

## PROJET DE LOI

### **MODIFIANT LA LOI N° 1.364 DU 16 NOVEMBRE 2009 PORTANT STATUT DE LA MAGISTRATURE**

#### EXPOSE DES MOTIFS

Le 16 novembre 2019, la loi n° 1.364 portant statut de la magistrature fêtera ses dix ans. Cette loi, prise sur le fondement du troisième alinéa de l'article 88 de la Constitution, a entrepris, comme l'indique son exposé des motifs, « *de réunir au sein d'un même texte, les éléments du statut de la magistrature monégasque figurant dans des textes, certes législatifs ou de valeur législative, mais bien souvent anciens, épars, et pour partie tombés en désuétude* ».

A cette occasion, ladite loi a également introduit dans le *corpus juris* monégasque une innovation majeure, en l'occurrence une nouvelle institution : le haut conseil de la magistrature. Cet organe collégial, qui est au cœur du fonctionnement du statut de la magistrature, a été investi de trois missions essentielles.

La première, toujours selon l'exposé des motifs du texte, consiste à « *garantir l'équité, l'égalité de traitement et tous les principes que l'Etat de droit se doit de respecter dans la gestion des carrières de magistrats indépendants* ».

Au titre de la deuxième mission essentielle qui lui est confiée, le haut conseil de la magistrature est appelé à connaître de toute faute disciplinaire, étant entendu que la procédure est entourée de garanties renforcées tendant, en particulier, à assurer le respect de son caractère contradictoire.

En fin et sous un troisième aspect, le haut conseil de la magistrature joue un rôle général puisque cette institution peut être consultée par le Prince Souverain sur toute question portant sur l'organisation et le fonctionnement de la justice.

Consacré par la loi, le haut conseil de la magistrature constitue donc, depuis désormais presque dix ans, un organe essentiel de l'Etat de droit monégasque participant à la garantie de l'indépendance des juges, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 88 de la Constitution.

Cette question revêt en toute occurrence une importance cardinale pour le Groupe d'Etats contre la Corruption (G.R.E.C.O.) du Conseil de l'Europe, dont on rappellera pour mémoire qu'il a pour mission, depuis sa création en 1999, de veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par les Etats membres.

Il s'agit là, du reste, d'un des aspects essentiels sur lesquels la délégation monégasque siégeant au G.R.E.C.O. ne manquera pas d'insister, au mois de décembre prochain, à l'occasion de la soutenance du rapport établi en réponse aux recommandations dudit groupe formulées au titre du 4<sup>ème</sup> cycle d'évaluation de la Principauté, relatif à la « *Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs* » (adopté par le G.R.E.C.O. lors de sa 76<sup>ème</sup> réunion plénière, Strasbourg, 19-23 juin 2017).

Pour ce qui intéresse la prévention de la corruption des juges et des procureurs, le G.R.E.C.O. a, en effet, estimé nécessaire de formuler dix recommandations sur lesquelles la Principauté doit se positionner.

Pour certaines d'entre elles, il importera d'expliciter à nouveau le sens des textes en vigueur à l'aune des spécificités constitutionnelles et institutionnelles monégasques, justifiant ainsi le maintien *ne varietur* de l'état du droit positif.

Pour d'autres recommandations, en revanche, il a semblé expédient au Gouvernement Princier, éclairé par la Direction des Services Judiciaires, d'entreprendre une démarche législative.

C'est ce que concrétise le présent projet de loi, en ce qu'il vise à modifier la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature à l'effet de répondre aux recommandations VII, X et XIV du rapport susvisé du G.R.E.C.O.

Les recommandations VII et XIV visent directement le haut conseil de la magistrature : la première, d'un point de vue institutionnel ; la seconde, relativement à son rôle dans la mise en œuvre de l'action disciplinaire. La recommandation X concerne, quant à elle, l'évaluation des magistrats exerçant les plus hautes fonctions.

Les suites que la Principauté aura entendu réserver aux recommandations - qui seront présentées dans un rapport - seront analysées par ledit groupe dans le cadre d'une procédure dite de conformité spécifique laquelle se tiendra, comme indiqué précédemment, au mois de décembre 2019.

Sous le bénéfice de ces considérations d'ordre général, le présent projet de loi appelle les commentaires particuliers ci-après.

-----

L'article 1<sup>er</sup> du projet envisage de compléter le second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 1.364 précitée par une disposition selon laquelle le directeur des services judiciaires et le haut conseil de la magistrature s'assurent, dans l'exercice des attributions qui leur sont légalement conférées, du respect du principe de l'indépendance des juges garanti par l'article 88 de la Constitution.

