



XVI^e Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes
XVIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts
XVI. Kongress der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte
XVI Конгресс Конференции европейских конституционных судов

**Rapport national / National report / Landesbericht /
национальный доклад**

PRINCIPAUTÉ DE MONACO / PRINCIPALITY OF MONACO /
FÜRSTENTUM MONACO / КНЯЖЕСТВО МОНАКО

The Supreme Court of the Principality of Monaco
Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco

Français / French / Französisch / французский

CONFÉRENCE DES COURS CONSTITUTIONNELLES EUROPÉENNES

XVI° CONGRÈS – VIENNE 2014

« La coopération entre les Cours constitutionnelles en Europe –

Situation et perspectives »

CONTRIBUTION DU TRIBUNAL SUPRÊME DE LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO

La Principauté de Monaco est connue pour être le plus petit Etat indépendant du monde (après le Vatican) avec ses 2 km². Mais elle a aussi une autre caractéristique importante, sans doute unique au monde, qui existait déjà au moment de la création du Tribunal Suprême par la Constitution du 5 janvier 1911 et qui n'a pas disparu : les nationaux y sont beaucoup moins nombreux que les étrangers. Les nationaux étaient en 1911 environ 1 500 sur une population totale d'à peu près 20 000 habitants ; ils sont aujourd'hui à peine 8 000 sur une population totale de plus de 35 000 habitants. Enfin son Souverain, le Prince Albert II, est issu d'une des plus anciennes dynasties régnantes au monde à laquelle la population, toutes origines et opinions confondues, est très attachée.

Sans avoir ces trois spécificités présentes à l'esprit, il est impossible de comprendre les institutions monégasques et leur fonctionnement.

Même s'il n'a pu réellement fonctionner qu'à partir de 1924, le Tribunal Suprême n'en est pas moins la première juridiction au monde investie du pouvoir de traiter le recours direct d'un justiciable en vue d'assurer le respect des droits fondamentaux garantis par la Constitution de 1911¹.

Non seulement le Tribunal Suprême est demeuré exclusivement juge constitutionnel jusqu'en 1958, mais en outre sa compétence ne s'étendait pas à l'ensemble de la matière constitutionnelle mais seulement aux « recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacré par le titre II » de la Constitution de 1911. Dans la Constitution de 1962, actuellement en vigueur,

¹ V. Roland DRAGO, Le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, Rev. de droit monégasque, n° 1, p. 29.

il s'agit désormais du Titre III, mais le principe de la limitation de sa compétence à cette matière des droits et libertés lorsqu'il statue comme juge constitutionnel a été maintenue.

Devenu aussi juge du contentieux administratif à partir de 1958, quelque peu réformé par la Constitution du 2 avril 1962, le Tribunal Suprême est dans la pratique principalement un juge de l'excès de pouvoir en matière administrative² : non seulement il n'est compétent ni en matière de contrats de l'administration ni en matière de responsabilité de la puissance publique, matières qui relèvent du juge judiciaire³, mais surtout il a peu d'occasions de se prononcer directement sur la conformité d'une loi au Titre III de la Constitution de 1962 : bien que toute personne physique ou morale puisse le saisir d'un recours direct en inconstitutionnalité d'une loi, cela ne se produit que rarement, moins d'une fois par an au cours des dix dernières années, sur un nombre total de recours de 15 à 25 par an.

Quant à la violation directe du Titre III de la Constitution par un acte administratif, il résulte de la jurisprudence du Tribunal Suprême qu'elle ne peut pas être sanctionnée par la voie d'un recours constitutionnel, mais seulement par celle du recours pour excès de pouvoir⁴ ; le Tribunal Suprême est alors juge de la matière constitutionnelle par la voie procédurale du recours pour excès de pouvoir.

En outre, il ne faut pas s'y tromper : beaucoup de recours pour excès de pouvoir soulèvent l'exception d'inconstitutionnalité de la loi qui fonde la décision administrative dont ils contestent la légalité. L'activité du Tribunal Suprême « en matière constitutionnelle »⁵ est donc un peu plus importante que ne le laisserait supposer le faible nombre de recours directs en inconstitutionnalité d'une loi. Encore faut-il rappeler que, pour être recevable, l'exception d'inconstitutionnalité ne peut elle aussi porter que sur la violation des droits et libertés consacrés par le Titre III de la Constitution de 1962.

² Sa compétence s'étend alors à tous les aspects de la légalité administrative (incompétence, vice de forme ou de procédure, violation de la loi, détournement de pouvoir...) et pas seulement aux atteintes aux droits et libertés consacrés par le titre III de la Constitution.

³ Sauf pour les indemnités résultant soit, en matière constitutionnelle, des atteintes aux libertés qu'il viendrait à constater, soit, en matière administrative des annulations de décisions administratives pour excès de pouvoir qu'il viendrait à prononcer.

⁴ Trib. Sup. 28 février 1968, Dlle S... ; 6 mars 1985, Epx. S...

⁵ V. en annexe l'article 90 de la Constitution du 2 avril 2002.

Il demeure que cette activité est statistiquement trop peu significative pour qu'il puisse être répondu utilement à toutes les questions posées dans le cadre de la préparation du XVI^e congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes (CCCE).

