7 : <i>L'autorisation d'exercer l'activité professionnelle de psychologue ne peut être délivrée qu'aux personnes de nationalité monégasque satisfaisant aux conditions prévues à l'article 5 et aux chiffres 1 à 3 de l'article 6.</i></p> <p><i>Toutefois, cette autorisation peut être délivrée à un ressortissant d'un État étranger sous réserve que les besoins de la population locale ne puissent être entièrement satisfaits par les psychologues déjà autorisés à exercer et s'il satisfait aux conditions prévues à l'article 5 et aux chiffres 1 à 3 de l'article 6.</i></p>	
<p>Ostéopathe</p> <p><i>Dérogation en cas de sous-effectif national</i></p>	<p><u>Arrêté ministériel n° 2008-483 du 1er septembre 2008</u> relatif aux actes et aux conditions d'exercice de l'ostéopathie</p> <p>Article 5 : <i>L'autorisation de faire usage professionnel du titre d'ostéopathe est subordonnée à une autorisation délivrée par arrêté ministériel.</i></p> <p><i>Cette autorisation ne peut être délivrée qu'aux personnes remplissant les conditions suivantes :</i></p> <p>1) être de nationalité monégasque ;</p> <p>2) être titulaire d'un diplôme ou d'une autorisation visée à l'article 4 du présent arrêté ;</p> <p>3) présenter toutes les garanties de moralité ;</p> <p>4) disposer, au lieu de son exercice professionnel, d'une installation convenable, de locaux adéquats pour permettre le respect du secret professionnel et de moyens techniques suffisants en rapport avec la nature des actes pratiqués ou de la population prise en charge.</p> <p>Article 6 : <i>Toute personne étrangère qui justifie de diplômes ou d'une autorisation lui permettant d'user du titre d'ostéopathe en France, peut être autorisée à exercer sa profession si elle satisfait aux conditions fixées aux chiffres 2° et 3° de l'article 5 et sous réserve que les besoins de la population locale ne puissent être entièrement satisfaits par les ostéopathes autorisés à exercer.</i></p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
<p>Courtiers maritimes</p>	<p><u>Code de la mer</u> Article L. 512-1 du Code de la Mer : Les courtiers maritimes sont nommés et peuvent être destitués par ordonnance souveraine sur la proposition du Ministre d'État. <i>Leur nombre n'est pas limité.</i></p> <p>Article O. 512-1 : Peuvent seules être nommées courtiers maritimes les personnes qui remplissent les conditions suivantes :</p> <p>1° - être de nationalité monégasque ; 2° - être âgé de vingt-cinq ans au moins ; 3° - jouir des droits civils, civils et de famille ; 4° - être de bonne moralité ; [...]</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Armes et munitions - Fabrique, commerce des armes à feu de défense ou de leurs munitions - Intermédiaires ou agents de publicité d'un fabricant ou d'un commerçant d'armes à feu de défense ou de leurs munitions</p>	<p><u>Loi n° 913 du 18 juin 1971 sur les armes et munitions</u> Article 1 : Nul ne peut, sans une autorisation accordée par arrêté ministériel, se livrer à la fabrication ou au commerce d'armes à feu de défense ou de leurs munitions. L'arrêté d'autorisation fixera le lieu où l'entreprise exercera son activité ; le transfert de l'entreprise devra également être autorisé par arrêté ministériel ; sa fermeture, qui devra faire l'objet d'une déclaration, entraînera la caducité de l'autorisation, laquelle sera constatée en la même forme. <i>Les dispositions ci-dessus s'appliquent, en outre, à quiconque sert d'intermédiaire ou d'agent de publicité à un fabricant ou à un commerçant d'armes à feu de défense ou de leurs munitions.</i></p> <p>Article 2 : L'autorisation visée à l'article précédent ne peut être accordée qu'à une personne physique de nationalité monégasque ou à une personne morale remplissant les conditions suivantes :</p> <p>dans les sociétés de personnes, tous les associés doivent être de nationalité monégasque ; dans les sociétés par actions, tous les administrateurs doivent être de nationalité monégasque et la majorité du capital social doit être détenue par des associés possédant cette nationalité ; la délivrance de l'autorisation est subordonnée à la mise au nominatif des actions.</p>	<p>Couverte par l'exception prévue par l'article 45 et l'article 346 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
Professions à priorité nationale (prévues par loi ° 1.144 du 26 juillet 1991 ou par des textes spécifiques)		
<p>Comptable agréé et expert-comptable</p> <p><i>Mécanisme de numerus clausus</i></p>	<p><u>Loi n° 1.231 du 12 juillet 2000</u> relative aux professions d'expert-comptable et de comptable agréé</p> <p>Article 1^{er} : L'exercice des professions d'expert-comptable et de comptable agréé et l'usage de ces titres sont subordonnés à une autorisation administrative délivrée par arrêté ministériel dans les conditions prévues par la présente loi.</p> <p>Article 5 : Peuvent seules être autorisées à exercer la profession d'expert-comptable les personnes réunissant les conditions suivantes :</p> <p>1° - être de nationalité monégasque ou justifier d'attaches sérieuses avec la Principauté et y avoir son domicile ;</p> <p>2° - jouir de ses droits civils ;</p> <p>3° - offrir toutes garanties de moralité professionnelle ;</p> <p>4° - être titulaire d'un diplôme d'expert-comptable.</p> <p><u>Ordonnance souveraine n° 6.323 du 27 mars 2017</u> fixant le nombre d'experts-comptables et de comptables agréés autorisés à exercer la profession</p> <p>Le nombre maximal d'experts-comptables et de comptables agréés membres de l'Ordre et admis à exercer leur profession dans la Principauté, est fixé à trente-cinq.