

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 959,
RELATIVE A L'ACCES AUX DECISIONS DES COURS ET TRIBUNAUX DE LA
PRINCIPAUTE DE MONACO

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :

Monsieur Jacques RIT)

Le projet de loi relative à l'accès aux décisions des cours et tribunaux de la Principauté de Monaco a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National et enregistré par celui-ci le 16 novembre 2016, sous le numéro 959. Il a été déposé en Séance Publique le 29 novembre 2016 et renvoyé devant la Commission de Législation le même jour.

Ce texte fait suite à la proposition de loi n° 219 du même nom, reçue au Conseil National le 19 mars 2015 et adoptée en Séance Publique le 26 mai 2015, à l'unanimité. Par courrier en date du 26 novembre 2015, le Gouvernement informait le Conseil National, conformément à l'article 67 de la Constitution, de sa volonté de transformer cette proposition en projet de loi.

Nul ne conteste plus aujourd'hui la place essentielle qu'occupe la jurisprudence dans la hiérarchie des différentes sources du droit. L'interprétation de la norme et la création du droit qui en résulte permettent d'enrichir de la dimension concrète des cas particuliers l'abstraction intrinsèque à la norme législative ou réglementaire de portée générale. Aussi la publication des décisions des cours et tribunaux constitue-t-elle un élément incontournable d'accessibilité et de prévisibilité du droit : à la publicité de la loi en tant qu'élément constitutif de sa force et de son opposabilité se joint logiquement celle de la jurisprudence, seule garante d'une connaissance non tronquée du droit positif. En cela, l'accès aux décisions de justice est une composante à part entière de l'Etat de droit qui, d'une part, permet de connaître l'état du droit en Principauté et, d'autre part, constitue un signe fort, adressé par notre Institution, de confiance en la qualité de la justice monégasque.

C'est pourquoi votre Rapporteur ne peut qu'affirmer sa satisfaction d'arriver au terme du processus législatif d'un texte qui, pour le plus grand nombre, élus, fonctionnaires du Gouvernement, professionnels du droit, justiciables, représente un des plus importants projets de loi que le Conseil National ait porté. Voir aboutir ce texte est ainsi, pour chacun d'entre nous, un véritable privilège et, en quelques sortes, une fierté.

Les développements qui précèdent soulignent l'importance que revêt une publication aussi large que possible des décisions de justice. Mais, votre Rapporteur ne s'étendra pas plus avant sur l'opportunité de cette publication, cause largement défendue par la proposition de loi d'origine, et se penchera tout particulièrement sur le niveau de qualité qui doit accompagner cette publication. Aussi, ce rapport rappellera les quatre idées maîtresses sur lesquelles les membres de la Commission se sont appuyés lors de la rédaction de la proposition de loi, puis lors de l'étude de ce projet de loi :

- la fiabilité, assurée au moyen d'une publication complète des décisions de justice et d'une mise à jour régulière de la base de données ;

- la facilité d'accès, obtenue par un support adéquat et à la portée de tout utilisateur ;
- la gratuité de cet accès, le mettant, là encore, à la portée de tous ;
- son anonymisation, garantissant le respect de la vie privée des personnes concernées par une procédure.

Les membres de la Commission ont, dans un premier temps, regretté que le projet de loi, tel que proposé par le Gouvernement, se contente de formaliser une pratique en vigueur, alors que la proposition de loi la dénonçait. Aussi, pas moins de huit réunions de la Commission ont été nécessaires pour mener à bien l'étude de ce texte. Les membres de la Commission ont en effet souhaité, lors de l'étude du projet de loi, recueillir le sentiment des professionnels concernés. Alors que l'étude de la proposition de loi d'origine, qui posait les bases de cette profonde évolution des usages, n'avait nécessité, en revanche, que deux réunions de la Commission pour emporter son plein assentiment.

Dans ce cadre, la consultation des professionnels a nécessité deux réunions de la Commission. Ont pu s'exprimer : le Haut Commissaire à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation, des membres du Conseil Economique et Social, des membres de l'Ordre des Experts Comptables et de l'Ordre des Avocats, des Notaires, des membres de l'Association Monégasque des Activités Financières ainsi que des membres de la Chambre des Conseils Juridiques de Monaco. Tous ont enrichi le débat en soulignant notamment la nécessité d'améliorer de manière substantielle la diffusion de la jurisprudence monégasque. Votre Rapporteur les remercie pour leur précieuse collaboration.