Un dernier point introductif doit être souligné : si la Principauté de Monaco, qui n'est pas membre de l'Union européenne, n'est pas liée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), elle est en revanche membre du Conseil de l'Europe depuis 2005 et a ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) le 15 février 2006; l'activité et la jurisprudence du Tribunal Suprême sont donc sensiblement affectés, depuis 2006, par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), dans les conditions et les limites qui seront précisées ci-dessous dans les réponses au questionnaire préparatoire du XVI^e congrès de la CCCE.

I . LES COURS CONSTITUTIONNELLES ENTRE LE DROIT CONSTITUTIONNEL ET LE DROIT EUROPEEN

1. *La Cour constitutionnelle est-elle tenue par la loi de prendre en compte le droit européen lorsqu'elle exerce ses attributions ?*

Etant rappelé que, pour les raisons qui viennent d'être exposées, la question ne concerne, pour la Principauté de Monaco, que le droit conventionnel européen et non le droit communautaire, ce n'est pas la loi mais la Constitution elle-même qui pourrait, à Monaco, poser une telle règle.

En effet, la compétence du Tribunal Suprême résulte exclusivement et entièrement de la Constitution, et plus particulièrement de son article 90. Quant aux règles de composition, d'organisation, de fonctionnement et de procédure, elles sont complétées par « ordonnance souveraine », c'est-à-dire par un acte à caractère réglementaire. Ainsi, en principe⁶, la loi – au sens formel – ne peut contenir de dispositions relatives au Tribunal Suprême.

⁶ Il n'existe qu'une exception : la loi n° 839 du 23 février 1969 sur les élections nationales et communales permet au Ministre d'Etat (chef du gouvernement) de déférer au Tribunal Suprême les opérations de la Commission de révision de la liste électorale par la voie d'un recours en annulation pour excès de pouvoir.

La Principauté de Monaco n'ayant adhéré au Conseil de l'Europe qu'en 2005, la Constitution de 1962, révisée en 2002, ne contient aucune disposition spécifique sur le droit conventionnel européen. Depuis 2005, il n'a pas été jugé nécessaire de réviser la Constitution sur ce point dès lors qu'elle comporte déjà une disposition importante sur la place du droit international .

Son article 1^{er}, alinéa 1^{er} dispose en effet :

« La Principauté de Monaco est un Etat souverain et indépendant dans le cadre des principes généraux du droit international et des conventions particulières avec la France ».

La portée de cette disposition est éclairée par la déclaration du 30 novembre 2005 jointe au dépôt de l'instrument de ratification de la CEDH :

« La Principauté de Monaco reconnaît le principe de la hiérarchie des normes, garantie essentielle de l'Etat de droit. Dans l'ordre juridique monégasque, la Constitution, librement octroyée à Ses sujets par le Prince Souverain qui en est la source, constitue la norme suprême dont il est le gardien est l'arbitre, tout comme les autres normes à valeur constitutionnelle constituées par les conventions particulières avec la France, les principes généraux du droit international relatifs à la souveraineté et à l'indépendance des Etats, ainsi que les Statuts de la Famille Souveraine. Les traités et accords internationaux régulièrement signés et ratifiés par le Prince ont une autorité supérieure à celle des lois. Par conséquent, la Convention européenne des droits de l'homme a une force infra-constitutionnelle mais supra-législative ».

Par ailleurs, s'agissant de la « *matière constitutionnelle* », l'article 90 -A – 2°) de la Constitution confie au Tribunal Suprême le soin de statuer « *souverainement* » sur « *les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité ayant pour objet une atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution* ».

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le Tribunal Suprême n'est jamais habilité à déclarer inconstitutionnelle une loi au motif qu'elle serait contraire à la CEDH⁷, que ce soit par voie d'action ou par voie d'exception. En

⁷ V. Trib. Sup. 16 janvier 2006, Dame R. ; 4 octobre 2010, Ordre des avocats défenseurs et avocats près la cour d'appel.

revanche, statuant en « matière administrative », il doit écarter l'application d'une telle loi au profit de celle de la CEDH, sans qu'il y ait à distinguer selon que la loi est ou non postérieure à la ratification de la CEDH par la Principauté. Cette obligation n'est donc pas applicable aux recours en matière constitutionnelle mais seulement lorsque, dans un contentieux administratif, l'irrégularité de la loi au seul regard de la CEDH est soulevée par voie d'exception.

2. *Pouvez-vous citer des exemples de références à des sources de droit international par exemple :*

a) La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

Les références à la CEDH sont très nombreuses dans la jurisprudence du Tribunal Suprême depuis la ratification de la CEDH par la Principauté en 2006.

Toutefois, pour les raisons exposées ci-dessus au point n°1, cela ne se produit qu'en matière administrative et jamais en matière constitutionnelle.

Il faut aussi préciser que, jusqu'à présent, aucune décision administrative n'a été annulée pour violation de la CEDH et qu'aucune loi monégasque n'a été écartée par le Tribunal Suprême au profit de la CEDH ; la proximité de contenu de la CEDH et du Titre III de la Constitution conduit en pratique les requérants à invoquer de préférence la violation du Titre III chaque fois que c'est possible.

b) La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Sans objet dès lors que la Principauté de Monaco n'est pas membre de l'Union européenne.

c) 1) La convention européenne du 26 novembre 1987 pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Le Tribunal Suprême n'a jamais été saisi d'un cas de violation alléguée de cette convention.

2) La convention cadre du 1^{er} février 1995 pour la protection des minorités nationales

Le Tribunal Suprême n'a jamais été saisi d'un cas de violation alléguée de cette convention.

