

2020-4
24 mars 2020

1011

**PROJET DE LOI RELATIVE A LA JUSTICE
POUR FAIRE FACE A LA PANDEMIE DU VIRUS COVID-19**

EXPOSE DES MOTIFS

Consécutivement à l'allocution de S.A.S. le Prince Souverain du mardi 17 mars 2020, des mesures exceptionnelles ont été prises par le Gouvernement Princier pour lutter contre l'une des plus graves crises que la Principauté a eu à connaître depuis la seconde guerre mondiale, liée à la propagation du virus covid-19.

C'est ainsi qu'afin de limiter la propagation dudit virus, et conformément aux décisions prises par S.A.S. le Prince Souverain, le Ministre d'Etat a été amené à prendre, au jour du dépôt du présent projet de loi, vingt décisions ce, sur le fondement de l'article 65 de l'Ordonnance Souveraine n° 6.387 du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre du Règlement Sanitaire International (2005) en vue de lutter contre la propagation internationale des maladies.

Ont ainsi été ordonnées, notamment, la fermeture des établissements recevant du public, dont les établissements d'enseignement, ainsi que la restriction des déplacements des individus hors de leurs domiciles, seuls les déplacements ayant un caractère indispensable étant autorisés (cf. Journal de Monaco en dates des 13 et 20 mars 2020).

Cette situation de crise sanitaire, de manière générale, et ces mesures, en particulier, ont un effet majeur sur l'exercice et le bon fonctionnement du service public de la justice.

Le Directeur des Services Judiciaires a ainsi été amené à édicter plusieurs circulaires, à l'effet, notamment, d'organiser l'accès au Palais de Justice ou, encore, de dresser un plan de continuité de l'activité administrative et judiciaire.

Il est constant, cependant, que l'outil juridique que constitue la circulaire ne peut que contenir des indications, recommandations et autres explications pour encadrer l'exercice, par le personnel et les auxiliaires de justice de leur mission, en vue d'une organisation et d'un fonctionnement du service public adaptés aux circonstances exceptionnelles du temps présent. Elle ne constitue en revanche pas l'*instrumentum* adéquat pour édicter des mesures à caractère réglementaire, et d'autant moins de nature législative.

Or, précisément, il est urgent, dans ce contexte, de prendre des mesures qui ressortent du domaine de la loi, s'agissant, en particulier, de dispositions d'ordre procédural.

Il est patent, en effet, que la préservation de l'intérêt des justiciables impose de prendre des mesures à l'effet qu'ils ne soient privés de leurs droits pendant une période où, confinement oblige, l'exercice de ceux-ci est sinon impossible du moins particulièrement délicat.

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

S'agissant de l'article 1^{er} dudit projet, celui-ci a vocation à suspendre – étant ici rappelé que la suspension d'un délai en arrête temporairement le cours sans effacer le délai déjà couru - pour une durée de deux mois, tout d'abord, les délais de procédure, dont, notamment, ceux concernant les voies de recours ordinaires et extraordinaires, ceci en toute matière, qu'elles soient civiles, commerciales, sociales ou administratives.

Ainsi, et à titre d'illustration, les délais d'appel (de droit commun, de référé, en matière expertale, etc.) comme de pourvoi en révision seront suspendus pour une durée de deux mois.

Ne sont en revanche pas concernés par la suspension les délais d'action mais bien seulement les délais de procédure.

Le point de départ de cette suspension générale des délais de procédure sera fixé, pour les raisons qui seront exposées au sujet du projet d'article 2 ci-dessous, au 16 mars 2020.

La mesure de suspension s'appliquera, en outre, aux délais de péremption d'instances, qui continueront donc à courir, au stade auquel ils étaient parvenus sans reprendre à zéro, à compter du 16 mai 2020.

Si la suspension ne concernera pas, de toute évidence, les délais dont les Chefs de juridiction ont la maîtrise, s'agissant, par exemple, des échanges d'écritures, elle visera, en revanche, la procédure applicable par-devant la Cour de Révision. Ainsi, et à titre d'illustration, dans l'hypothèse où une déclaration de pourvoi aurait été formée avant le 16 mars 2020, le délai de trente jours pour signifier la déclaration à l'autre partie, institué par l'article 445 du Code de procédure civile, sera suspendu à compter de la date du 16 mars, et le délai courra à nouveau, pour le délai restant, à partir du 16 mai 2020.