Ces fructueux échanges ont ainsi permis à la Commission d'adopter un premier texte consolidé qui a été transmis au Gouvernement le 10 février 2017. Parallèlement à cette transmission, les membres de la Commission avaient adressé un courrier au Président de la Commission de Contrôle des Informations Nominatives (CCIN) afin de recueillir l'avis

de ses membres sur ledit texte consolidé. Le courrier qui accompagnait ce texte mettait l'accent sur le fait que le projet de loi, tel que proposé par le Gouvernement, était dépourvu de toute référence à une anonymisation des décisions des cours et tribunaux.

Toutefois, la CCIN n'ayant pas été consultée sur ce projet de loi par le Ministre d'Etat, son Président a manifesté son regret de ne pas pouvoir donner suite à la sollicitation du Conseil National. Fort heureusement, le Gouvernement, dans sa réponse au premier texte consolidé établi par la Commission, a annoncé son intention de consulter la CCIN, ainsi que le prévoit l'article 2 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993. Dans ce même courrier, daté du 19 mai 2017, le Gouvernement faisait part de son sentiment sur la première version du texte consolidé et de ses contre-propositions rédactionnelles. Après avoir été minutieusement étudiées par les membres de la Commission, celles-ci ont toutes été acceptées et une nouvelle et dernière version du texte consolidé a été transmise au Gouvernement le 6 juin 2017. A cet égard, votre Rapporteur soulignera la position pragmatique et résolument constructive du Gouvernement qui a su accepter, en les enrichissant, les modifications substantielles apportées à la mouture originelle du projet de loi qu'il avait déposé.

Ainsi, il aura fallu un peu moins d'une année pour mener une étude consciencieuse et rigoureuse d'un projet de loi fondamental pour le droit monégasque. En effet, votre Rapporteur ne peut s'empêcher de souligner l'incroyable richesse de ce texte : un article unique pour une avancée que l'on peut sans excès qualifier d'historique.

Pour autant, votre Rapporteur ne saurait omettre de dire que le sujet du renforcement de l'accessibilité aux décisions de justice a également suscité des craintes chez certains professionnels, tétanisés à l'idée que la masse d'informations désormais disponibles ne conduise à perdre le justiciable dans d'inextricables dédales juridiques. Il aurait alors fallu protéger ce justiciable contre son insatiable soif de connaissance, laquelle l'aurait naturellement conduit à l'exploration de tous les confins de la jurisprudence monégasque. Le risque était alors grand de sortir le justiciable de son sommeil et d'éveiller son sens critique. Cela aurait pu le conduire à questionner les professionnels du droit sur ses découvertes, fort de sa première expérience de « juriste malgré lui ».

Ces inquiétudes ont été entendues par la Commission et prises en compte, dans la rédaction de ses amendements, en distinguant plus clairement l'accès à la jurisprudence, qui doit être le plus large possible, de l'identification de la jurisprudence pertinente. C'est pourquoi la Commission a considéré que la logique de sélection devait faire place à une classification de cette jurisprudence, en fonction de son importance.

C'est pourquoi l'accès facilité à la jurisprudence d'un point de vue matériel et pratique supposera, pour son accessibilité dite intellectuelle, d'avoir recours aux professionnels du droit. Certes, ces derniers devront supporter, bon gré mal gré, la contradiction du profane en quête de compréhension, acceptant ainsi – mais le droit n'est certainement pas le seul domaine concerné, votre Rapporteur parle en connaissance de cause – la perte de la toute puissante affirmation d'autorité. Ce faisant, la fonction de conseil de ces professions ne peut en sortir que grandie.

En d'autres termes, nous ajouterons qu'il ne faut pas se tromper sur le rôle général de la publication : celle-ci est destinée à un public, averti ou pas, qui doit avoir accès au droit à travers des décisions publiées, tant pour des raisons pédagogiques, que pour des raisons d'information personnelle : le justiciable n'en aura pas moins besoin de recourir aux professionnels du droit. Votre Rapporteur soulignera donc que la préoccupation majeure de la Commission a été d'ériger au rang de service public l'accès, le plus large possible, aux décisions de justice, pour tous et gratuitement.