3) La charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985

Le Tribunal Suprême n'a jamais été saisi d'un cas de violation alléguée de cette convention.

d) D'autres instruments de droit international en vigueur au niveau international

1) Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques

La violation du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques est souvent invoquée devant le Tribunal Suprême. Toutefois, pour les raisons déjà indiquées, il ne pourrait examiner son éventuelle violation que dans le cadre d'un recours en matière administrative et jamais en matière constitutionnelle.

2) Le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

La violation du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est souvent invoquée devant le Tribunal Suprême. Toutefois, ainsi qu'il a déjà indiqué ci-dessus, le Tribunal Suprême n'étant compétent, en matière constitutionnelle, que pour sanctionner la violation du Titre III de la Constitution, il n'examine jamais la violation du Pacte quand il statue en matière constitutionnelle⁸.

3) La convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination des toutes les formes de discrimination raciale (CERD)

4)

Le Tribunal Suprême n'a jamais été saisi d'un cas de violation alléguée de cette convention.

5) La convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

⁸ V. Trib. Sup. 6 novembre 2001, Ass. des locataires de Monaco (à propos du droit au logement reconnu par l'art. 11-1 du Pacte)

Le Tribunal Suprême n'a jamais été saisi d'un cas de violation alléguée de cette convention.

6) La Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE)

Le Tribunal Suprême n'a jamais été saisi d'un cas de violation alléguée de cette convention.

7) La Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)

Le Tribunal Suprême n'a jamais été saisi d'un cas de violation alléguée de cette convention.

Bien que ces conventions ne soient pas citées dans le questionnaire, il convient de signaler que le Tribunal Suprême – statuant il est vrai en matière administrative et non en matière constitutionnelle – a fréquemment l'occasion de se référer à diverses conventions internationales telles que, entre autres exemples, la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés⁹ ou des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement ; en ce qui concerne ces dernières, le moyen tiré de leur violation est considéré par le Tribunal Suprême dès lors qu'elles n'ont pas d'effet direct en droit interne¹⁰

3. *Le droit constitutionnel de votre pays contient-il des dispositions qui imposent la prise en compte des décisions des Cours européennes ?*

Ainsi qu'il a déjà été expliqué ci-dessus, le droit constitutionnel monégasque ne comporte aucune mention spécifique des cours européennes ou de leurs décisions.

⁹ V. Trib. Sup. 3 décembre 2012, sieur A.

¹⁰ V. Trib. Sup. 17 novembre 2008, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble « Le Sardanapale ».

Toutefois, sur le fondement de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la Constitution, éclairé par la déclaration précitée du 30 novembre 2005 jointe à l'instrument de ratification de la CEDH, il est clair que la jurisprudence de la Cour EDH s'impose à toutes les autorités et à toutes les juridictions monégasques, à la seule exception du Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle.

4. De quelle manière la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est-elle influencée de fait par la jurisprudence des Cours européennes ?

Les libertés et droits fondamentaux consacrés par le Titre III de la Constitution monégasque recourent très largement les stipulations de la CEDH. Tout naturellement, le Tribunal Suprême leur donne le même contenu effectif que la Cour EDH.

Ainsi par exemple l'article 22 de la Constitution dispose : *« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale et au secret de sa correspondance »*.

Statuant en matière administrative, le Tribunal Suprême est assez souvent invité à se prononcer sur des atteintes à la vie privée et familiale, tantôt au titre de la violation de l'article 8 de la CEDH, tantôt de celle de l'article 22 de la Constitution. Statuant en matière constitutionnelle, le Tribunal Suprême a été depuis 2006 saisi à quatre reprises d'une violation alléguée par la loi de l'article 22 de la Constitution. Très logiquement, le Tribunal Suprême donne le même contenu au « droit au respect de la vie privée et familiale » quel que soit le fondement du recours. Et ce contenu est dans tous les cas étroitement inspiré de la jurisprudence de la Cour EDH.

5. Dans ses arrêts, la Cour constitutionnelle se réfère-t-elle régulièrement à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et/ou de la Cour européenne des droits de l'homme ? Quels en sont les exemples les plus marquants ?

Comme exposé précédemment, le Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle n'apprécie la validité d'une disposition législative qu'au regard du Titre III de la Constitution et jamais au regard d'une convention internationale, fût-ce la CEDH.

Sans doute faut-il préciser ici que, même lorsqu'il statue en matière administrative, s'il est évidemment attentif à l'évolution de la jurisprudence de la Cour EDH et s'il s'en inspire fréquemment, le Tribunal Suprême ne se réfère jamais expressément aux décisions rendues par d'autres juridictions¹¹, fût-ce la Cour EDH.

6. Pouvez-vous citer des exemples où il y a eu divergence entre la jurisprudence de votre Cour constitutionnelle et celle des Cours européennes ?

Etant rappelé à nouveau qu'il ne peut s'agir que de la jurisprudence de la Cour EDH, il ne semble pas que le Tribunal Suprême se soit jamais écarté de cette jurisprudence.

7. Est-ce que, suite à la prise en compte par la Cour constitutionnelle de votre pays, d'autres cours/tribunaux nationaux prennent également en compte la jurisprudence des Cours européennes ?

