

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 1016,
MODIFIANT L'ARTICLE 27 DE LA LOI N° 1.398 DU 24 JUIN 2013 RELATIVE A
L'ADMINISTRATION ET A L'ORGANISATION JUDICIAIRES

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :

Monsieur Thomas BREZZO)

Le projet de loi modifiant l'article 27 de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires, a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National et enregistré par celui-ci le 5 juin 2020, sous le numéro 1016. L'annonce de son dépôt officiel est intervenue lors de la Séance Publique du 16 juin 2020, lors de laquelle il a été renvoyé devant la Commission de Législation, qui est d'ores et déjà arrivée au terme de son étude.

Ce projet de loi a pour objet de répondre à l'une des recommandations adressées à Monaco à l'issue du quatrième cycle d'évaluation du Groupe d'Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe (G.R.E.C.O.) relatif à la « *Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs* ».

Ce texte et le projet de loi modifiant la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature, enregistré sous le numéro 1005, sont par conséquent complémentaires, dans la mesure où, comme cela vient d'être indiqué par son Rapporteur, Monsieur José BADIA, ce dernier constitue la réponse de Monaco à trois des recommandations formulées par le G.R.E.C.O. au sujet de la corruption des juges et des procureurs.

Ainsi, alors que le projet de loi n° 1005 précité, répond aux recommandations VII, X et XIV du Rapport établi par le G.R.E.C.O. dans le cadre du 4^{ème} cycle d'évaluation, lesquelles ont respectivement trait au renforcement du rôle et de l'indépendance opérationnelle du Haut Conseil de la Magistrature et à l'application étendue du mécanisme d'évaluation périodique des magistrats, le présent projet de loi répond à la recommandation XVI qui préconise de « consacrer dans les textes l'interdiction de toute instruction dans les dossiers individuels ». Aussi, il importait donc, à la Commission de Législation, de pouvoir présenter ces deux projets de loi concomitamment, nonobstant le fait que le projet de loi n° 1016 n'a été reçu que très récemment par notre Assemblée.

S'agissant du principe même de la faculté, pour le Directeur des Services Judiciaires, d'adresser des instructions écrites aux magistrats du Ministère public, lesquelles sont versées au dossier de la procédure, votre Rapporteur rappellera qu'il a été consacré, en droit monégasque, à l'initiative du Conseil National, à l'occasion du vote de la n° 1.394 du 9 octobre 2012 portant réforme des codes pénal et de procédure pénale en matière de corruption et de techniques spéciales d'enquête. En effet, cette loi modifie l'avant-dernier alinéa de l'article 34 du Code de procédure pénale, afin d'indiquer que, dans le cadre de l'exercice de l'action publique, « *Le directeur des services judiciaires peut enjoindre au procureur général d'engager des poursuites, par instructions écrites versées au dossier de la procédure. S'il estime le recours infondé, il en informe l'intéressé en y indiquant les motifs de fait ou de droit qui le justifient* ».

Ce n'est que dans un second temps que les articles 26 et 27 de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires ont précisé que, de

façon générale et dans la mesure où il « *dirige l'action publique, sans pouvoir ni l'exercer lui-même, ni en arrêter ou en suspendre le cours* », le Directeur des Services Judiciaires « *donne, quand il y a lieu, ses instructions aux magistrats du Ministère public.* », lesquelles « *sont écrites et versées au dossier de la procédure* ».

Or, en réponse à la recommandation XVI du G.R.E.C.O., qui suggère de « *consacrer dans les textes l'interdiction de toute instruction dans les dossiers individuels* », le présent projet de loi a pour objet de modifier l'article 27 de la loi n° 1.398 précitée, en vue de préciser la nature des instructions que le Directeur des Services Judiciaires peut adresser aux magistrats du Ministère public, ainsi que le contenu desdites instructions.

