

Projet de loi n° 1.016 modifiant l'article 27 de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires et l'article 34 du Code de procédure pénale.

Type	Projet de loi
Dépôt au Conseil National	2 juin 2020
Commission saisie	Législation
Thématique	Justice (organisation institutionnelle)

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/projet/1.016>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Exposé des motifs

La loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires a constitué, ainsi que l'indique son exposé des motifs, le second volet de la réforme des textes constituant le cadre général du fonctionnement de la justice, dont le premier était l'établissement d'un statut de la magistrature, consacré par la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009.

Les lois n^{os} 1.398 et 1.364 ont ainsi permis de doter la Principauté, en matière de justice, d'une « *législation moderne* », celles-ci ayant procédé à la refonte des dispositions éparses existantes, tout en les ayant « *épuré de leurs éléments obsolètes* » et en ayant intégré « *ceux qui nécessitent les standards juridiques contemporains* ».

C'est ainsi, pour ce qui intéresse le présent projet de loi, que le Titre II de la loi n° 1.398, dédié à l'organisation judiciaire, comprend une Section VI consacrée au Ministère public et au sein de laquelle sont décrits les principes et les règles régissant l'organisation et le fonctionnement du Parquet Général, chargé de mettre en mouvement l'action publique, laquelle est dirigée, sans qu'il ne puisse lui-même en arrêter ou en suspendre le cours, par le Directeur des Services Judiciaires (article 26).

Toujours selon l'exposé des motifs de la loi n° 1.398 :

« Telle est la tradition de Monaco comme de nombreux autres pays où les ministres de la justice, sous leurs diverses dénominations, sont les premiers acteurs de la politique pénale. Dans la principauté, cette mission incombe au Directeur des Services Judiciaires qui, de ce fait, s'avère donc être une autorité non seulement administrative mais également judiciaire. C'est pourquoi il peut être amené à donner des instructions aux magistrats du Ministère public, conformément à l'article 27 ».

A cet égard, l'article 27 de ladite loi dispose :

« Le Directeur des Services Judiciaires donne, quand il y a lieu, ses instructions aux magistrats du Ministère public. Celles-ci sont écrites et versées au dossier de la procédure.

Les magistrats du Ministère public sont tenus d'y conformer leurs actes d'information écrite, l'indépendance de la parole demeurant réservée aux droits de la conscience. »

Là encore, l'exposé des motifs est particulièrement éclairant, s'agissant de l'existence de cette prérogative directoriale, laquelle « *pourrait amener à s'interroger sur la plénitude des fonctions de magistrats des membres du parquet général* ». Ledit exposé poursuit néanmoins ainsi :

« Force est toutefois de constater Etre tel est le cas. Il en est ainsi d'une part parce que le pouvoir du directeur, étant uniquement un pouvoir d'impulsion, est par là même limité. En effet, l'article 26 prévoit expressément que s'il la dirige, il n'exerce pas lui-même l'action publique, pas plus qu'il ne peut l'arrêter ou en suspendre le cours. D'autre part, la confirmation, à l'article 27, du principe selon lequel « la plume est servie, la parole est libre », tel qu'actuellement énoncé à l'article 21 de l'ordonnance du 9 mars 1918, renforce la position des magistrats du parquet au sein des juridictions alors même, de surcroît, qu'a été supprimé le lien de dépendance entre le parquet et le pouvoir gouvernemental, fondé sur l'article 22 de l'ordonnance de 1918. »

Aussi la lecture combinée des articles 26 et 27 de la loi n° 1.398 - confortée par l'exposé des motifs - amène-t-elle à devoir considérer qu'en dirigeant l'action publique sans pouvoir l'arrêter ni en suspendre le cours, les instructions que le Directeur des Services Judiciaires donne « *quand il y a lieu* » aux magistrats du Ministère public ne peuvent être, à l'évidence, que de poursuite.

En d'autres termes, seules des instructions dites « *positives* »,

peuvent être données par le Directeur des Services Judiciaires aux magistrats du Ministère public, à l'exclusion de toute instruction négative savoir, de ne pas poursuivre.

Or, à l'occasion du 4^{ème} cycle d'évaluation de la Principauté par le Groupe d'Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe (G.R.E.C.O.) - auquel elle a adhéré le 1er juillet 2007 - relatif à la « *Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs* », ledit Groupe a estimé devoir recommander, concernant les Procureurs, « *de consacrer dans les textes l'interdiction de toute instruction [du Directeur des Services Judiciaires] dans des dossiers individuels* » (cf. le rapport adopté par le G.R.E.C.O. lors de sa 76^{ème} réunion plénière, Strasbourg, 19-23 juin 2017, § 178).

Néanmoins, en réponse, à l'occasion de l'adoption du rapport de conformité de la Principauté par le G.R.E.C.O. lors de la 84^{ème} réunion plénière, le 6 décembre 2019, à Strasbourg, le Directeur des Services Judiciaires a indiqué que la Principauté n'entendait pas changer l'état du droit existant, et ce pour plusieurs raisons.

La première d'entre elles tient au fait que l'article 27 précité n'institue qu'un « *pouvoir d'impulsion* » - donc limité puisque excluant les instructions négatives - qui apparaît, en outre, nécessaire et parfaitement justifié compte tenu de la structure du Parquet Général monégasque, adaptée à la situation de la Principauté, ledit Parquet ne comprenant qu'un procureur Général placé sous l'autorité du Directeur des services Judiciaires, conformément à l'article 8 de la loi n° 1.364 portant statut de la magistrature, précitée.