Comme indiqué précédemment, toutes les juridictions monégasques sont tenues de respecter la jurisprudence de la Cour EDH sans qu'il soit besoin pour elles de prendre en compte la jurisprudence du Tribunal Suprême, et elles le font très souvent depuis 2006.

En outre, il peut se produire que, saisi par la voie de l'exception préjudicielle soulevée devant une autre juridiction (V. art. 90-B-3° de la Constitution), le Tribunal Suprême soit saisi d'une demande d'interprétation ou d'appréciation de validité de décisions administratives, soit au regard de la Constitution, soit au regard de la CEDH. Dans ce cadre, la juridiction saisie est tenue de respecter la décision du Tribunal Suprême pour la solution à donner au litige dont elle a été saisie. Dès lors que le Tribunal Suprême s'appuierait sur la CEDH, éventuellement éclairée par la jurisprudence de la Cour EDH, c'est bien en définitive la jurisprudence de cette dernière qui devra être prise en compte par la juridiction saisie du litige au fond.

Toutefois cette procédure, très rarement engagée, ne l'a encore jamais été sur le fondement d'une difficulté d'interprétation ou d'appréciation de validité au

¹¹ V. Trib. Sup. 20 novembre 2012, sieur A. (« Considérant que le Tribunal Suprême se prononce au regard des règles de droit applicables et non des décisions de justice produites par les parties »)

regard de la CEDH ; en pratique, c'est plutôt l'exception d'inconstitutionnalité qui est soulevée devant le Tribunal Suprême¹²

8. Est-ce que, dans la jurisprudence des cours européennes, il y a des arrêts dans lesquels on peut reconnaître l'influence de la jurisprudence de Cours constitutionnelles nationales ?

La réponse est probablement affirmative, mais il serait plus opportun de poser une telle question aux membres des cours européennes.

II – L'INFLUENCE RECIPROQUE DES COURS CONSTITUTIONNELLES

1. Est-ce que la Cour constitutionnelle se réfère dans ses arrêts à la jurisprudence d'autres Cours constitutionnelles (européennes ou non-européennes) ?

Comme indiqué ci-dessus, s'il se produit parfois que le Tribunal Suprême, statuant en matière constitutionnelle, prenne connaissance avec intérêt des solutions apportées par d'autres Cours constitutionnelles sur des questions de même nature ou de même portée, voire s'en inspirent, ses décisions ne contiennent jamais de référence expresse à la jurisprudence d'autres Cours constitutionnelles.

Sans que cela soit une source d'information exclusive, car c'est le rôle des membres de la juridiction que de s'informer sur ces solutions étrangères, il est cependant quelquefois possible d'identifier les jurisprudences étrangères qui ont pu être prises en considération par le Tribunal Suprême, simplement à la lecture des moyens soulevés par les requérants, dont le résumé substantiel est toujours publié en même temps que les décisions du Tribunal Suprême auxquelles ils se rattachent.

Ainsi, par exemple, dans une affaire *Ordre des avocats-défenseurs et avocats près la Cour d'appel*¹³, le requérant avait notamment invoqué la jurisprudence

¹² Pour un exemple récent, V. Trib. Sup. 15octobre 2013, C... c/ Commission de contrôle des informations nominatives.

de la Cour constitutionnelle belge et celle du Conseil d'Etat français (outre celle de la CJUE) en ce qui concerne la conciliation du secret professionnel des avocats avec la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

2. Si oui, est-ce que la Cour constitutionnelle a tendance à se référer en premier lieu à des arrêts provenant de pays de la même langue ?

Sans objet, pour la raison indiquée ci-dessus.

On peut toutefois signaler que le Tribunal Suprême, statuant en matière administrative, a parfois été conduit à prendre en considération des décisions de juridictions (non constitutionnelles) anglophones.

3. Dans quels domaines du droit (droit civil, droit pénal, droit public) la Cour constitutionnelle se réfère-t-elle à la jurisprudence d'autres Cours constitutionnelles européennes ou non européennes ?

Sans objet, pour la raison indiquée précédemment. Il convient en outre de rappeler que, en matière constitutionnelle, pour le Tribunal Suprême, la question ne peut pas se poser en termes de « domaines du droit » au sens indiqué dans la question mais seulement au regard de la « matière » des libertés et droits fondamentaux.

4. Peut-on constater une influence des arrêts de votre Cour constitutionnelle sur la jurisprudence d'autres Cours constitutionnelles ?

Il est impossible de répondre à une telle question.

5. Existe-t-il d'autres formes de coopération que celle de la réception réciproque de la jurisprudence ?

D'un point de vue général, donc au-delà du cas du Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, les formes de coopération peuvent être diverses, depuis les rencontres bilatérales entre membres de deux Cours constitutionnelles jusqu'aux réunions d'associations telles que la Conférence des Cours Constitutionnelles Européennes ou l'Association des Cours

¹³ Trib. Sup. 4 octobre 2010. A la suite de cette décision, la Cour EDH a été saisie par l'Ordre des avocats requérant, la requête ayant été déclarée irrecevable par la Cour le 21 mai 2013 (aff. n° 34118/11).

Constitutionnelles ayant en partage l'usage du Français, en passant par les manifestations scientifiques de type universitaire s'intéressant au droit comparé.

A cet égard, on pourrait émettre le vœu que la CCCE consacre certains de ses congrès à des questions de fond d'intérêt commun comme ce fut le cas à propos de « l'omission législative » lors de son XIV^e congrès.