Sont également suspendus, ensuite, pour une même durée de deux mois, les délais aux termes desquels une audience doit se tenir, sauf ceux qui concernent la détention provisoire, la crise sanitaire ne justifiant pas, en effet, de faire l'écueil des droits fondamentaux des personnes détenues, consacrés tant par la Constitution que par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'agissant de la durée de la suspension, et comme indiqué précédemment, celle-ci est par principe fixée à deux mois étant précisé que dans l'hypothèse où la mesure prise par le Ministre d'Etat pour régler temporairement les déplacements en vue de lutter contre la propagation du virus covid-19 en application de l'article 65 de l'Ordonnance Souveraine n° 6.387 du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre du Règlement Sanitaire International (2005) en vue de lutter contre la propagation internationale des maladies, venait à être maintenue au-delà dudit délai de deux mois, il est proposé, à travers le second alinéa de l'article 1^{er} du projet, de faire dépendre la durée de la suspension de la durée d'effet de ladite Décision Ministérielle.

Ainsi, et très concrètement, dans l'hypothèse où la durée de réglementation des déplacements se terminerait alors que la durée de deux mois fixée par la loi est encore en cours, celle-ci sera maintenue et permettra d'organiser une reprise d'activité juridictionnelle dans de bonnes conditions.

Si, en revanche, la durée de réglementation des déplacements est maintenue au-delà de la durée de deux mois prévue par le présent projet de loi, la suspension sera, à son tour, prorogée pour une durée qui suivra celle d'effet de ladite mesure de réglementation des déplacements.

L'article 2 du présent projet de texte concerne, quant à lui, l'application de la loi dans le temps et ambitionne, à cet égard, de faire rétroagir celle-ci à compter du 16 mars 2020.

Aux termes des dispositions de l'article 2 du Code civil, « *la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ». Ce principe n'a toutefois de valeur constitutionnelle qu'en matière répressive (article 20 de la Constitution), de sorte que le législateur n'est pas lié, en matière civile, par le principe de non-rétroactivité des lois et peut, par le biais de lois spéciales, y déroger. Il n'est, pour autant, en la matière, pas totalement libre.

En effet, et sur cette question, précisément, la Cour européenne des droits de l'homme juge :

« que si, en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 [de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales] s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige » (Cour E.D.H., 28 octobre 1999, *Affaire Zielinski et Pradal et Gonzales et autres c/ France*, req. n^{os} 24846/94 et 34165/96 à 34173/96, § 57).

C'est dire, en d'autres termes, qu'il est parfaitement loisible au législateur intervenant en dehors de la matière pénale d'organiser de manière rétroactive l'application d'une loi, dès lors, néanmoins, qu'il est en mesure d'exciper d'un motif impérieux d'intérêt général justifiant son ingérence dans l'administration de la justice.

Encore faut-il, conformément à la jurisprudence européenne, que le motif du caractère rétroactif de la loi n'ait pas pour *« seul but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige »* (arrêt précité). En l'espèce, et alors qu'il est évident que la lutte contre le virus covid-19 constitue un motif impérieux d'intérêt général, l'organisation de la rétroactivité de la loi objet du présent projet n'aura, en tout état de cause, aucunement pour effet – et pas davantage pour but – *« d'influer sur le dénouement judiciaire du litige »* puisqu'il ne s'agit que de fixer la date de suspension des délais au 16 mars 2020, lesquels recommenceront à courir, pour la période restant, à compter du 16 mai 2020.

L'organisation de la rétroactivité de la loi au 16 mars 2020 n'apparaît donc pas de nature à entacher celle-ci d'inconstitutionnalité, et ne semble pas davantage susceptible d'enfreindre les dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Article premier

Afin de faire face aux conséquences de nature juridictionnelle de la propagation du virus covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, sont suspendus, pour une durée de deux mois :

1°) tous les délais de procédure en matière civile, commerciale, sociale et administrative, en ce compris, notamment, ceux inhérents aux recours ordinaires et extraordinaires, outre ceux de forclusion prévus par des codes ou lois spéciales ;

2°) les délais concernant les audiences, prévus par des codes ou lois spéciales, à l'exception de ceux concernant la détention provisoire.

La durée de suspension de deux mois prévue au premier alinéa sera prorogée aussi longtemps que produiront effet les mesures portant réglementation temporaire des déplacements prises par le Ministre d'Etat en vue de lutter contre la propagation du virus covid-19.

Article 2

Les dispositions de la présente loi sont d'application immédiate et rétroagissent au 16 mars 2020.