Pour conclure ce propos introductif, nous indiquerons qu'une large publication des décisions de justice constitue un gage d'impartialité des décisions et renforce l'indépendance des juges qui, sachant que leurs décisions peuvent être lues par le plus grand nombre, devraient être à l'abri de toute pression extérieure. Cette publication rapproche en conséquence la justice et le justiciable, à l'heure où la confiance est, selon les termes mêmes de Mme le Premier Président de la Cour d'appel, l'une des sources de la légitimité de l'office du juge.

J'ajouterai enfin que cela permettra aussi au Législateur d'évaluer la pertinence des normes édictées, de savoir comment les lois sont appliquées et, par conséquent, d'être dans de meilleures conditions pour faire évoluer les textes.

Sous le bénéfice de ces quelques observations liminaires, votre Rapporteur vient désormais à l'exposé technique des remarques et amendements de la Commission de Législation. Ces derniers, sous réserve d'ajustements purement formels que votre Rapporteur ne détaillera pas, portent sur les éléments suivants.



L'article unique du projet de loi a largement été modifié dans sa substance, afin de permettre une publication effective des décisions de justice. Votre Rapporteur saluera, à ce titre, le travail d'étroite collaboration entre le Conseil National et le Gouvernement, qui témoigne d'une reconnaissance consensuelle de l'importance capitale d'une publication, la plus large possible, des décisions de justice, dans un Etat de droit.

D'un point de vue formel, le Gouvernement a pris le parti d'insérer ces dispositions au sein du Code de procédure civile en raison de leur caractère général, ce que la Commission a immédiatement salué.

A titre liminaire, votre Rapporteur précisera que les membres de la Commission, par souci de simplification et d'harmonisation, ont préféré faire référence au terme générique de « *décision* », afin de ne pas détailler à tous les niveaux du texte « *arrêt* »,

« *ordonnance* » et « *jugement* ». Cette terminologie a ainsi été retenue pour les articles 979 à 983 insérés dans le Code de procédure civile par l'article unique du projet de loi.

En ce qui concerne l'article 979 nouvellement introduit dans le Code de procédure civile, la Commission s'est longuement appesantie sur la solution retenue initialement par le projet de loi, à savoir – et à l'exception des décisions rendues par le Tribunal Suprême et la Cour de révision – l'existence d'une double restriction quant à l'accès aux décisions :

- d'une part, l'énumération des juridictions concernées ;
- et, d'autre part, la référence à une sélection opérée par ces mêmes juridictions.

A cet égard, et bien que le principe de la sélection existe dans certains droits étrangers, l'absence de critères permettant une telle sélection, au sein du projet de loi, est apparue comme un frein à l'identification objective des décisions concernées, quand bien même de tels critères seraient établis ultérieurement par une ordonnance souveraine. Aussi, les membres de la Commission ont préféré, par souci de transparence et d'impartialité, le principe de classification sur lequel votre Rapporteur reviendra plus tard. Dans le même ordre d'idée, l'énumération, par ailleurs limitative, des juridictions concernées a été perçue comme un affaiblissement de la portée du principe de systématisme retenu par la Commission.

Attachés à la philosophie de la proposition de loi d'origine, les membres de la Commission ont considéré que le texte serait dépourvu d'intérêt s'il se contentait de confirmer une pratique déjà en vigueur. Dès lors, ils ont tenu à réaffirmer clairement le principe d'une publication intégrale des décisions de justice rendues en audience publique, sous réserve d'exceptions limitativement énoncées à l'article 980, et de supprimer le principe de la sélection qui, de toute évidence, contrevient aux impératifs de transparence et d'impartialité recherchés par ce texte.

De manière plus technique, l'attention de la Commission a été retenue quant à la référence aux « *décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée* ». Notons que l'« autorité de la chose jugée » constitue l'ensemble des effets attachés à la décision juridictionnelle et doit se distinguer de la « force de chose jugée » qui représente l'efficacité particulière qu'a obtenue une décision de justice lorsque, n'étant pas – ou plus – susceptible d'une voie de recours suspensive, elle devient exécutoire. En d'autres termes, une décision rendue acquiert, dès son prononcé, l'autorité de la chose jugée, or, ce qui compte en l'occurrence c'est qu'elle ne soit plus susceptible d'aucun recours. Il n'y aurait aucun intérêt à diffuser des décisions qui ne seraient pas encore définitives, sachant que cette pratique pourrait induire en erreur le justiciable. Cela est d'autant plus pertinent que le Gouvernement, dans son exposé des motifs, formulait le souhait d'exclure de la diffusion les décisions qui ne seraient pas définitives.