III – L'INFLUENCE RECIPROQUE DES COURS EUROPEENNES SUR LA JURISPRUDENCE DES COURS CONSTITUTIONNELLES

1. Est-ce que le droit de l'Union européenne ou la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne tels que cités dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exercent une influence sur la jurisprudence de votre Cour constitutionnelle ?

Dans la mesure où la Principauté de Monaco n'est pas membre de l'Union européenne, une telle influence semble difficile. Toutefois, la question ne s'est pas encore posée au Tribunal Suprême.

2. Quelle est l'influence que la jurisprudence des Cours constitutionnelles nationales peut avoir sur les rapports entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne ?

Pour le Tribunal Suprême, cette question ne se pose pas directement.

D'un point de vue général, cette influence dépend sans doute en grande partie de la compétence reconnue à chaque Cour constitutionnelle en ce qui concerne la prise en compte éventuelle du droit communautaire et du droit conventionnel européens. Ainsi, s'agissant de la protection des libertés et droits fondamentaux, la jurisprudence des Cours constitutionnelles nationales peut contribuer à l'uniformisation du contenu effectif des droits et libertés consacrés dans des instruments différents au niveau européen et donc à la sécurité juridique en Europe. Mais, bien entendu, si les Cours constitutionnelles ont-elles-mêmes des jurisprudences divergentes sur ces sujets, seul le dialogue entre les deux Cours européennes peut assurer cette sécurité juridique.

3. Est-ce que les divergences entre la jurisprudence de la CEDH d'une part et de la CJUE d'autre part ont des effets sur la jurisprudence de votre Cour constitutionnelle ?

Pour le Tribunal Suprême, la question est sans objet dans la mesure où la Principauté de Monaco n'est pas membre de l'Union européenne, de sorte que seule la jurisprudence de la Cour EDH est aujourd'hui réellement prise en considération par le Tribunal Suprême.

On ne peut cependant exclure que, dans certains cas, le Tribunal Suprême soit plus convaincu par la conception de la CJUE quant au contenu effectif de tel ou tel droit consacré tant par la CEDH que par la Charte des droits fondamentaux, par exemple quant aux limites du droit d'ingérence de l'Etat dans l'exercice de ce droit. Dans une telle hypothèse, le Tribunal Suprême n'envisagerait sans doute de se rallier à la solution retenue par la CJUE que s'il était en même temps convaincu que la protection que cette solution garantit au citoyen serait d'une qualité au moins égale à celle qu'induit la jurisprudence de la Cour EDH.

Prof. Jean-Michel LEMOYNE de FORGES

Vice-président du Tribunal Suprême
De la Principauté de Monaco

ANNEXE

Extrait de la Constitution du 17 décembre 1962

Article 90. – A – En matière constitutionnelle, le Tribunal Suprême statue souverainement :

1°) sur la conformité du règlement intérieur du Conseil National aux dispositions constitutionnelles et, le cas échéant, législatives, dans les conditions prévues à l'article 61 ;

2°) sur les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité ayant pour objet une atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution, et qui ne sont pas visés au paragraphe B du présent article.

B – En matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement :

1°) sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des diverses autorités administratives et les Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur les indemnités qui en résultent ;

2°) sur les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort ;

3°) sur les recours en interprétation et les recours en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois.

C – Le Tribunal Suprême statue sur les conflits de compétence juridictionnelle.

PRINCIPAUTE DE MONACO

TRIBUNAL SUPRÊME

HISTOIRE

Le tribunal suprême de Monaco occupe historiquement une place importante car créé par la Constitution du 5 janvier 1911.

Grâce à cette Constitution, octroyée par le Prince Souverain Albert Ier et préparée par des juristes et internationalistes français célèbres (Louis **Renault**, André **Weiss**, Jules **Roche**), la Principauté devint une monarchie constitutionnelle effective ⁽¹⁾. Elle était fondée sur des principes démocratiques d'organisation des pouvoirs publics (existence d'un parlement élu et d'un gouvernement, d'une municipalité, de cours et tribunaux indépendants) et consacrait, en son titre II, des libertés et des droits fondamentaux.

Afin de protéger et de garantir ces droits et libertés, elle instituait en outre une juridiction supérieure, le tribunal suprême, considérée comme la plus ancienne cour constitutionnelle du monde ⁽²⁾. Plus précisément, le titre II de la Constitution, intitulé « Les droits publics », comprenait un article 14 ainsi rédigé: "Un tribunal suprême est institué pour statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le présent titre."

Selon l'article 58, le tribunal suprême comprenait cinq membres nommés par le Prince sur présentation du Conseil d'État (un siège), du Conseil National, savoir le parlement monégasque (un siège), de la cour d'appel (deux sièges) et du tribunal civil de première instance (un siège). L'organisation et le fonctionnement du tribunal résultèrent d'une ordonnance du 21 avril 1911, énonçant, en son article premier, que le tribunal « statue souverainement sur les recours ayant pour objet les atteintes aux droits et libertés consacrés par le titre II de la loi constitutionnelle, qui ne rentrent pas dans la compétence des tribunaux ordinaires ». Le délai de recours était fixé à deux mois, « à partir du jour où a lieu le fait sur lequel il est fondé ou à partir du jour où ce fait a pu être connu de l'intéressé ». En raison de la guerre, la juridiction monégasque ne fut installée qu'en 1919. Le tribunal rendit sa première décision le 3 avril 1925.