Ensuite, le Directeur des Services Judiciaires a pu souligner que le droit interne apparaît, surtout, en tout point conforme à la Recommandation adoptée par le Conseil de l'Europe, le 6 octobre 2000, relative au rôle du Ministère public dans la justice pénale, elle-même récemment reprise dans l'avis du Conseil Consultatif des procureurs Européens de 2018 relatif à l'indépendance, à la responsabilité et à l'éthique des procureurs. Selon les termes de cette Recommandation, en effet :

- 13. Dans les pays où le Ministère public dépend du gouvernement ou se trouve subordonné à celui-ci, l'Etat doit prendre toutes mesures afin de garantir que: (...) d. lorsque le gouvernement est habilité à donner des instructions de poursuite dans une affaire spécifique, celles-ci s'accompagnent de garanties suffisantes de transparence et d'équité, dans les conditions prévues par la loi nationale, le gouvernement étant, par exemple, astreint :
 - à solliciter au préalable l'avis écrit du Ministère public compétent ou de l'organe représentatif du corps ;
 - à dûment motiver ses instructions écrites, tout particulièrement lorsqu'elles ne concordent pas avec cet avis et à les acheminer par la voie hiérarchique ;
 - avant l'audience, à verser au dossier de la procédure pénale les instructions et avis, et à les soumettre au débat contradictoire. »

Enfin, il était signalé à l'Assemblée plénière du G.R.E.C.O. que le droit positif interne, en l'occurrence l'article 27 de la loi n° 1.398, est d'autant plus conforme avec le sens de cette recommandation qu'en toute rigueur institutionnelle, le Directeur des Services Judiciaires ne fait pas partie du Gouvernement Princier.

Il était alors expliqué, en effet, que le pouvoir exécutif est exercé constitutionnellement sous la haute autorité du Prince par le Ministre d'Etat, lequel est assisté d'un Conseil de gouvernement composé de cinq Conseillers de Gouvernement-Ministre, ayant chacun la responsabilité de la conduite d'un Département ministériel dont la Direction des Services Judiciaires ne fait pas partie (cf. Ordonnance Souveraine n° 16.605 du 10 janvier 2005 portant organisation des Départements ministériels, modifiée).

Autant d'arguments strictement juridiques qui ont amené le G.R.E.C.O., ne pouvant supprimer une recommandation qu'il a émise, à devoir reformuler ses conclusions - ce qui est à relever s'agissant d'un Comité de suivi d'une convention internationale - pour, désormais :

« inviter les autorités monégasques d aligner la législation avec ces principes [issus de la Recommandation du Conseil de l'Europe précitée] et avec une pratique réputée constante » (Cf. Rapport de conformité établi au titre du 4^{ème} cycle d'évaluation de la Principauté par le G.R.E.C.O., en date du 6 décembre 2019, § 84.)

C'est dans ces conditions, et à l'effet de se conformer autant que possible à la Recommandation du G.R.E.C.O. dont s'agit, que le Gouvernement Princier, à l'initiative de la Direction des Services Judiciaires, a déposé le présent projet de loi à l'effet de voir modifier l'article 27 de la loi n° 1.398 précitée.

En toute occurrence, il peut être précisé que le vote de cette loi, ainsi que de celle ambitionnant de modifier la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature, permettrait au Gouvernement princier d'adresser un signal fort au G.R.E.C.O. quant à sa détermination d'apporter des réponses concrètes aux Recommandations formulées au titre du IV^{ème} cycle d'évaluation puisque, à tout le moins s'agissant de celles relevant de la compétence de la Direction des services Judiciaires, l'adoption desdits textes ferait passer de deux à potentiellement sept, voire huit Recommandations mises en oeuvre de façon satisfaisante sur les dix qui concernent les juges et les procureurs.

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

Le projet de loi comprend un article unique qui vient modifier, à la marge, l'article 27 de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires pour ajouter les termes, « *de poursuite* », à la première phrase du premier alinéa, et « *motivées* », au sein de seconde phrase du même alinéa, s'agissant des instructions que le Directeur des Services Judiciaires donne, quand il y a lieu, aux magistrats du Ministère public.

L'état du droit positif ne serait, en l'espèce, en rien modifié puisqu'une lecture combinée des articles 26 et 27 permet déjà de comprendre, ainsi que cela a été exposé au titre des considérations d'ordre général, que les seules instructions que le Directeur des services Judiciaires peut donner aux magistrats du Ministère public, nécessairement motivées, ne peuvent être que de poursuite et non d'arrêter, ni même de suspendre, lesdites poursuites.

Toutefois, la rédaction actuelle de l'article 27, en ce qu'elle ne qualifie pas la nature des instructions susceptibles d'être données par le Directeur des Services Judiciaires aux magistrats du Ministère public, pourrait être interprétée comme laissant ouverte la possibilité d'instructions, le cas échéant non motivées mais également autres que de poursuite.

Ainsi, à l'effet d'aller dans le sens de la recommandation formulée par le G.R.E.C.O. concernant les procureurs, et dans un souci constant d'amélioration de la qualité du droit, le Gouvernement Princier, à l'initiative de la Direction des Services Judiciaires, a convenu que l'ajout des termes « *de poursuite* », et « *motivées* » au sein, respectivement, des première et seconde phrases du premier alinéa de l'article 27 de la loi n° 1.398, aurait le mérite d'apporter une clarification bienvenue, dont les observateurs européens pourront utilement noter qu'elle s'inspire de la lettre même du paragraphe 13 - d., de la recommandation précitée du Conseil de l'Europe en date du 6 octobre 2000, relative au rôle du Ministère public dans la justice pénale.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

Dispositif

Article unique

Le premier alinéa de l'article 27 de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires est modifié comme suit :

« Le Directeur des Services Judiciaires donne, quand il y a lieu, ses instructions de poursuite aux magistrats du Ministère public. Celles-ci sont écrites, motivées et versées au dossier de la procédure. »