Considérant ce qui précède, les membres de la Commission ont préféré faire référence aux décisions « *devenues irrévocables* » dans la mesure où cela correspond davantage à l'esprit de la loi. Pour autant, une fois la dernière décision rendue, la chaîne de décisions antérieure doit impérativement être publiée en même temps que cette dernière décision, ce qui permet ainsi de suivre le raisonnement retenu à tous les niveaux juridictionnels, facilitant dès lors la compréhension générale. Les décisions antérieures acquerront, par le prononcé de la dernière décision, un caractère irrévocable, quand bien même elles n'auraient pas nécessairement force de chose jugée entre les parties. Par ailleurs, le risque de contrevenir à la sécurité juridique ne se présente plus, de sorte que tout milite pour une publication de l'ensemble de cette chaîne de décisions. Votre Rapporteur tenait à préciser ce point essentiel, sans lequel ce texte novateur ne saurait se concevoir.

Dans un souci de cohérence, un nouvel article 980 du Code de procédure civile a été proposé par les membres de la Commission, afin de rendre plus pertinentes les publications projetées en délimitant les exclusions à la publication de la manière la plus objective possible. Votre Rapporteur indiquera, en amont de toute précision sur cet amendement, que la Commission a écarté l'insertion d'un critère tenant à l'intérêt jurisprudentiel desdites décisions, notion dont le caractère subjectif ne paraît pas adapté à un processus de sélection des décisions préalablement à leur publication. Ces nouvelles

dispositions étant actées, le contenu initial de l'article 980 du Code de procédure civile a été déplacé au sein d'un article 981.

Les membres de la Commission, en accord avec la Direction des Services Judiciaires et la Direction des Affaires Juridiques du Gouvernement se sont donc attachés à identifier les décisions qui, par leur nature ou leur objet, ne présentent, pour ainsi dire, que peu ou pas d'intérêt juridique ou pédagogique pour le justiciable. Notons que la première exclusion, qui concerne les décisions rendues en chambre du conseil, est prévue à l'article précédent en ce qu'il fait référence aux décisions rendues en audience publique.

Pour en revenir aux dispositions du nouvel article 980 du Code de procédure civile, ont tout d'abord été retenues, au titre des exceptions, les décisions rendues en matière de simple police, sauf si elles ont été prononcées par le tribunal de première instance statuant en matière correctionnelle. A cette exception, qui existait déjà dans la proposition de loi, a été ajoutée celle des décisions dites « de donner acte ».

En ce qui concerne l'article 981 nouvellement inséré, il reprend, en les modifiant, les dispositions de l'article 980 initial, lequel a trait aux modalités de publication par la voie électronique. Il est apparu essentiel aux membres de la Commission d'affirmer à ce stade, et en parallèle du principe de la gratuité, deux autres principes fondamentaux, à savoir la publication de l'intégralité du contenu des décisions et leur anonymisation.

Votre Rapporteur s'attardera quelques instants sur le principe de l'anonymisation en insistant sur l'importance de l'établissement d'un processus efficace. A ce titre, le Gouvernement a fait savoir qu'il avait entrepris une consultation auprès de la CCIN, ainsi que le prévoit l'article 2 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, relative à la protection des informations nominatives. La Commission ne peut que saluer cette démarche qui contribuera, sans aucun doute, à rendre efficace et pertinent ce procédé. En outre, si une telle consultation permet d'éclairer le débat dans le cadre de l'étude du présent projet de loi, elle est

pratiquement incontournable en prévision de la rédaction de l'ordonnance souveraine d'application.

Par ailleurs, afin de préserver au maximum la vie privée du justiciable, les membres de la Commission ont distingué les informations nominatives directes, retranchées de manière automatique, des informations nominatives indirectes, retranchées à la condition que ces informations ne soient pas nécessaires à la compréhension de la décision.

Dans le cadre des échanges institutionnels, le Gouvernement a rejeté la proposition de la Commission relative à l'anonymisation des informations concernant les personnes morales, ce que la Commission a accepté. En effet, les membres de la Commission reconnaissent pleinement que l'identification des personnes morales condamnées participe à la poursuite d'une certaine éthique dans le monde des affaires, au sein duquel la réputation constitue un élément important de réussite.

