

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 1005,
MODIFIANT LA LOI N°1.364 DU 16 NOVEMBRE 2009
PORTANT STATUT DE LA MAGISTRATURE

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :

Monsieur José BADIA)

Le projet de loi modifiant la loi n°1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National et enregistré par celui-ci le 22 novembre 2019, sous le numéro 1005. Il a été déposé en Séance Publique le 2 décembre 2019 et renvoyé devant la Commission de Législation le même jour.

L'adhésion de la Principauté de Monaco au Conseil de l'Europe, le 5 octobre 2004, souhait de Son Altesse Sérénissime le Prince Rainier III, a constitué une avancée majeure pour notre pays.

Avancée, car elle a permis de réaffirmer les droits fondamentaux de tous les Monégasques, les résidents et les travailleurs, qui bénéficient depuis lors, de la protection qui résulte des stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de l'application qui en est faite, tant par la Cour européenne des Droits de l'Homme, que par les juridictions de la Principauté.

Avancée également, car cette adhésion a permis de consolider l'attachement indéfectible de la Principauté à l'Etat de droit, ainsi qu'aux valeurs humanistes et démocratiques qu'elle partage avec les 47 Etats membres de cette Organisation.

Les droits de l'homme restent un combat perpétuel dont nous sommes tous les acteurs au quotidien. Le premier d'entre eux est le Conseil de l'Europe, moteur des aspirations d'après-guerre pour une Europe libre et en paix.

Le Conseil de l'Europe tient pleinement ce rôle en créant des Conventions juridiquement contraignantes pour les Etats qui y adhèrent et en contrôlant activement la mise en œuvre de celles-ci.

C'est pour cette raison qu'il a notamment créé le Groupe d'Etats contre la Corruption (G.R.E.C.O.) auquel la Principauté a automatiquement adhéré en 2006, lorsqu'elle a ratifié la Convention pénale sur la corruption, le G.R.E.C.O. étant notamment chargé de s'assurer de la mise en œuvre de cette Convention.

La corruption, si elle a toujours existé, est l'un des grands maux de notre temps. Elle est un danger pour la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit. Elle érode la confiance de la population dans les Institutions, développe le sentiment d'injustice et approfondit les inégalités.

Le projet de loi que votre Rapporteur présente, ce soir, à l'adoption du Conseil National, ne saurait résoudre toutes les problématiques de corruption qui pourraient exister, mais il en demeure une pierre importante de la lutte active que nous nous devons de mener contre ces agissements.

Ce texte fait suite au Rapport concernant la Principauté de Monaco, élaboré dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation du Groupe d'Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe, relatif à la « *Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs* ». Plus précisément, ce quatrième cycle a pour objet d'examiner, pour les parlementaires, les juges et procureurs, certaines règles leur étant applicables, à savoir :

- les principes éthiques et les règles déontologiques ;
- les conflits d'intérêts, et le contrôle de l'application des règles y étant relatives ;
- les interdictions ou limitations de certaines activités ;
- les déclarations de patrimoine, de revenus et d'intérêts ;
- la sensibilisation des acteurs concernés aux problématiques de corruption.

A l'issue de cet examen, ce Rapport a établi seize recommandations adressées à la Principauté. Six d'entre elles concernent les parlementaires, et dix concernent la corruption des juges et procureurs.

Concernant les six premières, le Conseil National travaille très activement à leur mise en œuvre, qui nécessitera une refonte du Règlement Intérieur que la Commission Spéciale chargée de la modification du Règlement intérieur, créée le 6 avril dernier par le Conseil National et présidée par M. Thomas BREZZO, étudie actuellement.

La Direction des Services Judiciaires a, pour sa part, validé la mise en œuvre satisfaisante de deux des recommandations, et la mise en œuvre partielle de trois d'entre-elles.

Afin de poursuivre cet effort, il est apparu nécessaire au Gouvernement, en pleine concertation avec la Direction des Services Judiciaires, de modifier la loi n°1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature, afin de répondre aux recommandations VII, X et XIV du rapport susvisé du G.R.E.C.O.

Les recommandations VII et XIV, qui concernent plus particulièrement le Haut Conseil de la Magistrature, ont pour objet de renforcer le rôle et l'indépendance opérationnelle de cette institution et de préciser, dans les textes législatifs, certains éléments relatifs à son action disciplinaire et à son auto-saisine. En outre, le G.R.E.C.O a également recommandé une meilleure définition des manquements aux règles sur l'intégrité susceptibles de donner lieu à des procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats et procureurs.

La mise en œuvre de certaines de ces mesures n'aura pas nécessité de modification législative. A titre d'exemple, on pourrait citer celles relatives à l'action disciplinaire, lesquelles ont pu être mises en œuvre à travers l'adoption, le 26 novembre 2019, par arrêté du Directeur des Services Judiciaires, du Recueil de principes éthiques et déontologiques, qui sert désormais de guide de référence pour ce qui relève des devoirs et obligations des magistrats.

Toutefois, la mise en œuvre d'une partie de ces recommandations, et notamment celle relative à la possibilité d'auto-saisine du Haut Conseil de la Magistrature en matière disciplinaire, nécessite la modification de la loi n°1.364 du 16 novembre 2009 susmentionnée, puisque celle-ci ne conférait jusqu'alors ce pouvoir qu'au seul Directeur des Services Judiciaires.

C'est ainsi que le projet de loi prévoit la possibilité, pour le Haut Conseil de la Magistrature, de s'autosaisir, afin d'actionner une procédure disciplinaire à l'encontre d'un magistrat, à l'initiative du 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.

Le projet de loi innove également en créant une composition différente pour la formation du Haut Conseil de la Magistrature, laquelle sera amenée à siéger consécutivement à

une telle auto-saisine. En effet, une telle composition doit nécessairement être distincte par rapport à celle qui a initié la saisine, afin de respecter le caractère équitable de la procédure.

Par ailleurs, la recommandation X suggère d'étendre à un plus grand nombre de magistrats le principe de l'évaluation périodique, retranscrit dans le projet de loi.

Concernant plus spécifiquement cette recommandation, le GRECO a d'ores et déjà confirmé, dans son premier rapport de conformité, que celle-ci serait considérée comme mise en œuvre de façon satisfaisante dès lors que le Conseil National aurait adopté le présent projet de loi.

In fine, votre Rapporteur souhaite relever que, par courrier en date du 22 novembre 2019, à l'occasion du dépôt du projet de loi, le Gouvernement avait souhaité que celui-ci soit soumis au vote de l'Assemblée lors de la session précédente, avant l'examen par le G.R.E.C.O., le 5 décembre 2019, du Rapport de conformité de la Principauté dans le cadre du 4^{ème} cycle d'évaluation précité.

Toutefois, la transmission tardive de ce projet de loi le 22 novembre 2019, l'agenda chargé de notre Assemblée pour la dernière session d'automne, qui est notamment consacrée à l'examen des lois de Budget de l'Etat, ainsi que les délais nécessaires à l'étude attentive d'un projet de loi, par ailleurs non assorti d'une déclaration d'urgence, ont imposé de repousser cette échéance au printemps 2020. Rajoutons à cela l'impact de la crise sanitaire sans précédent sur le fonctionnement de notre Institution, qui n'a nullement facilité les choses, comme chacun peut s'en douter.

De manière pragmatique, le projet de loi ayant pour objectif, tant de répondre aux recommandations formulées à la Principauté par le G.R.E.C.O. que de prendre en compte certaines observations de la magistrature monégasque, la Commission n'a pas souhaité formuler d'amendements au présent projet de loi.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur du présent projet de loi.