

N° 879

Le 9 octobre 2015

RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI, N° 879,
PORTANT DIVERSES MESURES EN MATIERE DE RESPONSABILITE
DE L'ETAT ET DE VOIES DE RECOURS

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :

M. Philippe CLERISSI)

Le projet de loi portant diverses mesures en matière de responsabilité de l'Etat et de voies de recours a été transmis au Conseil National le 7 décembre 2010 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 879. Il a été officiellement déposé en Séance Publique, le 10 décembre 2010 et renvoyé devant la Commission de Législation.

Cette réforme est nécessaire car, en son absence, aucune indemnisation ne peut être accordée aux victimes d'un fonctionnement défectueux de la justice. En réponse à une demande du Conseil de l'Europe visant à adapter la législation monégasque à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, le projet de loi n° 879 entend ainsi consacrer un nouveau régime de responsabilité de l'Etat.

Ce projet de loi est d'autant plus important qu'au-delà du vide juridique observé, le Tribunal de première instance et la Cour d'appel ont considéré qu'il était impossible de retenir la responsabilité de l'Etat du fait d'un fonctionnement défectueux de la justice. L'exposé des motifs du Gouvernement le reconnaît très clairement : « *seule la responsabilité des services exécutifs au sens de l'article 44 de la Constitution, savoir ceux placés sous l'autorité du Ministre d'Etat et, par extension, ceux de la Mairie et des établissements publics, est dotée d'un véritable régime juridique* ». De plus, la procédure d'indemnisation des personnes indûment placées en détention préventive instaurée par la loi n° 1.343 du 26 décembre 2007, portant modification de certaines dispositions du Code de procédure pénale, nécessitait d'être complétée.

Compte tenu de la complexité de la matière, la tenue de nombreuses réunions de travail entre les deux Institutions a été nécessaire pour aboutir au meilleur consensus. En effet, la question de la responsabilité des magistrats avait déjà fait l'objet de très nombreuses discussions en droit français. Bien que la surmédiation de la matière ait pu parasiter quelque peu les débats, le droit monégasque a pu largement s'inspirer du droit français, tout en respectant les principes traditionnels de la responsabilité de la puissance publique qui, en matière de responsabilité civile des agents publics, distingue selon que la faute est de service ou personnelle.

La révision de la procédure afférente aux voies de recours extraordinaires constitue également un point fort de ce texte. Le projet de loi d'origine prévoit ainsi la possibilité de réviser une décision de justice en matière pénale dans l'hypothèse où l'Etat serait condamné par la Cour européenne des droits de l'Homme. La Commission a souhaité étendre cette procédure à la matière civile.

Dans un souci constant de garantir au plus haut point la sécurité juridique et d'assurer le bon fonctionnement de la justice, votre Rapporteur se félicite de la conduite des

travaux entre le Gouvernement et le Conseil National qui dénote que la concertation entre les deux Institutions peut être efficace.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre Rapporteur en vient désormais à l'exposé technique des remarques et amendements de la Commission. Notons toutefois que votre Rapporteur ne procèdera pas à une explication détaillée des modifications purement formelles qui concernent les articles 2, 9 et 10 du projet de loi.



L'article Premier du projet de loi insère au sein du Code civil un article 4 *bis* consacrant, en droit monégasque, le principe d'une responsabilité de l'Etat en cas de fonctionnement défectueux de la Justice en prévoyant que la « *faute lourde de service* » ne peut consister en une « *faute personnelle* ».

L'étude concertée de ce texte a toutefois mené à la suppression du dernier alinéa du futur article 4 *bis* du Code civil au profit d'une disposition spéciale qui figurera directement dans la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009, portant statut de la magistrature. Matériellement, l'article Premier du projet de loi est donc complété par un second paragraphe.

En évoquant sans plus de précisions « *la faute personnelle* » des magistrats ou des autres personnels des services judiciaires, le texte d'origine ne distinguait pas la faute strictement personnelle de celle non dépourvue de tout lien avec le service. Or, dans la seconde hypothèse, la faute doit être entendue comme étant une faute de service. En effet, selon que la faute est détachable ou non des fonctions de l'agent, soit la responsabilité de l'agent, soit celle de l'Etat, sera engagée. Compte tenu de ce qui précède, l'article 19 de la loi

n° 1.364, qui prévoit, d'une part la faute strictement personnelle, et d'autre part la faute inexcusable, a été modifié.