Pour en revenir à la classification des décisions de justice, les membres de la Commission ont proposé un nouvel article 982 du Code de procédure civile, dont les dispositions prévoient que les décisions publiées font l'objet d'une classification, selon leur intérêt jurisprudentiel, en fonction de critères déterminés par arrêté du Directeur des Services Judiciaires.

En effet, si la Commission a souhaité exclure le principe de la sélection, par les juridictions, des décisions à publier, elle comprend néanmoins l'argument qui consisterait à dire que la quantité des décisions publiées pourrait affecter la compréhension, par le justiciable, de la jurisprudence monégasque, faute pour celui-ci de pouvoir identifier l'importance de telle ou telle décision. Ceci s'est souvent traduit, dans le cadre des consultations opérées par la Commission, par la mise en exergue d'une distinction entre l'accès aux décisions de justice et l'accès à la jurisprudence monégasque.

Pour autant, et votre Rapporteur insistera une nouvelle fois, un tel argument ne doit pas avoir de répercussions au niveau de l'accès aux décisions, mais implique seulement de mettre en place un processus de classification, en fonction de l'intérêt jurisprudentiel de la décision publiée et selon des critères établis par arrêté du Directeur des Services Judiciaires qui, pour ce faire, prendra assurément en considération l'avis des magistrats.

Enfin, la Commission a modifié les dispositions de l'article 983 nouvellement inséré dans le Code de procédure civile, initialement 981. Il est apparu que l'ordonnance souveraine d'application prévue à cet article doit être prise, selon la terminologie consacrée par la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires, sur le rapport du Directeur des Services Judiciaires, dans la mesure où elle paraît s'attacher à l'administration de la justice.

Considérant ce qui précède, l'article unique du projet de loi a donc été modifié comme suit :

Article **unique premier**
(texte amendé)

Sont insérés, après l'article 978 du Code de procédure civile, les dispositions suivantes :

« Article 979 : ~~Sont~~ Est publiés l'ensemble des décisions ~~et arrêts~~ des cours et tribunaux de la Principauté ~~du Tribunal Suprême et de la Cour de révision ainsi que les arrêts, jugements et ordonnances,~~ rendues en audience publique et devenues irrévocables, à l'exclusion de celles mentionnées à l'article 980. ~~ayant acquis l'autorité de la chose jugée, sélectionnés par les juridictions de la Principauté ci-après énoncées :~~

~~—Cour d'appel ;~~
~~—Tribunal de première instance ;~~
~~—Tribunal criminel ;~~
~~—Juge de paix ;~~
~~—Juge tutélaire ;~~
~~—Tribunal du travail ;~~
~~—Commission arbitrale des loyers ;~~
~~—Commission arbitrale des loyers commerciaux.~~

Sont en outre publiés les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Principauté.

***Article 980 :* Sont exclues de la publication prévue à l'article précédent, les décisions des cours et tribunaux de la Principauté énoncées ci-après :**

- celles rendues en matière de simple police, sauf si elles ont été prononcées par le tribunal de première instance statuant en matière correctionnelle ;***
- celles qui donnent acte aux parties de leur accord terminant une contestation.***

Article ~~980~~ 981 :* Les décisions, ~~arrêts, jugements et ordonnances~~ publiées en application de l'article 979 ~~précédent~~ sont gratuitement accessibles au public, ***dans l'intégralité de leur contenu, par la voie électronique.**

Toutefois, sont préalablement retranchées des décisions ayant vocation à être publiées :

1°) les informations nominatives permettant, au sens de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relatives à la protection des informations nominatives, modifiée, d'identifier directement les personnes physiques parties ou témoins, savoir notamment leur nom, prénoms et adresse ;

2°) les informations nominatives permettant, au sens de la loi n° 1.165 modifiée, d'identifier indirectement les personnes physiques parties ou témoins, à la condition que ces informations ne soient pas nécessaires à la compréhension de la décision.

***Article 982 :* Les décisions publiées en application de l'article 979 font l'objet d'une classification selon leur intérêt jurisprudentiel en fonction de critères déterminés par arrêté du Directeur des Services Judiciaires.**

***Article ~~981~~ 983 :* Une ordonnance souveraine **sur le rapport du Directeur des Services Judiciaires** fixe les conditions d'application des dispositions des articles 979, ~~et 980 et~~ à 981. »**



Tels sont les remarques et amendements proposés par la Commission de Législation.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur du présent projet de loi tel qu'amendé par la Commission de Législation.