Le projet de loi précise, en premier lieu, que les instructions adressées aux magistrats du Ministère public, par le Directeur des Services Judiciaires, sont des « *instructions de poursuite* ». Il s'agit d'indiquer de façon explicite ce qui, jusqu'alors, pouvait être déduit d'une lecture combinée des articles 26 et 27 de la loi, ainsi que des termes du Rapport de la Commission de Législation sur le projet de loi n° 778 relatif à l'administration et l'organisation judiciaires, à savoir que ces instructions ont pour objet de préciser de quelle manière les poursuites doivent être exercées et non de les suspendre ou de les arrêter. Celui-ci souligne, en effet, que « *ces instructions ne pourront conduire à faire obstacle aux poursuites, dans la mesure où l'article 26 du projet de loi dispose expressément que le Directeur des Services judiciaires dirige l'action publique sans pouvoir l'arrêter ou en suspendre le cours* ».

En second lieu, le texte indique que les instructions écrites du Directeur des Services Judiciaires versées au dossier de la procédure doivent être « *motivées* ». Cette exigence de motivation constitue, selon la Recommandation du Conseil de l'Europe relative au rôle du ministère public dans le système de justice pénale du 6 octobre 2000 dont il est fait état dans l'exposé des motifs du projet de loi, une garantie de transparence et d'équité. La Commission a ainsi pris bonne note de ces éléments, qu'elle considère comme pertinents.

La Commission a cependant constaté que les termes de l'article 34 du Code de procédure pénale n'ayant pas été modifiés par le présent projet de loi, les instructions adressées au procureur général par le Directeur des Services Judiciaires en application de ce texte ne seraient pas motivées. En effet, votre Rapporteur rappelle que d'après les dispositions de cet article, les instructions sont seulement écrites et versées au dossier de la procédure. Ce n'est que dans un second temps, et dans l'hypothèse où le Directeur des Services Judiciaires, saisi par le justiciable, rejetterait le recours qui lui serait adressé, qu'il devrait motiver sa décision en indiquant « *les motifs de fait ou de droit qui le justifient* ». Toutefois, une telle motivation ne poursuit pas le même objet que celui poursuivi par le projet de loi n° 1016 et ne s'adresse pas au même destinataire.

Dès lors, par souci de cohérence et pour éviter d'amoinrir la portée du changement opéré par le projet de loi, les membres de la Commission ont décidé d'amender l'article 34 du Code de procédure pénale, afin que les instructions par lesquelles le Directeur des Services Judiciaires enjoint au procureur général d'engager des poursuites soient, elles aussi, « *écrites, motivées et versées au dossier de la procédure* ». En effet, à défaut d'une telle harmonisation de la rédaction de ces deux textes, il paraît difficile d'écarter l'éventualité que l'on puisse considérer que le texte de l'article 34 du Code de procédure pénale, parce qu'il est un texte spécial, déroge au texte de portée générale qu'est l'article 27 de la loi n° 1.398 précitée.

La Commission est néanmoins consciente que, comme l'indique son titre, ce projet de loi a pour seul objet de modifier l'article 27 de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires et que, de ce fait, cet amendement pourrait excéder l'objet du présent projet de loi. C'est la raison pour laquelle, soucieuse d'éviter qu'il puisse être écarté en application des dispositions du sixième alinéa, de l'article 67 de la Constitution, elle souhaite proposer au Gouvernement de s'accorder sur une nouvelle dénomination de ce projet de loi. Celui-ci pourrait ainsi venir modifier, sous toute réserve, l'article 27 de la loi n° 1.398 susmentionnée et l'article 34 du Code de procédure pénale.

On précisera qu'il s'agit d'une démarche purement pragmatique de la Commission, visant à ce que le Gouvernement n'ait pas à déposer un nouveau projet de loi

spécifiquement consacré à l'article 34 du Code de procédure pénale. Ce faisant, cela permet de gagner un temps précieux, sur un sujet qui se veut consensuel entre le Conseil National, le Gouvernement et la Direction des Services Judiciaires, et qui se situe dans le droit fil des recommandations du G.R.E.C.O..

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à adopter, sans réserve, le présent projet de loi tel qu'amendé par la Commission de Législation.