Cet ajout entend tout d'abord, conformément au principe de la hiérarchie des normes (reconnu par la Principauté comme garantie essentielle de l'Etat de droit à l'occasion de la ratification de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), consacrer ce qui constituait déjà, dans les faits - et de toute évidence - une réalité avant même l'érection du statut de la magistrature en 2009, savoir le fait que le directeur des services judiciaires a, parmi ses attributions, celle de protéger le principe constitutionnel de l'indépendance des juges et d'en garantir l'effectivité.

Il entreprend, ensuite, d'affirmer le fait que le haut conseil de la magistrature participe directement, lui aussi, au respect dudit principe.

Par cette modification de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 1.364, le Gouvernement Princier estime aller dans le sens de la recommandation VII formulée par le G.R.E.C.O. qui, sans expressément préconiser - du reste à juste titre, comme le relève une partie de la doctrine - que l'existence du haut conseil soit inscrite dans la Constitution, a néanmoins considéré qu'il convenait de lui conférer un rôle central comme garant de l'indépendance et du bon fonctionnement de la justice. La loi n° 1.364 permet pourtant de comprendre que le haut conseil exerce, effectivement, un tel rôle. Le rapport de la délégation monégasque conforte cette analyse.

Néanmoins, il est apparu opportun d'inscrire formellement dans la loi que cet organe s'assure, aux côtés du Directeur des Services Judiciaires, du respect du principe de l'indépendance des juges garanti par l'article 88 de la Constitution.

L'article 2 du projet de loi va, quant à lui, dans le sens de la recommandation X, en étendant le dispositif d'évaluation périodique institué par l'article 36 de la loi n° 1.364, au président du tribunal de première instance et au procureur général adjoint.

Le premier sera ainsi évalué par le premier président de la cour d'appel, et le second par le procureur général.

L'article 3 du projet de texte modifie l'article 47 de la loi n° 1.364 à l'effet de donner la possibilité au haut conseil de la magistrature d'initier une procédure disciplinaire.

Pour l'heure, en effet, l'on rappellera qu'en cette matière seul le directeur des services judiciaires peut saisir le haut conseil, soit de sa propre initiative, soit consécutivement à la dénonciation des faits motivant les poursuites disciplinaires à l'encontre d'un magistrat, laquelle est adressée, selon le cas, par le premier président de la cour d'appel, par le président du tribunal de première instance ou par le procureur général.

Fort justement, le G.R.E.C.O. relève que cette modalité de saisine du haut conseil « *peut aboutir à des difficultés pour mettre en œuvre une telle procédure contre un chef de cour ou de juridiction ou le procureur général car c'est eux-mêmes qui disposent de l'initiative d'une telle procédure. La mise en œuvre d'une procédure à l'égard d'un membre de la cour de révision n'est pas prévue non plus, apparemment et la seule possibilité expressément prévue est la faculté de son président, comme tout autre président de juridiction et le procureur général, de rappeler un membre de la juridiction (ou du parquet) à ses obligations* » (rapport adopté par le G.R.E.C.O. lors de sa 76<sup>ème</sup> réunion plénière, Strasbourg, 19-23 juin 2017, § 156).

E: ledit Groupe de conclure que « *le dispositif disciplinaire devrait donc être revu en vue de pouvoir être initié contre tout juge ou procureur, quel que soit son rang* », avant de recommander que les textes soient modifiés afin de permettre l'auto-saisine du haut conseil dans cette matière (rapport préc., § 157).

L'analyse *prima facie* de cette recommandation a conduit à s'interroger sur le point de savoir si une telle auto-saisine du haut conseil de la magistrature - par la majorité de ses membres hors le directeur des services judiciaires - ne serait pas, au rang des principes, attentatoire au caractère équitable de la procédure, dès lors que les membres du haut conseil seraient amenés à délibérer sur une action disciplinaire qu'ils auraient eux-mêmes diligentée. L'on rappellera à ce titre qu'en matière disciplinaire, le haut conseil est présidé par le premier président de la cour de révision et complété du premier président de la cour d'appel ou, le cas échéant, de son vice-président. Il délibère hors la présence du directeur des services judiciaires.

De ce point de vue, cependant, des jurisprudences de la cour de cassation et du conseil d'état français ont pu se prononcer dans le sens d'une compatibilité entre le principe d'une auto-saisine par un organe appelé à prononcer une sanction au regard du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dès lors que les conditions de mises en œuvre de la procédure étaient entourées d'importantes garanties tenant, pour l'essentiel, à proscrire toute forme de pré-jugement.

A la réflexion néanmoins, et à l'effet de pouvoir réserver une suite favorable à la recommandation XIV du G.R.E.C.O. en organisant l'auto-saisine du haut conseil de la magistrature en matière disciplinaire, il est apparu nécessaire, en vue de prendre toutes les précautions au regard du respect des droits de la défense et du caractère équitable de la procédure, de prévoir une composition différente du haut conseil de la magistrature amenée à siéger consécutivement à son auto-saisine.