La nouvelle Constitution monégasque adoptée en 1962 confirme l'existence de droits et de libertés fondamentaux en ajoutant aux droits classiques du type de ceux consacrés en 1911 (liberté et sûreté individuelles ; légalité des crimes, des délits et des peines ; droit au respect de la vie privée et familiale et secret de la correspondance ; droit de propriété, abolition de la peine de mort) des droits économiques et sociaux dont la liberté d'association (article 30), le droit d'action syndicale (article 28), la liberté du travail (article 25) et le droit de grève (article 28).

Fort logiquement, elle confirme également en son article 90, l'institution du tribunal suprême. Des règles d'organisation et de fonctionnement plus élaborées sont fixées par une Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963.

(1) Ce texte avait été précédé par une première Constitution en date du 25 février 1848, demeurée lettre morte pour des raisons historiques. D'inspiration libérale et démocratique et étonnamment moderne pour l'époque, elle comportait l'énoncé de droits fondamentaux et instituait un parlement, compétent pour le vote des lois, du budget et des impositions de toute nature. L'intégralité de la Constitution de 1848 est publiée et commentée par Louis Frolla in Notions d'histoire de Monaco, Ministère d'Etat 1973 p. 212

(2) Professeur Roland Drago : Le tribunal suprême de la Principauté de Monaco, in Revue de droit monégasque n° 0, 2000, pp. 29 et s et Eloge du droit public, Discours à l'audience solennelle de la rentrée de la cour d'appel de Monaco du 1er octobre 1999. En termes d'ancienneté, on pourrait croire que la priorité revient à la cour suprême des Etats-Unis depuis la célèbre affaire Mabury c/ Madison jugée en 1803. Mais la cour suprême américaine ne peut apprécier la constitutionnalité d'une loi que par voie d'exception, dans le cadre d'un procès, alors qu'une juridiction constitutionnelle au sens plein du terme, tel le tribunal suprême, peut de surcroît connaître de recours directement dirigés à l'encontre d'une loi et retirer ses dispositions inconstitutionnelles de l'ordonnancement juridique.

Organisation et fonctionnement

Le tribunal suprême est composé de cinq membres titulaires et de deux membres suppléants, nommés par le Prince, pour une durée de quatre ans, sur proposition du Conseil National, du Conseil d'Etat, du Conseil de la Couronne, de la cour d'appel et du tribunal de première instance. Ces institutions proposent toutes un membre titulaire ; seuls le Conseil National et le Conseil d'Etat proposent de surcroît un suppléant. Pour chaque siège, qu'il s'agisse d'un titulaire ou d'un suppléant, deux noms doivent être présentés.

En pratique, les propositions sont adressées au directeur des services judiciaires qui les transmet au Prince. L'article 89 de la Constitution donne au Prince la possibilité de ne pas agréer ces propositions et d'en demander des nouvelles.

La nomination des membres du tribunal suprême est prononcée par une Ordonnance Souveraine qui désigne en outre, parmi lesdits membres, le président de la juridiction ainsi que le vice-président chargé d'assurer sa suppléance en cas d'absence ou d'empêchement.

L'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 précitée, dispose que ces membres doivent être âgés d'au moins 40 ans et « choisis parmi des juristes particulièrement compétents ». En pratique, les intéressés sont soit d'éminents professeurs de droit public ⁽³⁾, soit de hauts magistrats français du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation.

Sa composition actuelle est la suivante :

M. Didier LINOTTE, Professeur agrégé de droit public, président

M. Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, Professeur à l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Paris II (Panthéon-Assas), vice-président

M. José SAVOYE, Professeur à l'Université de Lille II (Droit et Santé), membre titulaire

Mme Martine LUC-THALER, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation français, membre titulaire

M. Frédéric ROUVILLOIS, Professeur à l'Université de Paris V, membre suppléant

Mme Magali INGALL-MONTAGNIER, Conseiller Justice du Président du Sénat, membre suppléant

(3) A ce titre, il peut être signalé que le tribunal suprême a notamment compté parmi ses membres le Doyen Louis TROTABAS et le Professeur René-Jean DUPUY.

Procédure

L'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 fixe les règles de la procédure devant le tribunal suprême. Celles-ci s'apparentent à celles en vigueur devant les juridictions administratives françaises. L'essentiel de ces règles peut être résumé comme suit.

1 - L'introduction de l'instance

Le tribunal peut être saisi par toute personne, physique ou morale ayant qualité et justifiant d'un intérêt, en matière administrative comme en matière constitutionnelle. Ainsi notamment, toute loi peut être annulée, pour inconstitutionnalité, à l'initiative d'un justiciable, personne physique ou morale, monégasque ou étranger. Cette particularité mérite d'autant plus d'être soulignée qu'un accès direct du justiciable au juge constitutionnel, par voie d'action, voire par voie d'exception, est assez peu répandu dans les Etats de droit.

Le délai de recours contentieux, tant en matière constitutionnelle qu'en matière administrative, est de deux mois à compter, soit de l'accomplissement des formalités régulières de publicité (notification, signification, ou publication de l'acte juridique déféré), soit du jour où le fait sur lequel l'action est fondée a été connu de l'intéressé.

Quant aux recours en appréciation de validité et aux recours en interprétation sur renvoi, ils doivent également être formés dans les deux mois de la date à laquelle la décision de la juridiction judiciaire est devenue définitive.