L'alinéa premier de l'article 19 de la loi n° 1.364, prévoyant la faute strictement personnelle, n'a pas été modifié. Celui-ci dispose que « *dans l'exercice de leurs fonctions, les magistrats sont civilement responsables de leurs fautes personnelles, dans les conditions fixées par les articles 460 et suivants du Code de procédure civile.* ». En revanche et à l'instar du droit français, le présent projet de loi modifie le second alinéa de l'article 19 de la loi n° 1.364 dans la mesure où celui-ci fait référence à une notion dépourvue de définition précise. En effet, celui-ci dispose que « *dans tous les cas de faute inexcusable, leur responsabilité ne peut être engagée que sur l'action récursoire de l'Etat.* » Dès lors, la notion de « *faute inexcusable* » a été remplacée par celle de « *faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service* ». De plus, cette nouvelle rédaction renvoie expressément au régime de la responsabilité directe de l'Etat pour fonctionnement défectueux de la Justice qui exige de caractériser une faute lourde de service.

Au vu des éléments énoncés, l'article Premier est amendé comme suit :

ARTICLE PREMIER
(**Texte amendé**)

I. Est inséré dans le Code civil un article 4 bis ainsi rédigé :

« L'Etat est responsable du dommage causé par le fonctionnement défectueux de la justice.

Cette responsabilité ne peut être mise en cause qu'en cas de faute lourde de service en vue de l'allocation d'une indemnité, par une commission d'indemnisation dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées au titre VIII du livre III de la partie I du Code de procédure civile.

~~La faute lourde ne peut consister en la faute personnelle d'un magistrat, d'un greffier, d'un fonctionnaire ou d'un agent des services judiciaires.»~~

II. Le second alinéa de l'article 19 de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature est modifié comme suit :

« Hors les cas visés à l'alinéa précédent, la responsabilité des magistrats qui ont commis une faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service ne peut être engagée que sur l'action récursoire de l'Etat, après que celui-ci a été lui-même reconnu responsable du fait du fonctionnement défectueux de la justice ».



Les articles 3 et 4 du projet de loi traitent du pourvoi en révision respectivement en matières civile et pénale. En effet, le caractère systématique de la condamnation à une amende de la partie qui succombe à l'instance introduite par son pourvoi en révision a été jugé contraire aux exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme. Dès lors, modifiant respectivement les articles 459-4 du Code de procédure civile et 502 du Code de procédure pénale, le projet de loi permet à la Cour de révision, tant en matière civile que pénale, de ne prononcer une amende à l'encontre de la partie qui succombe que pour les cas où elle estimerait avoir été saisie d'un recours abusif.

Toutefois, en modifiant ces dispositions comme cela a été fait dans le projet de loi d'origine, l'ensemble des règles constitutives du régime juridique desdites amendes en est modifié. En effet, alerté par la Direction des services judiciaires relayant certaines interrogations du Haut Conseil de la Magistrature, le Gouvernement a informé le Conseil National des conséquences pratiques de ces rédactions sur le fonctionnement de la justice.

Dès lors, au titre de l'article 459-4 modifié du Code de procédure civile, la Commission a consenti à réintroduire, en lieu et place de l'alinéa 2, la possible condamnation du demandeur au pourvoi qui succombe à une indemnité envers chacun des défenseurs, sans préjudice de plus amples dommages et intérêts. Parallèlement, trois alinéas ont été ajoutés à l'article 502 modifié du Code de procédure pénale afin de réintroduire, premièrement l'exonération pour les condamnés à une peine criminelle du paiement de l'amende, deuxièmement la dispense pour les personnes admises au bénéfice du 2° de l'article 481 du Code de procédure pénale au paiement de l'amende, et troisièmement le fait que cette amende ne puisse être prononcée contre des agents de l'administration publique pour les affaires concernant directement ces administrations.

Ainsi, les articles 3 et 4 du présent projet de loi sont complétés de la manière suivante :

ARTICLE 3
(Texte amendé)

L'article 459-4 du Code de procédure civile est modifié comme suit :

« Le demandeur en révision qui succombe dans son pourvoi ou dont le pourvoi n'est pas admis peut, en cas de recours jugé abusif, être condamné à une amende civile dont le montant ne peut excéder 3 000 euros.

Il peut être condamné, en outre, même d'office, à une indemnité, fixée dans la même limite, envers chacun des défenseurs sans préjudice de plus amples dommages-intérêts, s'il y a lieu. »

ARTICLE 4
(Texte amendé)

L'article 502 du Code de procédure pénale est modifié comme suit :

« Le demandeur en révision qui succombe dans son pourvoi ou dont le pourvoi n'est pas admis peut, en cas de recours jugé abusif, être condamné à une amende civile dont le montant ne peut excéder 3 000 euros.

Les condamnés à une peine criminelle en sont exonérés.

Peuvent en être dispensées les parties qui justifient de l'impossibilité d'en opérer le versement sans entamer les ressources indispensables à leur subsistance ou à l'entretien de leur famille. Cette justification doit avoir lieu au moyen d'un certificat délivré par le Maire de Monaco ou, si les parties sont étrangères, par le Ministre d'État et déposé au greffe dans le délai fixé pour la remise de l'amende.

Elle ne saurait être prononcée contre les agents des administrations publiques pour les affaires concernant directement ces administrations. »



L'article 7 du projet de loi modifie l'article 509 du Code de procédure pénale relatif au droit de demander la reprise du procès. A ce titre, les membres de la Commission ont considéré qu'il était trop restrictif de prévoir que seul le Directeur des services judiciaires puisse demander la reprise du procès *« lorsque, après une condamnation, un élément de nature à établir l'innocence du condamné résultera soit d'un fait qui viendrait à se produire ou à se révéler, soit de la production de pièces inconnues lors des débats »* (article 508-3° du Code de procédure pénale). Dès lors, il ne paraissait pas conforme au procès équitable que, dans ce contexte, la reprise du procès dépende pleinement et exclusivement de l'autorité administrative, privant *de facto* la personne condamnée du droit de demander la reprise du procès.

La Commission a donc souhaité rétablir une égalité parfaite entre toutes les personnes mentionnées aux points 1°, 2°, 3° et 4° dans leur droit de demander la reprise du procès.

Par conséquent, l'article 7 est modifié comme suit :

ARTICLE 7
(Texte amendé)

L'article 509 du Code de procédure pénale est modifié comme suit :

« Le droit de demander la reprise du procès appartient ~~dans les premier, deuxième et quatrième cas ainsi prévus~~ dans tous les cas :

1° au procureur général ;

2° au condamné ou, en cas d'incapacité, à son représentant légal ;

3° après le décès ou l'absence déclarée du condamné, à son conjoint, à ses enfants, à ses parents, à ses légataires universels ou à titre universel, à ceux qui en ont reçu de lui la mission expresse ;

4° au Directeur des services judiciaires.

~~Dans le troisième cas, il appartient exclusivement au Directeur des services judiciaires.»~~



A l'instar de ce qui est prévu en matière pénale, les membres de la Commission ont procédé à trois amendements d'ajout visant à introduire une procédure de réexamen d'une décision en matière civile par les juridictions nationales, postérieurement à une condamnation de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Bien que cette procédure soit peu répandue au sein des Etats européens, cette consécration positionne Monaco en tant que pionnier. De plus, l'impact sur le fonctionnement des tribunaux reste très contrôlé. En effet, le risque de recours à cette procédure est assez limité compte tenu des conditions extrêmement restrictives qu'établit son dispositif. A ce titre, il peut être relevé qu'en Suisse, où une procédure similaire a été introduite en 1993, le nombre de réouvertures de procès est à ce jour extrêmement faible.

Techniquement, cette consécration se matérialise par l'insertion d'un nouveau titre VI au sein du Livre III de la partie I du Code de procédure civile intitulé « *des demandes en reprise du procès* » (article 14 du projet de loi). Par conséquent, l'actuel titre VI du même code intitulé « *de la prise à partie* », devient le titre VII (article 13 du projet de loi).

En ce qui concerne le fond de la matière, certes le Code de procédure civile prévoit que tous les litiges soumis à la compétence des juridictions monégasques peuvent donner lieu à une réouverture d'instance, il n'en reste pas moins que la compétence de certaines juridictions, tel que le Tribunal Suprême dont l'organisation et le fonctionnement sont régis par l'ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963, en sont exclues.

Les dispositions nouvellement introduites consacrant le réexamen d'une décision en matière civile après une condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme prévues par l'article 15 du projet de loi reprennent en substance les dispositions homologues prévues à la matière pénale, à l'exception de certaines incompatibilités qui ont pu être constatées.

Cela a donc conduit la Commission à procéder aux amendements d'ajouts d'articles prenant respectivement les numéros 13, 14 et 15, rédigés de la manière suivante :

Article 13

(Amendement d'ajout)

Le titre VI du Livre III de la partie I du Code de procédure civile intitulé « *De la prise à partie* » devient le titre VII du même Livre.

Article 14

(Amendement d'ajout)

Il est inséré un nouveau Titre VI au sein du Livre III de la partie I du Code de procédure civile intitulé « *Des demandes en reprise du procès* ».

Article 15

(Amendement d'ajout)

Sont insérés au sein du Titre VI du Livre III de la partie I du Code de procédure civile les articles 459-8 à 459-16 rédigés comme suit :

Article 459-8 : « *La demande en reprise du procès peut être faite lorsque, en présence d'un litige relevant de la compétence des juridictions monégasques au sens du présent Code ou de la loi n° 446 du 16 mai 1946 portant création d'un tribunal du travail, il résulte d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme :*

- *qu'une décision de justice irrévocable a été rendue en méconnaissance de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de ses protocoles additionnels applicables dans la Principauté ;*
- *que cette décision continue de produire ses effets ;*
- *que seule la reprise du procès permettra d'obtenir la réparation du préjudice subi. ».*

Article 459-9 : « *La reprise du procès ne peut être demandée que par les personnes qui y étaient parties ou, en cas de décès ou*

d'absence déclarée de ces derniers, par leurs ayants cause universels ou à titre universel ou à ceux qui en ont reçu d'elles la mission expresse. ».

Article 459-10 : « A peine d'irrecevabilité, la demande en reprise du procès est exercée dans un délai de six mois à compter de l'arrêt définitif rendu par la Cour européenne des droits de l'homme. ».

Article 459-11 : « A peine d'irrecevabilité de la demande, toutes les parties au litige ayant donné lieu à la décision de justice irrévocable, à partir de laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de ses protocoles additionnels applicables dans la Principauté, sont appelées à l'instance de réouverture du procès. En cas de décès ou d'absence déclarée, les ayants cause universels ou à titre universel des parties ou les personnes qui en ont reçu d'elles la mission expresse sont appelés en leurs lieu et place. ».

Article 459-12 : « La demande en reprise du procès est formée par requête au directeur des services judiciaires énonçant, avec les preuves à l'appui, les moyens sur lesquels elle est fondée.

La requête est déposée auprès du greffe général avec les pièces qui l'accompagnent et inscrite sur un registre à ce destiné.

Le greffier délivre un récépissé des pièces dont il dresse l'inventaire et le joint au dossier de la procédure avec une expédition de la décision attaquée et un extrait de la feuille d'audience qui s'y rapporte.

Il adresse ensuite le dossier au procureur général qui le transmet sans délai, avec son avis motivé, au premier président de la cour de révision. ».

Article 459-13 : « Si la décision de justice irrévocable n'a pas encore été exécutée, son exécution est suspendue de plein droit à compter du dépôt de la requête auprès du greffe général.

Si postérieurement à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme elle a reçu un commencement d'exécution, celui-ci est réputé avoir été fait aux risques et périls de celui à qui il profite. ».

Article 459-14 : « *Lorsque la demande est irrecevable, elle est rejetée sans autre examen par la cour de révision. Si elle est recevable, la cour de révision, avant de statuer sur son admission, ordonne, le cas échéant, toutes mesures d’instruction jugées utiles. L’arrêt désigne le membre du tribunal ou de la cour par lequel il devra y être procédé.* »

Article 459-15 : « *Lorsque la demande est admise, la cour de révision suspend toutes les décisions de justice faisant obstacle à la reprise du procès ; elle fixe les questions sur lesquelles il doit être prononcé et renvoie l’affaire, si elle est en état, devant la juridiction qui a rendu la décision litigieuse, composée de magistrats qui n’ont pas eu à connaître de l’affaire. Toutefois, lorsque la décision litigieuse a été rendue par le tribunal du travail, l’affaire est obligatoirement renvoyée devant la cour d’appel.*

Dans tous les cas, la cour de révision et la juridiction de renvoi peuvent faire appel, en cas de nécessité, à des magistrats de la cour d’appel ou du tribunal de première instance, pourvu qu’aucun d’eux n’ait eu à connaître préalablement de l’affaire. ».

Article 459-16 : « *Dans tous les cas, le réexamen de l’affaire ne peut porter atteinte aux droits acquis de bonne foi par des tiers.* ».



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.