</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Médecine</p> <p><i>Nombre d'étrangers limité</i></p>	<p><u>Ordonnance Souveraine du 1er avril 1921</u> réglementant l'exercice de la médecine</p> <p>Article 1^{er} : Nul ne pourra exercer la médecine ou la chirurgie dans la Principauté s'il n'est porté sur une liste arrêtée par le Ministre d'État après avis de la commission instituée par l'article 2 de la présente ordonnance, avant le 15 novembre de chaque année.</p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p>Pourront seuls être portés sur cette liste les médecins et chirurgiens titulaires d'une autorisation délivrée par le Ministre d'État, conformément aux dispositions de la présente ordonnance.</p> <p>Article 2 : L'autorisation prévue au 1er alinéa de l'article précédent ne sera délivrée que sur le vu d'un diplôme français de docteur en médecine ou d'un diplôme étranger reconnu équivalent par une commission dont la composition sera déterminée par arrêté du Ministre d'État.</p> <p>Article 3 : Le nombre maximum des médecins et chirurgiens de nationalité étrangère autorisés à exercer dans la Principauté, sera ramené à vingt-cinq par voie d'extinction et dans les conditions déterminées par décision souveraine du 31 janvier 1938.</p>	
<p>Transports maritimes à caractère commercial (emplois spécifiques, comme par exemple état-major et équipage)</p> <p><i>Réservation aux ressortissants monégasques et français s'agissant de professions spécifiques : état-major et équipage</i></p> <p><i>Dérogation dans le cadre de conventions internationales</i></p>	<p><u>Code de la Mer</u></p> <p>Article L. 610-2 : Sauf dérogations individuelles accordées dans le cadre des conventions internationales, tout navire battant pavillon monégasque doit avoir un état-major et un équipage de nationalité monégasque ou française en ce qui concerne les emplois du pont, de la machine et du service radioélectrique et de nationalité monégasque ou française dans la proportion de trois emplois sur quatre pour chaque navire en ce qui concerne les emplois du service général.</p> <p>Les règles édictées par l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux navires battant pavillon du Prince, aux navires qui, en France, ne sont pas soumis à francisation, aux navires de pêche dont l'équipage n'excède pas cinq hommes et aux navires de plaisance dont les propriétaires sont des ressortissants de pays tiers ayant la qualité de résidents monégasques.</p> <p>Article L. 610-3 : Tout membre de l'équipage d'un navire armé au commerce ou à la pêche doit, s'il est de nationalité française, être titulaire du diplôme, du brevet ou du certificat délivré par l'État français et correspondant au genre de navigation du navire ou à la fonction qu'il exerce à bord.</p> <p>S'il est de nationalité monégasque, il doit être titulaire d'un brevet d'aptitude déterminé par ordonnance souveraine.</p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
<p>Antiquaire</p> <p><i>Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 (simple déclaration pour les monégasques, régime d'autorisation pour les étrangers)</i></p>	<p>Ordonnance n. 4.365 du 20/11/1969 portant réglementation des professions d'antiquaires, brocanteurs et assimilés</p> <p>Article 1er : <i>Toute personne physique ou morale qui, en vertu d'une autorisation ou d'une déclaration administrative, se livre d'une manière habituelle, à titre principal ou accessoire, au commerce d'antiquaire, de brocanteur ou de revendeur de vieux objets mobiliers tels que meubles meublants, linges, vêtements, bijoux, livres, tableaux, objets d'art, vaisselles, armes, véhicules, métaux, ferrailles, y compris les pièces récupérées provenant de démolition ou de transformation d'objets, de matériels et de machines de toute nature, est tenue, lorsque leur prix d'achat est égal ou supérieur à mille francs :</i></p> <p>1° d'inscrire, jour par jour, à l'encre, sans abréviation, blanc ni rature, sur un registre, d'un modèle agréé par arrêté ministériel coté et paraphé par le commissaire de police, les noms, prénoms, s'il y a lieu surnoms, qualités et demeure des vendeurs ainsi que la nature et le numéro de la pièce d'identité présentée ;</p> <p>2° de mentionner, dans les mêmes conditions, sur ce registre, la qualité et le prix, en toutes lettres, de ces objets ou marchandises.</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Taxis - Location de véhicules avec chauffeur</p> <p><i>Régime particulier : les conditions d'autorisation administrative de mise en exploitation de taxi diffèrent pour les Monégasques et les étrangers</i></p> <p><i>Seules les personnes de nationalité monégasque</i></p>	<p><u>Arrêté Ministériel n° 2020-466 du 8 juillet 2020 fixant les conditions d'attribution d'une autorisation administrative de mise en exploitation de taxi/ Newspaper 8495 / Year 2020 / Journaux / Home - Journal de Monaco (gouv.mc)</u></p> <p><u>Ordonnance Souveraine n° 1.720 du 4 juillet 2008</u> relative à la réglementation des taxis, des véhicules de remise et des motos à la demande</p> <p>Article 2 : <i>L'exploitation des véhicules mentionnés à l'article précédent est subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative.</i></p> <p>Article 3 : <i>La conduite, à titre professionnel, des véhicules mentionnés à l'article premier est subordonnée à l'octroi d'un livret professionnel correspondant à la catégorie du véhicule dont les conditions et les modalités de délivrance et de renouvellement sont fixées par arrêté ministériel[2].</i></p> <p><i>Ce livret est établi conformément à un modèle fixé par arrêté ministériel.</i></p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
<p><i>peuvent se voir attribuer gratuitement une autorisation administrative de mise en exploitation de taxi</i></p>	<p>Article 45 : Le transport de personnes et de leurs bagages pris en charge sur le territoire de la Principauté peut être effectué par des taxis étrangers ou des véhicules de location avec chauffeur étrangers dont les exploitants ont préalablement été autorisés par le Directeur de la Sûreté Publique.</p> <p>L'autorisation consiste à accorder à l'exploitant de taxis étrangers ou de véhicules de location avec chauffeur étrangers, une vignette unique et incessible pour chaque véhicule exploité, délivrée dans des conditions fixées par arrêté ministériel.</p>	
<p>Bâtiment et travaux publics</p> <p><i>Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 (simple déclaration pour les monégasques, régime d'autorisation pour les étrangers)</i></p>	<p><u>Ordonnance Souveraine n° 7.135 du 2 octobre 2018</u> relative aux conditions de qualification professionnelle et d'assurance applicables aux activités du bâtiment et de travaux publics</p> <p>Article 4 : Les personnes mentionnées à l'article 3 doivent remplir les conditions suivantes:</p> <p>1°) être titulaires d'un diplôme national français attestant d'un niveau de qualification professionnelle dans l'activité exercée par la société. Ce diplôme peut être un certificat d'aptitude professionnelle, un brevet professionnel ou un diplôme de niveau supérieur dans le domaine du bâtiment ou des travaux publics ;</p> <p>2°) attester d'une expérience professionnelle d'au moins trois années dans l'activité concernée. Cette condition est réduite à une année pour les titulaires d'un diplôme français sanctionnant au moins quatre années d'études supérieures dans le domaine du bâtiment ou des travaux publics.</p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE pour les menuisiers, électriciens, poseurs de voies, plombiers, agents de triage, aides-jardiniers, signaleurs et ouvriers non qualifiés.</p>
<p>Moniteur d'auto-école</p> <p><i>Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 (simple déclaration pour les monégasques, régime d'autorisation pour les étrangers)</i></p>	<p><u>Arrêté ministériel n° 80-626 du 30 décembre 1980</u> relatif aux conditions d'exercice de la profession d'enseignant de la conduite des véhicules terrestres à moteur</p> <p>Article 2 : Le droit d'enseigner, à titre onéreux, la conduite des véhicules terrestres à moteur, d'une catégorie donnée, est subordonné à la délivrance par le Ministre d'État d'une carte professionnelle dont la validité maximale est limitée à cinq années.</p> <p>Cette carte devra être présentée à toute réquisition des agents de la Force publique.</p> <p>Toute personne désirant exploiter un établissement d'enseignement de conduite devra solliciter, en sus de la carte susvisée, l'autorisation nécessaire à l'exercice de sa profession.</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
<p>Importation, mise sur le marché, mise en service de dispositifs médicaux</p> <p>Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 (simple déclaration pour les monégasques, régime d'autorisation pour les étrangers)</p>	<p>Loi n. 1.267 du <u>23/12/2002</u> relative aux dispositifs médicaux</p> <p>Article 6 : Les dispositifs médicaux ne peuvent être importés, mis sur le marché, mis en service ou utilisés si le fabricant n'a pas préalablement établi ou fait établir par un organisme désigné à cet effet par l'une des autorités compétentes définies par ordonnance souveraine, un certificat attestant leurs performances ainsi que leur conformité à des exigences essentielles concernant la sécurité et la santé des patients, des utilisateurs et des tiers. Ces exigences essentielles sont définies par arrêté ministériel.</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Fabrication, mise sur le marché, distribution, importation ou exportation de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro</p> <p>Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 (simple déclaration pour les monégasques, régime d'autorisation pour les étrangers)</p>	<p>Loi n. 1.267 du <u>23/12/2002</u> relative aux dispositifs médicaux :</p> <p>Article 20 : Toute personne qui se livre à la fabrication, la mise sur le marché, la distribution, l'importation ou l'exportation de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro, même à titre accessoire, se déclare auprès de la Direction de l'action sanitaire et sociale en indiquant les dispositifs objets de son activité. Les modalités de cette déclaration sont fixées par arrêté ministériel.</p> <p><u>Arrêté ministériel n° 2003-584 du 10 novembre 2003</u> portant classification et fixant les procédures d'évaluation et de certification de conformité des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro</p> <p>Article 32 : La déclaration prévue à l'article 20 de la loi n° 1.267 du 23 décembre 2002 relative aux dispositifs médicaux est effectuée par le fabricant ou son mandataire, l'importateur, le distributeur ou l'exportateur de dispositifs médicaux de diagnostic in vitro. Une même personne physique ou morale peut se déclarer au titre de plusieurs activités. Le fabricant ou son mandataire n'est pas tenu de se déclarer en qualité d'importateur ou de distributeur pour les dispositifs médicaux de diagnostic in vitro qu'il met sur le marché. L'importateur n'est pas tenu de se déclarer en tant que distributeur pour les dispositifs médicaux de diagnostic in vitro qu'il met sur le marché.</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	La déclaration est adressée au directeur de l'action sanitaire et sociale par envoi recommandé avec demande d'avis de réception.	
<p>Pratique du tatouage avec effraction cutanée, du maquillage permanent et du perçage</p> <p><i>Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 (simple déclaration pour les monégasques, régime d'autorisation pour les étrangers)</i></p>	<p><u>Arrêté ministériel n. 2012-197 du 05/04/2012</u> relatif à la pratique du tatouage avec effraction cutanée, du maquillage permanent et du perçage</p> <p>Article 1^{er} : <i>Toute personne qui met en œuvre les techniques du tatouage par effraction cutanée, du maquillage permanent et du perçage corporel, à l'exception du perçage du pavillon de l'oreille et de l'aile du nez quand il est réalisé par la technique du pistolet perce-oreille, est tenue d'en faire la déclaration préalable au Directeur de l'Action Sanitaire et Sociale.</i></p> <p>Est considérée comme « déclarant », la personne physique mettant en œuvre une ou plusieurs des techniques mentionnées au précédent alinéa.</p> <p>Article 7 : <i>Les personnes qui mettent en œuvre les techniques citées à l'article premier doivent avoir suivi une formation aux conditions d'hygiène et de salubrité prévues par l'article 16.</i></p>	A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE
<p>Vente et mise à disposition du public de certains appareils de bronzage utilisant des rayonnements ultraviolets</p> <p><i>Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 (simple déclaration pour les monégasques, régime d'autorisation pour les étrangers)</i></p>	<p><u>Arrêté ministériel n. 2007-318 du 15/06/2007</u> relatif à la vente et à la mise à disposition du public de certains appareils de bronzage utilisant des rayonnements ultraviolets</p> <p>Article 3 : <i>Les appareils de type UV 2 et UV 4 sont réservés à un usage thérapeutique et ne peuvent être utilisés que sur prescription médicale et sous la responsabilité d'un médecin. Ils ne peuvent être vendus au public ni mis à sa disposition.</i></p> <p><i>Les appareils de type UV 1 sont réservés à un usage professionnel dans le domaine de l'esthétique ou du loisir. Leur vente au public est interdite.</i></p> <p><i>Les appareils de type UV 3 peuvent être mis librement en vente ou à la disposition du public, sous réserve des dispositions de l'article 4 ci-après.</i></p>	A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
<p>Métaux précieux - Commissionnaire en garantie</p> <p><i>* Hormis le commissionnaire en garantie</i></p> <p><i>Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 (simple déclaration pour les monégasques, régime d'autorisation pour les étrangers)</i></p>	<p><u>Ordonnance Souveraine n° 16.374 du 5 juillet 2004</u> modifiant et codifiant la réglementation relative aux métaux précieux</p> <p>Article 16 : <i>Toutes personnes qui départissent et affinent l'or, l'argent, ou le platine pour le commerce, ainsi que les commissaires-priseurs, officiers ministériels ou organismes quelconques (salles de ventes, sociétés de prêts et avances, etc.) effectuant, même occasionnellement, des ventes ou adjudications de matières d'or, d'argent ou de platine ouvrées ou non ouvrées, les intermédiaires, ouvriers en chambre, sertisseurs, polisseurs, etc., et, d'une manière générale, toutes personnes qui détiennent des matières de l'espèce pour l'exercice de leur profession, sont tenues d'en faire la déclaration au Bureau de garantie de Nice ; il est tenu registre desdites déclarations et délivré copie au besoin.</i></p> <p>Article 77 : <i>Les personnes physiques ou morales qui veulent exercer dans la Principauté de Monaco la profession de commissionnaire en garantie prévue au I de l'article 19 doivent déposer auprès des services compétents une demande écrite en vue de leur agrément indiquant leur nom et adresse.</i></p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Les professions non-réservées</p>		
<p>Agent immobilier et syndic d'immeubles en copropriété</p>	<p><u>Loi n. 1.252 du 12/07/2002</u> sur les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce</p> <p>Article 3 : <i>L'autorisation prévue à l'article premier est accordée aux personnes physiques qui satisfont aux conditions suivantes :</i></p> <p>1° - justifier de leur aptitude professionnelle dans les conditions fixées par ordonnance souveraine,</p> <p>2° - justifier du cautionnement d'un établissement bancaire ou financier destiné à garantir le remboursement des fonds, effets ou valeurs déposés selon les modalités fixées par ordonnance souveraine, dans les conditions précisées à la section II,</p> <p>3° - justifier de la souscription d'un contrat d'assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle, dans les conditions fixées à la section III,</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p>4° - offrir toutes garanties de moralité professionnelle.</p> <p><i>L'autorisation administrative est délivrée aux personnes morales si : elles-mêmes satisfont aux conditions prévues aux chiffres 2° et 3° ci-dessus, les personnes physiques qui les administrent satisfont aux conditions prévues aux chiffres 1° et 4° ci-dessus.</i></p> <p><u>Ordonnance Souveraine n° 15.700</u> du 26 février 2003 fixant les conditions d'application de la loi n° 1.252 du 12 juillet 2002 sur les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, telle que modifiée par l'<u>Ordonnance Souveraine n° 8.860</u> du 15 octobre 2021.</p>	
<p>Multi Family Office</p> <p><i>Autorisation réservée aux seules sociétés anonymes monégasques</i></p>	<p><u>Loi n° 1.439</u> du 2 décembre 2016 portant création de l'activité de multi family office</p> <p>Article 1^{er} : <i>L'activité de multi family office au sens de la présente loi consiste à fournir, à titre de profession habituelle, des conseils et des <u>services de nature patrimoniale et financière</u> à des personnes physiques, à des familles ou à des entités juridiques appartenant à des personnes physiques ou à des familles ou dont elles sont fondatrices ou bénéficiaires.</i></p> <p>Article 2 : <i>L'activité de multi family office est subordonnée à l'obtention préalable d'une autorisation administrative, laquelle, délivrée par arrêté ministériel, ne peut être consentie, à l'exclusion des établissements de crédit, qu'à des sociétés anonymes monégasques dans les conditions prévues, selon les cas, aux articles 3 ou 4.</i></p> <p>Voir à cet égard l'<u>Ordonnance Souveraine du 5 mars 1895</u> sur les sociétés anonymes et en commandite par actions</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Banques, établissements financiers et de crédit</p>	<p>La loi française régit la délivrance de l'agrément des établissements de crédit à Monaco.</p> <p>La loi n° 1.338 du 7 septembre 2007 sur les activités financières régit la délivrance de l'agrément des établissements financiers à Monaco.</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p><u>Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques</u></p> <p>Article 1 : <i>Les activités artisanales, commerciales, industrielles et professionnelles peuvent être exercées, à titre indépendant, dans les conditions prévues par la présente loi, à l'exception des activités ou des professions dont l'accès est déjà soumis à autorisation.</i></p> <p>Article 2 : <i>Sous réserve des dispositions de l'article 8, les personnes physiques de nationalité monégasque peuvent exercer les activités visées à l'article premier après en avoir fait la déclaration au Ministre d'État ; celui-ci doit en accuser réception. [...]</i></p> <p>Article 5 : <i>L'exercice des activités visées à l'article premier par des personnes physiques de nationalité étrangère est subordonné à l'obtention d'une autorisation administrative.</i></p> <p>Article 8 : <i>Les dispositions de la présente section²⁷⁴ sont également applicables aux personnes physiques de nationalité monégasque qui entendent exercer, à titre onéreux, des activités quelle qu'en soit la forme, de banque ou de crédit, de change manuel de devises, de transmission de fonds, de conseil ou d'assistance dans les domaines juridique, fiscal, financier ou boursier ainsi que de courtage ou de gestion de portefeuilles ou de gestion de patrimoines avec pouvoir de disposition ; elles s'appliquent aux mêmes personnes qui sont associées dans une des sociétés visées à l'article 4 et dont l'objet est l'exercice de ces mêmes activités.</i></p>	
<p>Agent général et courtier d'assurance</p>	<p><u>Ordonnance n. 4.178 du 12 décembre 1968</u> portant institution du contrôle de l'État sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances.</p> <p>Article 7 : <i>Les sociétés ou assureurs étrangers désirant opérer dans la Principauté doivent en outre soumettre à l'agrément du ministre d'État la désignation d'un représentant spécialement préposé à la direction de leurs opérations dans la Principauté. Un arrêté ministériel fixera les conditions générales que devra remplir ce représentant.</i></p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE.</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
<p><i>Monégasques et Français, ressortissants d'un Etat de la CEE</i></p>	<p>Article 35 : Toute personne physique visée sous l'un des numéros de l'article 33 doit</p> <p>1° être âgée d'au moins vingt et un ans ;</p> <p>2° être, soit de <i>nationalité monégasque ou française</i>, soit <i>ressortissant d'un État membre de la Communauté économique européenne instituée par le traité de Rome, du 25 mars 1957</i>, soit <i>ressortissant d'un État dont la législation permet aux ressortissants monégasques ou français d'exercer sur son territoire une activité analogue</i>, soit <i>bénéficiant d'une convention internationale les assimilant aux ressortissants français ou monégasques</i> ;</p> <p>3° remplir les conditions de capacité professionnelle prévues pour chaque catégorie par un arrêté du ministre d'État ;</p> <p>4° ne pas être frappée d'une des incapacités prévues aux articles 31 et 32 ci-dessus.</p>	
<p>Gestion de portefeuilles de valeurs mobilières ou d'instruments financiers à terme et gestion de fonds communs de placement, réception et transmission d'ordres sur les marchés financiers</p>	<p><u>Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques</u></p> <p>Article 1 : Les activités artisanales, commerciales, industrielles et professionnelles peuvent être exercées, à titre indépendant, dans les conditions prévues par la présente loi, à l'exception des activités ou des professions dont l'accès est déjà soumis à autorisation.</p> <p>Article 2 : Sous réserve des dispositions de l'article 8, les personnes physiques de nationalité monégasque peuvent exercer les activités visées à l'article premier après en avoir fait la déclaration au Ministre d'État ; celui-ci doit en accuser réception. [...]</p> <p>Article 5 : L'exercice des activités visées à l'article premier par des <i>personnes physiques de nationalité étrangère</i> est subordonné à l'obtention d'une <i>autorisation administrative</i>.</p> <p>Article 8 : <i>Les dispositions de la présente section²⁷⁵ sont également applicables aux personnes physiques de nationalité monégasque qui entendent exercer, à titre onéreux, des activités quelle qu'en soit la forme, de banque ou de crédit, de change manuel de devises, de transmission de fonds, de conseil ou d'assistance dans les domaines juridique, fiscal,</i></p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

²⁷⁵ Section III - De l'autorisation administrative d'exercer.

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p><i>financier ou boursier ainsi que de courtage ou de gestion de portefeuilles ou de gestion de patrimoines avec pouvoir de disposition ; elles s'appliquent aux mêmes personnes qui sont associées dans une des sociétés visées à l'article 4 et dont l'objet est l'exercice de ces mêmes activités.</i></p> <p><u>Loi n° 1.338 du 7 septembre 2007 sur les activités financières</u></p> <p>Article 1^{er} : <i>Est soumis aux dispositions de la présente loi, l'exercice, à titre habituel ou professionnel, des activités ci-après énumérées :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 1°) <i>la gestion de portefeuilles pour le compte de tiers ;</i> 2°) <i>la gestion d'organismes de placement collectif de droit monégasque ;</i> 3°) <i>la réception et la transmission d'ordres pour le compte de tiers ;</i> 4°) <i>le conseil et l'assistance dans les matières visées aux chiffres 1°) à 3°) ;</i> 5°) <i>l'exécution d'ordres pour le compte de tiers ;</i> 6°) <i>la gestion d'organismes de placement collectif de droit étranger ;</i> 7°) <i>la négociation pour compte propre.</i> <p>Article 3 : <i>L'agrément peut exclusivement être délivré à :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> 1°) <i>des sociétés anonymes monégasques ;</i> 2°) <i>des établissements de crédit dont le siège social est situé dans un État étranger, qui disposent d'une succursale dans la Principauté.</i> <p>Voir à cet égard l'<u>Ordonnance Souveraine du 5 mars 1895</u> sur les sociétés anonymes et en commandite par actions.</p>	
<p>Conseil juridique</p>	<p><u>Loi n°1.144 du 26 juillet 1991</u> concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques</p> <p>Article 2 : <i>Sous réserve des dispositions de l'article 8, les personnes physiques de nationalité monégasque peuvent exercer les activités visées à l'article premier après en avoir fait la déclaration au Ministre d'État ; celui-ci doit en accuser réception.</i></p> <p><i>La déclaration datée du jour de son dépôt au service instructeur énonce les activités à entreprendre, la date de commencement de celles-ci et les locaux où elles seront déployées.</i></p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p><i>Il est donné récépissé, daté et signé par le Ministre d'État dans le délai de quinze jours à compter du dépôt de la déclaration.</i></p> <p>Article 5 : <i>L'exercice des activités visées à l'article premier par des personnes physiques de nationalité étrangère est subordonné à l'obtention d'une autorisation administrative.</i></p> <p>Article 8 : <i>Les dispositions de la présente section²⁷⁶ sont également applicables aux personnes physiques de nationalité monégasque qui entendent exercer, à titre onéreux, des activités quelle qu'en soit la forme, de banque ou de crédit, de change manuel de devises, de transmission de fonds, de conseil ou d'assistance dans les domaines juridique, fiscal, financier ou boursier ainsi que de courtage ou de gestion de portefeuilles ou de gestion de patrimoines avec pouvoir de disposition ; elles s'appliquent aux mêmes personnes qui sont associées dans une des sociétés visées à l'article 4 et dont l'objet est l'exercice de ces mêmes activités.</i></p>	
<p>Prêt sur gage</p>	<p><u>Ordonnance n. 6.136 du 23 septembre 1977</u> concernant les opérations de prêt sur gage mobilier :</p> <p>Article 1^{er} : <i>La personne physique ou morale à qui sera concédée, à titre exclusif, l'autorisation de se livrer aux opérations de prêt sur gage recevra en nantissement les bijoux, objets ou métaux précieux, hardes et tous objets mobiliers corporels quelconques. Elle prêtera sur les objets susceptibles d'une valeur appréciable à toute personne connue ou domiciliée et à tous les étrangers qui justifieront de leur identité par une pièce probante ou seront assistés d'un répondant connu ou domicilié.</i></p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Protection - gardiennage - sécurité privée</p>	<p><u>Loi n°1.264 du 23 décembre 2002</u> relative aux activités privées de protection des personnes et des biens</p> <p>Article 5 : <i>Sans préjudice des dispositions de l'article 58 du Code de Procédure pénale et indépendamment de toute autorisation nécessaire, en application des lois en vigueur pour constituer une société ou exercer le commerce, l'exercice sur le territoire monégasque de</i></p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

²⁷⁶ Section III - De l'autorisation administrative d'exercer.

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p>toute activité visée à l'article 1er est subordonné à l'obtention d'une autorisation administrative préalable.</p> <p>L'autorisation administrative ne peut être accordée qu'aux personnes réunissant les conditions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) offrir toutes garanties de moralité professionnelle ; pour les personnes morales, ces garanties sont exigées de tous les gérants, administrateurs et directeurs ; 2) disposer à Monaco de locaux où sont installés les bureaux, gardés les armes et les équipements nécessaires à l'exercice des activités autorisées ; 3) être titulaire d'un contrat d'assurance garantissant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle. 	
<p>Transports sanitaires aériens</p>	<p><u>Arrêté ministériel n° 90-236 du 22 mai 1990</u> relatif à l'agrément des aéronefs sanitaires</p> <p>Article 1^{er} : Tout propriétaire d'aéronefs qui désire effectuer des transports aériens sanitaires doit y être autorisé par la direction de l'action sanitaire et sociale et satisfaire aux conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • avoir préalablement justifié de sa <u>situation régulière vis-à-vis des textes généraux relatifs à l'aviation civile, et en particulier, être autorisé à effectuer du transport public des passagers;</u> • justifier de l'utilisation d'appareils pouvant être aménagés conformément aux normes minimales qui figurent en annexe au présent arrêté ; • assurer, pour tout transport sanitaire, la présence d'un médecin ou, à défaut, d'un infirmier ou d'une infirmière. <p>Les aéronefs utilisés pour ces transports peuvent seuls être munis d'un emblème fixé par la direction de l'action sanitaire et sociale.</p> <p><u>Loi n° 1.458 du 13 décembre 2017 sur l'aviation civile</u></p> <p>Article 6 : Un aéronef ne peut être immatriculé dans la Principauté que si les conditions suivantes sont remplies :</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p>1°) il doit appartenir soit à un Monégasque, soit à un ressortissant étranger domicilié dans la Principauté, soit à une personne morale de droit monégasque si celle-ci remplit les conditions ci-après [...]</p> <p>2°) il ne doit pas être inscrit sur un registre étranger ;</p> <p>3°) il doit être pourvu, selon le cas, d'un certificat de navigabilité ou d'un laissez-passer provisoire, délivré par le service chargé de l'aviation civile dans les conditions fixées au chapitre VI du présent titre.</p>	
<p>Transports aériens</p>	<p><u>Loi n° 1.458 du 13 décembre 2017 sur l'aviation civile</u></p> <p>Article 6</p> <p><i>Un aéronef ne peut être immatriculé dans la Principauté que si les conditions suivantes sont remplies :</i></p> <p>1°) il doit appartenir soit à un Monégasque, soit à un ressortissant étranger domicilié dans la Principauté, soit à une personne morale de droit monégasque si celle-ci remplit les conditions ci-après :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans les sociétés de personnes, tous les associés en nom et tous les commandités doivent être de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ; toutefois, lorsque l'aéronef est utilisé à des fins exclusivement ou partiellement commerciales, celui-ci ne peut être immatriculé dans la Principauté que si le gérant est de nationalité monégasque ou, s'il est étranger, domicilié à Monaco, et si l'intégralité du capital social de la personne morale propriétaire est directement détenue par des personnes physiques de nationalité monégasque ou, si elles sont de nationalité étrangère, domiciliées à Monaco ; - dans les sociétés par actions, le président du conseil d'administration ou l'administrateur délégué ou les deux tiers au moins des administrateurs doivent être de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ; toutefois, lorsque l'aéronef est utilisé à des fins exclusivement ou partiellement commerciales, celui-ci ne peut être immatriculé dans la Principauté que si le président du conseil d'administration ou l'administrateur délégué sont de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco, et si l'intégralité du capital social de la personne morale propriétaire est 	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p><i>directement détenue par des personnes physiques de nationalité monégasque ou, si elles sont de nationalité étrangère, domiciliées à Monaco ;</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - dans les sociétés à responsabilité limitée, le gérant ou les deux tiers au moins des porteurs de parts doivent être de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco; toutefois, lorsque l'aéronef est utilisé à des fins exclusivement ou partiellement commerciales, celui-ci ne peut être immatriculé dans la Principauté que si le gérant est de nationalité monégasque ou, s'il est étranger, domicilié à Monaco, et si l'intégralité du capital social de la personne morale propriétaire est directement détenue par des personnes physiques de nationalité monégasque ou, si elles sont de nationalité étrangère, domiciliées à Monaco ; - dans les sociétés civiles, le gérant ou la majorité des porteurs de parts doivent être de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ; toutefois, lorsque l'aéronef est utilisé à des fins exclusivement ou partiellement commerciales, celui-ci ne peut être immatriculé dans la Principauté que si le gérant est de nationalité monégasque ou, s'il est étranger, domicilié à Monaco, et si l'intégralité du capital social de la personne morale propriétaire est directement détenue par des personnes physiques de nationalité monégasque ou, si elles sont de nationalité étrangère, domiciliées à Monaco ; - dans les associations, les dirigeants statutaires ou les trois quarts des membres doivent être de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco ; toutefois, lorsque l'aéronef est utilisé à des fins exclusivement ou partiellement commerciales, celui-ci ne peut être immatriculé dans la Principauté que si les dirigeants statutaires et la totalité des membres sont des personnes physiques de nationalité monégasque ou, s'ils sont étrangers, domiciliés à Monaco. <p>Article 68 : <i>Le commandant, les pilotes, les mécaniciens et toute personne faisant partie du personnel chargé de la conduite d'un aéronef immatriculé doivent être pourvus de titres aéronautiques et de qualifications dans les conditions déterminées par Ordonnance Souveraine.</i></p> <p><u>Ordonnance souveraine n° 7.101 du 5 mai 1981 concernant l'aviation civile</u></p>	

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	<p>Article 17 : L'exploitation d'un service aérien de transport de personnes ou de marchandises revêtant un caractère international est subordonnée à l'obtention d'une autorisation administrative.</p> <p>Cette autorisation est délivrée par arrêté ministériel, sur demande remise au département des travaux publics et des affaires sociales (service de la circulation chargé de l'aviation civile) ; la demande doit être accompagnée de tous documents nécessaires à son instruction.</p> <p>Arrêté ministériel n° 92-359 du 4 juin 1992 relatif aux licences et qualifications de personnel navigant</p> <p>Article 3 : Le service de l'aviation civile est chargé de la délivrance et du renouvellement des licences du personnel navigant ; il tiendra à jour le fichier correspondant.</p> <p>La Direction de l'Aviation Civile peut également valider les licences et qualifications délivrées par un État membre de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale.</p> <p>La durée de cette validation ne pourra pas excéder la date de validité de la licence d'origine.</p>	
<p>Contrôle technique et vérification en matière d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement</p>	<p>Arrêté ministériel n. 2018-320 du 16/04/2018 relatif aux conditions d'agrément et aux missions des personnes ou organismes chargés d'effectuer les contrôles techniques en matière d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement :</p> <p>Article 1^{er} : Sans préjudice des dispositions des textes qui réglementent les contrôles en matière de protection de l'environnement en Principauté, le présent arrêté fixe les missions et les conditions dans lesquelles sont agréés par le Ministre d'État, les personnes ou organismes chargés d'effectuer les contrôles techniques en matière d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement.</p> <p>Article 2 : La demande d'agrément, de renouvellement ou de modification d'agrément résulte d'une démarche volontaire de la personne ou de l'organisme ayant son adresse, pour les personnes physiques, ou son siège social, pour les sociétés, en Principauté de Monaco et qui souhaite effectuer les contrôles pour lesquels un agrément est requis en vertu des lois et règlements en vigueur en Principauté de Monaco.</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
<p>Transports routiers de voyageurs ou de marchandises et auxiliaires de transports</p>	<p>Ordonnance souveraine n° 1.302 du 11 avril 1956 portant réglementation des transports routiers de voyageurs et de marchandises entre la Principauté et la France</p> <p>Article 2 : L'exploitation de toute entreprise monégasque de transport public ou de louage de véhicules est soumise à l'autorisation préalable du Ministre d'État.</p> <p>Il en est de même pour l'exercice, à Monaco, des professions auxiliaires de transport (commissionnaire groupeur, affréteur, courtier de fret ou exploitant de bureau de ville) ; pour ces professions, l'autorisation du Ministre d'État est, en outre, subordonnée à la constitution d'un cautionnement.</p> <p>Article 23 : Les certificats délivrés par les autorités françaises aux entreprises françaises de services réguliers inscrites à la première partie du plan de transport prévu à l'article 7 de la présente ordonnance sont valables sur le territoire monégasque.</p> <p>Les entreprises françaises inscrites à la deuxième partie du même plan de transport recevront un certificat des autorités monégasques.</p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Transports sanitaires terrestres</p> <p><i>Les auxiliaires médicaux exerçant à titre libéral sont soumis à la condition de nationalité monégasque.</i></p> <p><i>Accord du 16 octobre 1998 entre la Principauté de Monaco et la République française relatif à la reconnaissance mutuelle des diplômes de premiers secours rendu exécutoire</i></p>	<p><u>Arrêté ministériel n° 90-150 du 5 avril 1990</u> sur les transports sanitaires terrestres - Agrément</p> <p>Article 2 : La mise en exploitation des véhicules servant aux transports sanitaires terrestres est soumise à la délivrance préalable d'une autorisation administrative. La mise en service de ces véhicules ne peut devenir effective qu'après la délivrance d'un agrément donné par le directeur de l'action sanitaire après avis du médecin-inspecteur de l'action sanitaire et du directeur du service de la circulation, dans le respect des dispositions du présent arrêté.</p> <p>Article 4 : Les personnes composant les équipages des véhicules spécialement adaptés au transport sanitaire terrestre mentionnées à l'article 3 appartiennent à l'une des catégories suivantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) titulaires d'un diplôme d'ambulancier ; 2) sapeurs-pompiers titulaires d'un brevet de secourisme et des mentions réanimation et secourisme routier ; 3) personnes titulaires : 	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
<p><i>par Ordonnance Souveraine n°14.644 du 14/11/2000</i></p>	<p>- d'un brevet de secourisme ou d'un brevet de premier secours, ou de l'attestation de formation aux premiers secours ; - ou d'un diplôme relatif à une profession d'auxiliaire médical ; 4) conducteurs d'ambulance. Les intéressés doivent être titulaires du permis de conduire catégorie B assorti d'une carte professionnelle délivrée par le Service des Titres de Circulation et satisfaire à un examen médical selon les conditions définies par la Direction de l'Action Sanitaire.</p>	
<p>Production, distribution, importation et exportation de films</p>	<p><u>Loi n° 544 du 15 mai 1951</u> portant réglementation de l'industrie cinématographique Article 1 : Aucune entreprise relevant de l'<u>industrie cinématographique</u> ne peut exercer son activité sans avoir obtenu du ministre d'État une autorisation préalable. Article 2 : Pour obtenir l'autorisation prévue ci-dessus, les entreprises de production de films de long métrage (producteurs) doivent : a) S'il s'agit d'une société de capitaux, avoir un capital social d'un montant de cinq millions de francs entièrement libéré. Toutefois, bénéficieront de droit d'une dérogation les sociétés autorisées à la date de promulgation de la présente loi, sous réserve que leur capital ne soit pas inférieur à un million de francs et qu'il soit entièrement libéré ; b) S'il s'agit d'une société de personnes ou d'une personne physique, produire une caution bancaire d'un montant minimum de deux millions de francs.</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Établissement et utilisation des stations radioélectriques privées</p>	<p><u>Loi n° 928 du 8 décembre 1972</u> concernant les stations radioélectriques privées Article 1 : L'établissement et l'utilisation de stations radioélectriques privées, telles que définies et réglementées par ordonnance souveraine prise en application de conventions internationales, sont subordonnés à une autorisation administrative. <u>Ordonnance souveraine n° 5.356 du 2 mai 1974</u> réglementant les stations radioélectriques privées Article 4 : L'établissement et l'utilisation des stations radioélectriques privées sont subordonnées à l'obtention d'une licence, délivrée par le Directeur des Plateformes et des Ressources Numériques, fixant les conditions particulières de leur utilisation.</p>	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
<p>Production, fabrication, transformation, conditionnement, entreposage, transport de produits alimentaires ou d'aliments pour animaux</p>	<p>Loi n° 1.330 du 8 janvier 2007 relative à la sécurité alimentaire</p> <p>Article 8 : Les établissements dans lesquels sont préparés, transformés, conditionnés, conservés, détenus, stockés et mis sur le marché des denrées alimentaires ou des aliments pour animaux ne peuvent faire l'objet d'aucune exploitation sans avoir été préalablement agréés par le Ministre d'État. Le même agrément est donné aux entreprises assurant le transport.</p>	<p>A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE</p>
<p>Enseignement - ouverture d'un établissement privé d'enseignement- cours à domicile</p>	<p>Loi n. 1.334 du 12 juillet 2007 sur l'éducation :</p> <p>Article 31 : L'ouverture d'un établissement privé d'enseignement est subordonnée à une autorisation délivrée par arrêté ministériel sur avis du comité de l'Éducation nationale. Cet arrêté détermine les activités d'enseignement autorisées, les locaux où elles seront déployées et les conditions de fonctionnement de l'établissement. L'autorisation est personnelle et incessible.</p> <p>Toute modification des activités d'enseignement, tout changement de titulaire de l'autorisation initiale ou tout changement de locaux doit faire l'objet d'une nouvelle autorisation délivrée dans les formes et conditions prévues aux trois alinéas précédents.</p> <p>La forme et les modalités de la demande d'autorisation mentionnée au premier alinéa sont fixées par arrêté ministériel.</p> <p>Article 59 : Nul ne peut exercer des fonctions dans un établissement d'enseignement public ou privé:</p> <ul style="list-style-type: none"> s'il a été privé de ses droits civils ou politiques ; s'il n'est de bonne moralité ; s'il n'est pas reconnu, dans les conditions prévues, selon les cas, par le statut applicable ou la législation sur la médecine du travail, physiquement et mentalement apte à remplir la fonction envisagée ; s'il ne possède les qualifications exigées pour exercer sa fonction au sein de l'établissement telles qu'elles sont définies par arrêté ministériel. 	<p>Exclue* de l'exception prévue par l'article 45 TFEU</p>

Profession	Législation monégasque nationale - conditions d'accès	Compatibilité avec le droit de l'UE
	Article 61 : <i>L'exercice de l'enseignement à titre particulier et habituel par des personnes physiques est subordonné à l'obtention d'une autorisation délivrée par le ministre d'État.</i>	
Hôtelier - Loueur de meublés	<u>Arrêté du 18 novembre 1875</u> gouvernemental sur les hôteliers, aubergistes et logeurs en garni : Article 1er : <i>Toute personne voulant exercer la profession d'hôtelier, d'aubergiste ou de logeur en garni, de même que toute personne qui veut louer soit des appartements, soit des chambres meublées, est tenue de se pourvoir au préalable d'une autorisation délivrée par Nous.</i>	A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE
Ouverture d'un garage	<u>Ordonnance du 29 décembre 1932</u> sur les garages d'automobiles : Article 4 : <i>L'ouverture et l'exploitation d'un garage public ou d'un garage privé susceptible de recevoir plus de trois voitures et tous les garages où sont emmagasinés, pour être vendus, l'essence, le pétrole, les huiles et, en général, tous les hydrocarbures utilisés par l'industrie automobile, sont subordonnées, dans la Principauté, à l'autorisation du ministre d'État.</i>	A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE
Station-service	<u>Ordonnance du 17 juillet 1912, sur les entrepôts d'hydrocarbures liquides abrogée</u> <u>Aucun renvoi aux arrêtés ministériels cités</u> <u>Ordonnance du 29/12/1932</u> sur les entrepôts d'hydrocarbures liquides Article 2 : <i>Des arrêtés de Notre Ministre d'État fixeront les emplacements et les conditions d'établissement des dépôts ou magasins d'hydrocarbures et de liquides inflammables.</i>	A priori exclue de l'exception prévue par l'article 45 TFUE

*

*

*