En matière administrative, le recours pour excès de pouvoir, peut être précédé d'un recours administratif préalable, soit devant l'auteur de la décision – le recours est alors dit gracieux- soit devant son supérieur – le recours est alors dit

hiérarchique. Cette démarche préalable doit être formalisée dans le délai susvisé. En cas de rejet, ou de silence gardé par l'autorité compétente pendant quatre mois, le requérant dispose d'un nouveau délai de deux mois pour saisir le tribunal suprême ⁽⁵⁾.

Les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir sont identiques à ceux connus en droit administratif français savoir :

- Les vices de la légalité externe : incompétence, vice de forme
- Les vices de la légalité interne : violation de la loi, illégalité des motifs, détournement de pouvoir

Le recours devant le tribunal suprême n'est pas suspensif mais peut être assorti d'une requête en sursis à exécution de l'acte attaqué, introduite dans les mêmes conditions, notamment de délai.

Le président du tribunal suprême peut également être saisi par la voie du référé afin d'ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal.

La requête devant le tribunal suprême doit être signée par un avocat-défenseur inscrit au barreau de la Principauté. Elle peut toutefois être établie par un avocat étranger, assisté par un confrère postulant monégasque pour ce qui est des formalités de procédure. Elle est déposée au greffe général contre récépissé.

(5) Le recours devant une juridiction incompétente conserve également le délai de recours contentieux.

2 - Le déroulement de l'instance

L'administration dispose de deux mois pour présenter une contre-requête à laquelle le requérant peut répondre par une réplique, suivie, le cas échéant d'une duplique de l'administration. La réplique et la duplique doivent être déposées dans un délai d'un mois. Sauf autorisation du président du tribunal, les échanges d'écritures se limitent à ces quatre actes, ce qui n'est pas sans incidence sur le délai de jugement des affaires qui est en moyenne de six mois.

Le président du tribunal désigne un rapporteur pour chaque affaire. Au terme de l'échange d'écritures, il clôture la procédure et fixe la date de l'audience.

Le requérant peut se désister de son instance ou de son action soit en cours d'instance, soit à l'audience. Il y est statué soit par ordonnance du président dans le premier cas, soit par décision du tribunal dans le second.

3 - L'audience

Le tribunal siège au Palais de Justice de Monaco. Ses audiences sont publiques ⁽⁶⁾.

En matière constitutionnelle, le tribunal siège obligatoirement en assemblée plénière.

Le service des audiences du tribunal suprême est assuré par l'un des huissiers de justice de la Principauté, le greffe étant assuré par le greffier en chef.

Le procureur général remplit les fonctions du ministère public près le tribunal suprême ; il conclut à l'audience.

Après l'appel des parties, le président donne la parole au rapporteur qui résume les faits, moyens et conclusions, sans ouvrir d'avis. Bien que la procédure soit écrite, il est d'usage que les avocats plaident.

Au terme des débats, les membres du tribunal se retirent pour délibérer en chambre du conseil.

(6) Elles se tiennent au 1er étage de l'annexe du Palais de Justice, où siège également la Cour de Révision.

4 - La décision

La décision doit être lue en audience publique par un membre du tribunal dans les quinze jours suivants les débats ;

Elle doit comprendre diverses mentions obligatoires et être motivée.

Lorsqu'il est saisi d'une demande d'indemnité en réparation d'un préjudice résultant de l'inconstitutionnalité d'une loi ou de l'illégalité d'un acte administratif, le tribunal, s'il prononce l'annulation, doit statuer sur l'indemnité dans la même décision.

Le tribunal peut également, par décision avant de dire droit, ordonner toutes mesures d'instruction utiles.

Les décisions du tribunal sont adressées au Ministre d'Etat par le président et donnent lieu à publication au Journal de Monaco ⁽⁷⁾.

Elles peuvent faire l'objet d'un recours en tierce opposition. Cette action n'est recevable que si elle émane d'une personne dont les droits ont été méconnus, à l'exception des personnes appelées, en cours d'instance, à intervenir par le président. Aucune autre voie de recours n'est admise, sinon pour rectification d'une erreur matérielle.

(7) Les décisions sont également publiées, avec pour certaines d'entre elles des notes ou des commentaires de juristes de renom, au recueil des décisions du tribunal suprême (éditions du juris-classeur, 141, rue de Javel, 75147 Paris CEDEX 15) et une sélection d'entre elles figure sur le site Internet de l'association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français et sur celui de la commission pour la démocratie et le droit dite commission de Venise du conseil de l'Europe .

MISSIONS

La compétence du tribunal suprême est à la fois d'ordre administratif et constitutionnel. Elle est fixée par l'article 90 de la Constitution.

En matière constitutionnelle, le tribunal suprême statue sur les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés constitutionnels, résultant principalement de la loi, savoir le texte législatif exprimant, aux termes de l'article 66 de la Constitution, l'accord des volontés du Prince et du Conseil National.

A ce sujet, deux particularités du droit public monégasque méritent d'être soulignées.