C'est ainsi que le projet de loi prévoit qu'en ce cas, les membres du haut conseil de la magistrature s'étant prononcés sur son auto-saisine seront remplacés par les membres suppléants désignés en application de l'article 22 de la loi n° 1.364, à l'effet de statuer sur l'action disciplinaire.

En pratique, le premier président de la cour de révision saisira le haut conseil, en sa qualité de président de la formation du haut conseil de la magistrature siégeant en matière disciplinaire, à la demande de la majorité de ses membres (soit à la demande de 4 de ses membres sur 6), hors le directeur des services judiciaires.

Tirant les conséquences de cette auto-saisine, l'article 4 du projet entreprend de modifier l'article 49 de la loi n° 1.364 à l'effet de préciser la composition du haut conseil de la magistrature en fonction de sa saisine.

L'état du droit ne change pas lorsque celle-ci émane du directeur des services judiciaires, le haut conseil de la magistrature délibère hors la présence de ce dernier et il est présidé par le premier président de la cour de révision et complété du premier président de la cour d'appel ou, le cas échéant, de son vice-président.

En revanche, lorsqu'il s'est saisi d'office en application de l'article 47 nouveau, et ainsi qu'évoqué précédemment, le haut conseil de la magistrature délibère hors la présence du premier président de la Cour de révision ainsi que des membres s'étant prononcés sur sa saisine, chacun étant remplacé par son suppléant désigné en application de l'article 22 de la loi n° 1.364. Il est alors présidé par un membre suppléant désigné par le premier président de la cour de révision et complété du premier président de la cour d'appel ou, le cas échéant, de son vice-président.

Il a été estimé opportun, par ailleurs, d'indiquer nettement que dès qu'elle est saisie des poursuites, la formation disciplinaire du haut conseil procède seule en son sein à l'instruction du dossier, et que son président - qu'il s'agisse selon le cas du premier président de la cour de révision ou du membre le suppléant - désigne un de ses membres pour faire rapport.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 49 projeté est destiné à tenir compte de la nouvelle procédure d'auto-saisine du haut conseil en matière disciplinaire par l'obligation, dans cette hypothèse, faite au président de la formation disciplinaire d'informer le directeur des services judiciaires de l'existence d'une telle procédure et de lui communiquer toutes informations utiles à l'effet de lui permettre d'établir un mémoire au soutien de ses demandes.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

## PROJET DE LOI

### Article premier

Le second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature est modifié comme suit :

*« Le directeur des services judiciaires veille à l'application du présent statut avec le concours du haut conseil de la magistrature. Ils s'assurent, dans l'exercice des attributions qui leur sont légalement conférées, du respect du principe de l'indépendance des juges garanti par l'article 88 de la Constitution. »*

### Article 2

Le deuxième alinéa de l'article 36 de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature est modifié comme suit :

*« Sont compétents pour réaliser cette évaluation :*

- pour les juges relevant du tribunal de première instance, le juge tutélaire et le juge de paix : le président du tribunal de première instance ;*
- pour le président du tribunal de première instance, le vice-président, les conseillers à la cour d'appel et les juges d'instruction : le premier président de la cour d'appel ;*
- pour le procureur général adjoint, le premier substitut général, le substitut général et les substituts du parquet : le procureur général. »*

### Article 3

L'article 47 de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature est modifié comme suit :

*« Le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats est exercé par le haut conseil de la magistrature.*

*Le haut conseil de la magistrature est saisi :*

- soit par le directeur des services judiciaires ;*
- soit par le premier président de la cour de révision, en sa qualité de président de la formation du haut conseil de la magistrature siégeant en matière disciplinaire, à la demande de la majorité des membres du haut conseil de la magistrature, hors le directeur des services judiciaires. »*

#### Article 4

L'article 49 de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature est modifié comme suit :

*« En matière disciplinaire, lorsqu'il est saisi par le Directeur des Services Judiciaires, le haut conseil de la magistrature délibère hors la présence de ce dernier. Il est présidé par le premier président de la cour de révision et complété du premier président de la cour d'appel ou, le cas échéant, de son vice-président.*

*Lorsqu'il est saisi par le premier président de la cour de révision, le haut conseil de la magistrature délibère hors la présence de celui-ci ainsi que des membres s'étant prononcés sur sa saisine, chacun étant remplacé par son suppléant désigné en application de l'article 22. Dans ce cas, le premier président de la cour de révision désigne le membre du haut conseil qui présidera la formation disciplinaire, complété du premier président de la cour d'appel ou, le cas échéant, par son vice-président.*

*Le président de la formation disciplinaire du haut conseil de la magistrature désigne l'un de ses membres pour faire rapport.*

*Le directeur des services judiciaires établit un mémoire au soutien de ses demandes, le cas échéant après avoir été informé par le Président de la formation disciplinaire du haut conseil de la magistrature qui lui communique les pièces du dossier. »*