



PROJET DE LOI n°1109

relative à la réserve judiciaire et portant aménagement de diverses dispositions en matière de désignation de magistrats auprès d'entités administratives

Avis du Haut Commissariat à la Protection des Droits et à la Médiation

Le 4 juillet 2025

Par courrier en date du 17 juin 2025, le Conseil National a consulté le Haut Commissariat sur le projet de loi n°1109 relative à la réserve judiciaire et portant aménagement de diverses dispositions en matière de désignation de magistrats auprès d'entités administratives.

Ce projet de loi vise à créer une réserve judiciaire en Principauté de Monaco, composée d'anciens magistrats expérimentés, afin de renforcer temporairement les effectifs judiciaires, notamment dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, la prolifération des armes de destructions massives et la corruption.

En effet, à la suite des recommandations formulées par le Comité MONEYVAL en 2023, ont été votées en Principauté plus de 600 dispositions à travers quatre lois et vingt-deux textes d'application. Le Haut Commissariat comprend que l'urgence consiste désormais à garantir l'effectivité de l'application de ces textes, notamment au plan judiciaire, afin d'obtenir le plus rapidement possible une appréciation conforme de la part du Comité précité, ce qui implique un renforcement à très court terme de l'effectif des magistrats monégasques.

Le Haut Commissariat espère que ce renfort permettra en outre de continuer à disposer d'un nombre de magistrats suffisant afin de conserver l'efficacité et la célérité de l'ensemble des procédures judiciaires monégasques.

Le Haut Commissariat relève par ailleurs que la question du manque d'effectif dans la magistrature est commun à la plupart des pays européens.

Ainsi, une telle réserve existe également en France, étant entendu que, dans ce pays, les réservistes n'exercent pas de fonction juridictionnelle contrairement aux dispositions figurant dans le présent projet de loi qui prévoient que les magistrats réservistes pourront siéger, instruire et même présider certaines commissions.

Plus largement, le Haut Commissariat relève qu'il n'existe pas de modèle unique de réserve judiciaire en Europe. Ainsi, l'Italie utilise ponctuellement des magistrats honoraires ou retraités pour désengorger les tribunaux et en Allemagne les juges retraités peuvent être rappelés, à titre exceptionnel, mais sans cadre structuré formant une véritable une réserve.

Concernant les dispositions du présent projet de loi, le Haut Commissariat souhaite formuler des remarques relatives aux obligations des magistrats réservistes en matière d'incompatibilité et de confidentialité :



Relativement aux incompatibilités, le Haut Commissariat relève que, bien que les magistrats réservistes puissent exercer des fonctions juridictionnelles, ils ne sont pas tenus par le nouvel article 64-12 du présent projet de loi aux mêmes incompatibilités que des magistrats en fonction.

En effet, cet article prévoit, de manière très large, que « *les magistrats réservistes peuvent exercer une activité lucrative professionnelle ou salariée concomitamment à leurs fonctions administratives ou juridictionnelle, sous réserve que cette activité ne soit ni de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à leur indépendance, ni incompatibles avec les obligations de service à réaliser au titre de la réserve. Ils ne peuvent détenir d'intérêts de nature à compromettre leur indépendance à l'égard des justiciables. Lorsqu'il exerce une activité visée au premier alinéa, le magistrat réserviste en informe le Directeur des Services Judiciaires. Les magistrats réservistes ne peuvent en outre exercer concomitamment aucune fonction visée à l'article 9, ni aucun emploi public à Monaco. En cas de changement d'activité professionnelle ou de survenance d'une situation susceptible d'être une cause d'empêchement de la poursuite de sa fonction, le magistrat réserviste en informe sans délai le Directeur des Services Judiciaires, qui lui fait connaître, le cas échéant, et après un entretien, la situation d'incompatibilité entre la nouvelle activité ou la situation en cause avec l'exercice de ses missions* ».

Or, l'exercice de telles activités pourraient susciter des apparences ou des soupçons de conflits d'intérêt et la vérification de l'absence de telles situations pourraient s'avérer délicate.

Le Haut Commissariat estime donc que cet article pourrait être rédigé de façon à le calquer davantage sur les dispositions applicables aux magistrats en fonction, telles qu'elles figurent dans les articles 9 à 14 de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature :

« Article 9

Les fonctions de magistrat sont incompatibles avec celles de conseiller national, de conseiller communal, de membre du Conseil Économique, Social et Environnemental ainsi qu'avec l'exercice, à Monaco ou à l'étranger, de tout mandat électif à caractère politique.

Article 10

L'exercice des fonctions de magistrat est également incompatible avec l'exercice, à Monaco ou à l'étranger, de toutes fonctions publiques et de toute activité lucrative, professionnelle ou salariée.

Il est en outre interdit aux magistrats d'avoir, par eux-mêmes ou par personne interposée, sous quelque dénomination ou forme que ce soit, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance à l'égard des justiciables.

Article 11

Par dérogation aux dispositions de l'article précédent, les magistrats peuvent être autorisés, par décision du directeur des services judiciaires, à dispenser des enseignements ou à exercer



des fonctions ou activités qui ne sont pas de nature à porter atteinte à leur indépendance ou à la dignité de la fonction judiciaire.

Article 12

Lorsqu'il se propose d'exercer une activité privée, le magistrat en disponibilité ou qui demande à être placé dans cette position doit en informer préalablement le directeur des services judiciaires.

Celui-ci peut interdire l'exercice de cette activité lorsqu'il l'estime de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction judiciaire ou à compromettre le fonctionnement de la justice. Tout magistrat méconnaissant cette interdiction est passible de sanctions disciplinaires.

Article 13

Lorsque le conjoint d'un magistrat exerce une activité lucrative, déclaration doit en être faite au directeur des services judiciaires.

Article 14

Les magistrats doivent s'abstenir, soit pour leur propre compte, soit pour celui de toute autre personne physique ou morale, de toute démarche, activité ou manifestation incompatible avec la discréption et la réserve qu'impliquent leurs fonctions.

Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions. »

Par ailleurs, le Haut Commissariat relève que le présent projet de loi ne traite pas de l'obligation de discréption professionnelle, si ce n'est incidemment au nouvel article 64-7 relatif à la prestation de serment. Or il semble au Haut Commissariat que des dispositions équivalentes à celles de l'article 16 de la loi portant statut de la magistrature devraient explicitement trouver à s'appliquer.

En effet, l'article 16 de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature dispose plus fortement que « *les magistrats sont liés par l'obligation de discréption professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions* ».

Aussi, le Haut Commissariat considère qu'il semblerait plus efficient de prévoir que la future loi renvoie aux dispositions des articles 9 à 14 et 16 de la loi précitée en les rendant applicable aux magistrats réservistes qui, appelés à des missions équivalentes, devraient être a priori tenus aux mêmes obligations.

Ce renvoi permettrait également d'éviter des appréciations et vérifications au cas par cas et en fonction des circonstances de situations qui pourraient s'avérer complexes.



De manière plus générale, le Haut Commissariat, conscient de l'urgence de l'adoption du présent texte, souhaite toutefois rappeler le caractère indispensable de l'adoption dans des délais aussi brefs que possible de dispositions portant sur les voies complémentaires d'accès à la magistrature.

En effet, il apparaît que seule une évolution structurelle du recrutement permettra de répondre aux besoins à long terme de l'Institution Judiciaire en disposant d'un vivier élargi permettant de pourvoir les postes nécessaires de manière durable et de maintenir la qualité du fonctionnement des juridictions au bénéfice du respect des droits des justiciables.

Le Haut Commissariat a relevé que l'exposé des motifs du présent projet de loi indique qu'étaient initialement envisagés « *des voies complémentaires d'accès à la magistrature que celle prévue par le statut actuel de 2009 au titre du recrutement des magistrats référendaires pour des personnes de nationalité monégasque appelées à devenir magistrats de carrière* ». Il est en outre précisé que cette possibilité n'est pas prévue par le présent texte de loi pour « *des aspects de statut et de situation sociale* ».

Or, si l'objectif est d'étoffer les ressources humaines des juridictions à long terme afin de garantir le même niveau d'efficacité et de qualité qui a jusqu'ici été celui de la justice monégasque, il apparaît indispensable que cette alternative soit également mise en oeuvre. En effet, la seule réserve judiciaire prévue par ce texte risque, à terme, de s'avérer insuffisante au vu des enjeux.

Des dispositions pourraient ainsi notamment être prévues afin de recruter, selon des modalités qui pourraient être élargies, les futurs magistrats soit par concours externe soit par concours interne à l'administration leur ouvrant l'accès à la formation de l'Ecole Nationale de la Magistrature française.

A ce titre, le Haut Commissariat retient que l'exemple du Luxembourg pourrait s'avérer inspirant. En effet, le Président Honoraire de la Cour de Justice de Luxembourg a établi en 2022 un rapport explorant des pistes afin de renforcer ses ressources en personnel judiciaire.

Le projet de loi n° 8433 déposé en 2024 par le Gouvernement du Luxembourg a repris une partie de ces suggestions afin d'ouvrir l'accès à la magistrature à toutes les professions du droit au sens large du terme.

En effet le Gouvernement luxembourgeois a considéré que, pour pouvoir occuper les quelque 200 postes de magistrat à créer au cours de la présente législature, il faudrait recruter et former un nombre plus élevé d'attachés de justice que par le passé. Le projet de loi luxembourgeois prévoit donc une révision de la loi modifiée du 7 juin 2021 sur les attachés de justice, et plus particulièrement du recrutement et de formation professionnelle des attachés de justice.

Considérant la pénurie de magistrats et en s'inspirant de la législation française, le Gouvernement luxembourgeois a préconisé la prise en considération de l'expérience professionnelle acquise dans un domaine autre que le droit. En cas d'exercice d'une activité



professionnelle, par exemple dans le domaine administratif, économique, financier, fiscal ou social, la Commission du recrutement et de formation des attachés de justice pourrait autoriser les candidats concernés à participer aux procédures de recrutement lorsque leur expérience professionnelle sera jugée qualifiante pour l'exercice de la fonction de magistrat.

Tout en conservant la condition de la nationalité luxembourgeoise, le projet de loi précise les exigences linguistiques en déterminant les niveaux à atteindre en langues française, allemande et luxembourgeoise, que les candidats à la magistrature doivent maîtriser à l'oral et à l'écrit.

La condition de réussite des cours complémentaires en droit luxembourgeois serait inscrite dans la loi avec une possibilité de dispense en cas d'acquisition d'une formation ou d'une qualification particulièrement recherchée par un service de la justice.

En principe, une expérience professionnelle dans le domaine du droit serait exigée. Non seulement les avocats, mais également les juristes du secteur public et du secteur privé pourraient présenter une candidature aux postes d'attaché de justice dans les conditions suivantes:

- Pour être admis à la procédure de recrutement sur examen d'entrée dans la magistrature, les candidats devraient posséder une expérience professionnelle dans le domaine du droit, dont la durée minimale serait portée, comme dans le passé, à deux ans;
- Pour être admis à la procédure de recrutement sur dossier, les candidats devraient avoir une expérience professionnelle dans le domaine du droit, dont la durée minimale serait maintenue à cinq ans.

La Ministre de la Justice luxembourgeoise a présenté ce projet en indiquant qu'"*il s'agit d'un changement de paradigme qui est né d'une nécessité, mais qui, finalement, témoigne d'une ouverture plus large que celle de l'idée de départ. En élargissant le vivier de talents susceptibles d'accéder à la magistrature, nous respectons notre engagement de remédier à une situation demeurée trop longtemps sans issue, mettant en péril l'efficacité de notre système judiciaire et le respect de l'État de droit à long terme.*"

Le Haut Commissariat souligne donc en conclusion l'importance qui s'attachera à compléter dans un proche avenir le présent projet de loi par un texte supplémentaire consacré à l'accès à la magistrature en général afin que puissent être tenus les engagements internationaux de la Principauté concernant la lutte contre le blanchiment de capitaux, mais aussi que soit garanti aux justiciables de la Principauté, conformément à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, un accès effectif aux juridictions en matière pénale aussi bien que civile, dans le respect du droit à un procès équitable dans des délais raisonnables.