S'agissant, en premier lieu, du recours en indemnité, la Constitution a institué cette voie de droit très spécifique devant le tribunal suprême, en dérogation à la règle selon laquelle les actions en réparation dirigées contre les personnes publiques ressortissent, conformément à la loi n° 783 du 15 juillet 1965 portant organisation judiciaire, à la compétence du juge de droit commun, lorsqu'il s'agit de réparer un préjudice résultant d'une loi déclarée non conforme par le tribunal (comme d'ailleurs d'un acte administratif illégal). Il doit, de plus, être souligné que l'article 90-A-2 employant l'expression « recours en indemnité ayant pour objet une atteinte aux libertés et droits. »..., il n'est pas nécessaire qu'une loi ou un acte juridique soit en cause. Il suffit que l'atteinte résulte d'un acte matériel d'une autorité publique, c'est-à-dire d'une voie de fait. Ainsi, à Monaco, la voie de fait ne relève pas, comme en France, du juge judiciaire mais du juge constitutionnel.

Pour ce qui est, en second lieu, du recours en appréciation de validité, il permet au justiciable d'user de l'exception d'inconstitutionnalité de la loi, procédure qui est loin d'exister dans tous les États de droit, le régime procédural étant identique à celui prévu pour les actes administratifs.

On notera enfin que le tribunal suprême est accessoirement également compétent pour statuer sur la constitutionnalité et/ou la légalité du règlement intérieur du Conseil National, les décisions en la matière ayant été rendues dans la période ayant suivi la Constitution de 1962.

En matière administrative, le tribunal suprême est appelé à statuer sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des diverses autorités administratives et les Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent. En pratique, la majeure partie des décisions du tribunal sont rendues à la suite de tels recours.

Accessoirement, il a compétence pour connaître :

- Des recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort

- Des recours en interprétation et des recours en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois ; des conflits de compétence juridictionnelle

Contrôle des actes

En matière constitutionnelle, il peut être souligné que sur la base textuelle de l'article 14 de la Constitution de 1911 qui mentionne, comme objet des recours, les « atteintes aux libertés et droits consacrés par le titre III de la Constitution », le tribunal exerce un contrôle de constitutionnalité relativement étendu.

Il l'a notamment démontré dans une décision rendue le 20 juin 1989, à la requête de l'association des propriétaires de Monaco formée à l'encontre d'une loi fixant le régime des loyers d'habitation des immeubles anciens. Le tribunal a jugé que l'exercice du droit de propriété (art. 24 de la Constitution) « doit être concilié avec les autres règles et principes constitutionnels applicables dans l'État monégasque ; qu'il en est ainsi des exigences résultant des caractères géographiques particuliers du territoire de l'État.... ».

De même, dans une décision du 1er février 1994 rendue dans le même domaine, le tribunal évoque le « principe constitutionnel d'égalité de tous devant les charges publiques ». Cette décision a été commentée par le Doyen Georges **Vedel** qui a souligné que si le principe d'égalité devant la loi figure effectivement à l'article 17 de la Constitution monégasque, le principe d'égalité devant les charges publiques, même s'il en est dérivé, correspond à une création prétorienne du tribunal.

En matière administrative, le tribunal suprême apprécie la légalité des actes qui lui sont soumis sur la base de principes et au moyen de techniques comparables à celles utilisées par le juge français. Il en est, en particulier, ainsi pour ce qui est du contrôle de l'exercice du pouvoir administratif discrétionnaire à l'occasion duquel le tribunal suprême n'hésite pas, par exemple, à recourir à l'erreur manifeste d'appréciation.

En revanche, il advient que sa jurisprudence se distingue de celle des juridictions administratives du pays voisin, par exemple en matière d'altération de compétence liée à l'urgence ⁽⁸⁾.

(8) 4 décembre 1979 : Sieur René Stefanelli, note P. Weil et 19 mars 1979.

CONCLUSION

Depuis la nouvelle Constitution de 1962, le tribunal suprême a rendu de nombreuses décisions en matière constitutionnelle. Celles-ci n'ont pas été forcément favorables à la puissance publique, de loin s'en faut. Au contraire, nombre d'annulations de dispositions législatives et d'actes administratifs, réglementaires ou individuels, ont été prononcées. A ce titre, on citera notamment l'annulation de dispositions de la loi n° 1.025 de la loi 1er juillet 1980 réglementant l'exercice du droit de grève et de la liberté du travail ⁽⁹⁾. Doivent également être soulignés les délais de jugement des affaires – en moyenne 6 mois et sauf incident de procédure, toujours inférieurs à un an – qui, parmi d'autres éléments, contribuent à faire du tribunal suprême une juridiction tout à fait satisfaisante pour le justiciable.

Sa jurisprudence a considérablement contribué à la construction du droit public monégasque et, au-delà de l'aspect strictement juridique des différends, à une certaine régulation des rapports économiques et sociaux, dans des domaines aussi sensibles, en Principauté, que les relations bailleurs-locataires, employeurs-salariés, le droit syndical hospitalier, le droit de l'urbanisme, de la fonction publique, les droits des étrangers, ...

L'augmentation du nombre de décisions rendues ⁽¹⁰⁾ atteste de la confiance que lui font les plaideurs.

(9) 8 juillet 1981 : *Union des Syndicats de Monaco*

(10) par exemple :

Recours enregistrés

11 en 2011-2012,

17 en 2012-2013,

21 en 9 mois pour l'année 2013-2014.

Décisions

19 en 2011-2012,

15 en 2012-2013,

5 en 3 mois pour l'année 2013-2014.

TEXTES FONDATEURS

Constitution du 17/12/1962 de la Principauté.

Ordonnance n. 2.984 du 16/04/1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême