

CONFÉRENCE MONDIALE SUR LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

(Rio de Janeiro, 16-18 janvier 2011)

SÉPARATION DES POUVOIRS ET INDÉPENDANCE DES COURS CONSTITUTIONNELLES

CONTRIBUTION DU TRIBUNAL SUPRÊME

DE LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO

1 – Micro-Etat et monarchie constitutionnelle, la Principauté de Monaco s'est doté dès 1911 (constitution du 5 janvier 1911 et Ordonnance Souveraine du 21 avril 1911) d'un Tribunal Suprême dont la fonction était à l'époque de statuer sur les recours formés contre toute atteinte aux droits et libertés publics reconnus aux Monégasques et aux étrangers résidant à Monaco. Le Tribunal Suprême est donc une institution centenaire et une des toute premières juridictions constitutionnelles.

L'importance attachée à la garantie des droits et libertés par les Princes de Monaco est attestée par le fait que, si certaines dispositions de la Constitution de 1911 ont été suspendues à quatre reprises (8 oct. 1914, 7 janv. 1929 ; 26 déc. 1930 ; 28 janv. 1959), ces suspensions n'ont jamais porté sur le Titre II relatif aux droits et libertés, ni par conséquent sur le Tribunal Suprême.

2 – La Constitution du 17 décembre 1962, modifiée le 2 avril 2002, actuellement en vigueur, a élargi les compétences du Tribunal Suprême qui aujourd'hui, statue souverainement en matière constitutionnelle, en matière administrative et en matière de conflits de compétence juridictionnelle (Constitution, art. 90).

En matière constitutionnelle, le Tribunal Suprême statue 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 et qui ne sont pas visés au paragraphe B du présent article » (relatif à la compétence du Tribunal Suprême en matière administrative) (Constitution, art. 90-A).

3 – Pour la parfaite compréhension de la présente contribution, il convient d'insister sur le fait que le Tribunal Suprême n'est pas, en matière constitutionnelle, juge de la constitutionnalité en général mais est exclusivement chargé d'assurer le respect, par les lois et les actes matériels des autorités publiques, des libertés et droits fondamentaux consacrés par le Titre III de la Constitution, dont la liste est au demeurant très classique.

En revanche, s'agissant des actes juridiques (lois et actes administratifs), toute personne

intéressée peut invoquer la violation du Titre III, tant par voie d'action que par voie d'exception. Ainsi un acte administratif peut être annulé pour violation de l'un des droits ou libertés consacrés par le Titre III sans que sa conformité éventuelle à une loi puisse y faire obstacle (Trib. Sup. 6 mars 2001, Ordre des avocats-défenseurs et avocats près la Cour d'appel de Monaco) ; bien entendu, l'annulation directe d'une disposition législative par le Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle entraîne l'annulation de la disposition réglementaire qui l'applique par le Tribunal Suprême statuant en matière administrative (Trib. Sup. 6 nov. 2001, Ass. des locataires de Monaco).

Ce contexte général étant rappelé, la présente contribution s'efforcera de répondre au questionnaire relatif à « la justice constitutionnelle ; fonctions et relations avec les autres autorités publiques ».

I – Les rapports du Tribunal Suprême avec le Conseil National et le Gouvernement :

4 – Le Tribunal Suprême est composé de cinq membres titulaires et deux membres suppléants, ces derniers participant dans la pratique à l'ensemble des activités du Tribunal ; tous sont choisis parmi des juristes particulièrement compétents, âgés de quarante ans au moins et nommés par le Prince pour quatre ans. (V. Ord. n° 2984 du 16 avr. 1963 modifiée).

Le choix du Prince ne peut porter que sur les personnalités qui lui sont présentées, à raison de deux par siège à pourvoir, par les corps suivants de la Principauté :

- un membre titulaire et un membre suppléant, par le Conseil National¹ ;
- un membre titulaire et un membre suppléant, par le Conseil d'Etat² ;
- un membre titulaire, par le Conseil de la Couronne³ ;
- un membre titulaire, par la Cour d'appel⁴ ;
- un membre titulaire, par le Tribunal civil de première instance⁵.

Les personnalités ainsi présentées doivent être prises hors du sein du corps qui les présente et ne peuvent être ni membres du Conseil National, ni membres du Conseil communal⁶, ni magistrats d'une autre juridiction monégasque ni fonctionnaires monégasques.

Au cas où le Prince n'agrée pas ces présentations, il lui est loisible d'en demander de nouvelles (Constitution, art. 89).

¹ L'institution parlementaire est à Monaco dénommée « Conseil National » ; bien qu'élu au suffrage universel direct, il n'a pas tous les attributs d'un parlement classique car le régime politique est celui d'une monarchie constitutionnelle et non d'une monarchie parlementaire.

² Organe consultatif supérieur du Gouvernement.

³ Organe consultatif supérieur placé auprès du Prince.

⁴ Compte tenu de la population, il n'y a qu'une Cour d'appel.

⁵ Compte tenu de la population, il n'existe qu'un Tribunal civil de première instance, dont on peut noter qu'il est juge de droit commun, y compris en matière administrative, le Tribunal Suprême n'étant compétent qu'en matière de légalité des actes administratifs.

⁶ En raison de l'exiguïté du territoire, il n'y a qu'une seule commune, dont les limites coïncident avec celles de l'Etat.

5 – De cette composition du Tribunal Suprême il résulte que, si les membres ne sont pas révocables en cours de mandat, de nouvelles présentations doivent être faites tous les quatre ans.

Dans la pratique, s'il a exceptionnellement pu se produire que des membres ne soient pas renouvelés (notamment lors de l'avènement de l'actuel Prince Souverain), l'usage est plutôt de renouveler systématiquement les membres en fonction. De même, si aucun texte ne prévoit de limite d'âge, l'usage semble être établi de ne pas renouveler le mandat des membres de plus de quatre vingt ans. Le Tribunal Suprême bénéficie donc dans les faits d'une grande stabilité qui contribue à garantir son indépendance.

Celle-ci est renforcée par la pratique constante qui, jusqu'à présent, a conduit à recruter les membres du Tribunal Suprême parmi des personnalités n'ayant pas la nationalité monégasque. Et ceci bien que, naturellement, aucun texte n'écarte les monégasques de la fonction de membre du Tribunal Suprême. Simplement, dans un Etat qui compte 30 000 habitants dont 8 000 nationaux, il a jusqu'ici été jugé préférable de choisir des personnalités qui, n'étant même pas résidents monégasques, ne sont pas exposés au risque de conflit d'intérêt⁷.

6 – Les règles applicables à la compétence du Tribunal Suprême sont entièrement fixées par la Constitution elle-même (art. 90). Toute modification de ses attributions suppose donc une révision de la Constitution. Il n'existe qu'une exception à ce principe : une loi du 23 février 1968 a confié au Tribunal Suprême le contentieux spécifique de la révision de la liste électorale ; mais, en réalité, cette loi n'était pas nécessaire car l'établissement et la révision de la liste électorale est un acte administratif qui relève de la compétence du Tribunal Suprême en matière administrative (Constitution, art. 90-B-1°).

Pour leur part, l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême sont régis par les articles 89 et 91 de la Constitution et, en application de l'article 92, par une Ordonnance n° 2984 du 16 avril 1963, modifiée à quelques reprises depuis. Sauf révision de la Constitution, seule une autre Ordonnance Souveraine peut modifier cette ordonnance, aucun autre acte administratif ni même une loi ne le peuvent.

Ce dispositif juridique contribue d'autant mieux à l'indépendance du Tribunal Suprême qu'une Ordonnance Souveraine qui viendrait à modifier l'Ordonnance n° 2984 serait elle-même soumise au contrôle de vérification de sa constitutionnalité par le Tribunal Suprême.

7 – Le budget du Tribunal Suprême est intégré dans le budget général des cours et tribunaux, établi et géré par le Directeur des Services Judiciaires, haute personnalité dont la dénomination et le statut appellent quelques précisions.

Le Directeur des Services Judiciaires pourrait être comparé à un ministre de la justice dans la mesure où, précisément, il est chargé de veiller au bon fonctionnement du système judiciaire monégasque. Mais il n'est pas un ministre de la justice dans la mesure où il n'appartient pas au gouvernement mais relève directement du Prince Souverain. Dans la

⁷ Si, malgré ces précautions traditionnelles, le risque se réalisait, l'intéressé devrait bien entendu s'abstenir de siéger.

pratique, la durée des fonctions du Directeur des Services Judiciaires est habituellement très longue.

Compte tenu de la population de la Principauté, l'activité du Tribunal Suprême, bien qu'en augmentation sensible depuis quelques années, ne justifie ni que ses membres résident à Monaco, ni même qu'ils occupent des postes budgétaires permanents. Le Tribunal Suprême siège par sessions (trois ou quatre sessions de deux jours par an), un peu à la manière des tribunaux administratifs des organisations internationales. La circonstance qu'il dépende du Directeur des Services Judiciaires sur le plan budgétaire n'a jusqu'à présent causé aucune difficulté particulière ; une tradition centenaire est parfois plus efficace que des textes éphémères.

8 – Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus (§ 3), le contrôle de constitutionnalité exercé par le Tribunal Suprême est matériellement limité à la garantie des libertés et droits fondamentaux mais organiquement étendu à l'ensemble des actes, juridiques ou matériels, accomplis par toutes les autorités publiques, qu'ils soient, en ce qui concerne les textes juridiques, législatifs, réglementaires ou individuels.

Il existe cependant des dispositions particulières relatives au Conseil National. Les articles 61 et 90-A-1° de la Constitution, ainsi que l'article 52 de l'Ordonnance Souveraine n° 2984 précitée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, prévoient que le Conseil National arrête son règlement intérieur dans le respect des dispositions constitutionnelles et, le cas échéant, législatives, sous le contrôle du Tribunal Suprême. Ce règlement intérieur ne peut entrer en vigueur avant la vérification de sa constitutionnalité par le Tribunal Suprême et, bien entendu, les dispositions déclarées inconstitutionnelles ne peuvent être appliquées.

C'est ainsi que l'actuel règlement intérieur du Conseil National a fait l'objet de deux décisions du Tribunal Suprême. Celui-ci ayant en effet déclaré certaines dispositions non conformes à la Constitution par une décision du 28 octobre 1964, le Conseil National a rapidement révisé ces dispositions et, par une décision du 25 mai 1965, le Tribunal Suprême a déclaré l'ensemble du règlement intérieur conforme à la Constitution et aux lois en vigueur.

Un nouveau règlement intérieur du Conseil National est actuellement en cours d'élaboration, qui devra être à son tour soumis au contrôle du Tribunal Suprême.

9 – L'exécution des décisions du tribunal Suprême s'effectue conformément aux principes de l'Etat de droit, sans qu'aucun texte ne vienne préciser les conditions de cette exécution.

Les dispositions législatives déclarées non conformes à la Constitution n'entrent pas en vigueur ; il appartient donc au législateur monégasque d'apprécier s'il convient de les remplacer par d'autres dispositions et, le cas échéant, dans quel délai. Il peut en effet se produire qu'une loi amputée de ses dispositions inconstitutionnelles soit cependant applicable en l'état et que, pour diverses raisons, le législateur ne souhaite pas remplacer ces dispositions.

Quant aux actes administratifs annulés pour violation, directe ou indirecte, de la

Constitution, ils sont réputés n'avoir jamais existé ; ils ne peuvent donc entrer en vigueur et, le cas échéant, leurs effets passés doivent être effacés. Bien entendu, les autorités administratives compétentes ont la possibilité de reprendre un nouvel acte pour tenir compte de la décision du Tribunal Suprême mais, ici encore, ce n'est pas toujours nécessaire.

Enfin le Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle est compétent pour réparer le préjudice résultant d'une atteinte irrégulière aux libertés et droits fondamentaux (Constitution, art. 90-A) ; statuant en matière administrative, il est compétent pour octroyer les indemnités résultant des annulations qu'il peut prononcer (Constitution, art. 90-B).

II – La solution des conflits juridiques de nature organique.

10 – Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus (§ 3 et 8) le Tribunal Suprême n'est pas compétent pour régler les conflits juridiques de nature organique susceptibles de surgir entre les différentes autorités publiques.

Cela dit, dans la mesure où le Tribunal Suprême a déjà jugé qu'il pouvait sanctionner une violation des droits résultant d'un vice de forme et pas seulement lorsque « l'acte attaqué (...) touche au fond même du droit lésé » (Trib. Sup. 21 oct. 1932, Pasqualini), il pourrait se produire que le Tribunal Suprême invalide non seulement un acte administratif (ce qui serait banal au regard de l'art. 90-B de la Constitution) mais même une loi adoptée selon une procédure irrégulière, donc dans des conditions mettant en cause le fonctionnement du Conseil National ou ses relations avec le Gouvernement.

11 – Il est cependant généralement admis en doctrine que, sous cette réserve, les rapports entre le Prince, le gouvernement et le Conseil National relèvent de la catégorie juridique des « actes de gouvernement » et échappent donc à ce titre à tout contrôle juridictionnel.

Même si le droit public monégasque est proche du droit public français, la désaffectation dont la théorie dite des « actes de gouvernement » souffre en droit français depuis une quinzaine d'années n'a guère eu l'occasion d'influencer le droit monégasque, et ne le fera peut-être jamais en raison de la nature spécifique du régime politique de la Principauté, sauf peut-être en matière de relations internationales (Trib. Sup. 20 mars 2007, sieur R.R. ; solution implicite).

III – La mise en application des décisions du Tribunal Suprême.

12 – Aux termes de la Constitution monégasque, le Tribunal Suprême statue « souverainement » (Constitution, art. 90). Il ne saurait donc être question d'envisager quelque voie de recours que ce soit contre ses décisions.

Par ailleurs, en dehors du domaine indemnitaire mentionné dans les articles 90-A et 90-B de la Constitution (V. ci-dessus § 9) qui, par hypothèse, ne concerne que les parties du litige, le contentieux traité par le Tribunal Suprême est un contentieux « objectif ». Il en résulte que les décisions du Tribunal Suprême ont effet erga omnes et que, sauf révision de

la Constitution, aucune autorité publique, même législative, ne peut ni appliquer une disposition déclarée contraire à la Constitution, ni passer outre la décision du Tribunal Suprême. Les seules voies de recours possibles sont la tierce-opposition et la requête en rectification d'erreur matérielle.

13 – Le principe de la séparation des fonctions (Constitution, art. 6), ainsi que la compétence d'attribution du Tribunal Suprême prévue par la Constitution, et qui en est l'une des expressions, s'opposent, en principe, à ce que le juge judiciaire apprécie la constitutionnalité ou la légalité d'un acte relevant du contentieux constitutionnel ou du contentieux de la légalité administrative. Il en est ainsi même pour les décisions individuelles. En conséquence, saisi d'un litige dont la solution dépend de la validité ou de la portée exacte d'un tel acte, le juge judiciaire doit en principe surseoir à statuer et renvoyer les parties à se pourvoir devant le Tribunal Suprême, selon le cas, en appréciation de validité ou en interprétation (V. Ord. n° 2984, art. 16).

Il appartient évidemment au juge judiciaire d'apprécier s'il se trouve ou non en présence d'une question préjudicielle et non d'une simple question préalable qu'il a compétence pour résoudre lui-même.

Ce principe comporte toutefois deux exceptions :

- quelle que soit la difficulté soulevée, le renvoi devant le Tribunal Suprême est obligatoire lorsque la question en cause relève de la compétence exclusive du Tribunal Suprême en matière constitutionnelle, ce qui se déduit de la nature de l'acte incriminé et des griefs juridiques invoqués à son encontre ;
- par ailleurs, la doctrine admet que, sauf le cas où il s'agit d'apprécier la validité d'un acte ressortissant du contentieux constitutionnel réservé au tribunal Suprême, les juridictions pénales sont habilitées à apprécier la validité d'un acte qu'elles sont invitées à appliquer (V. note G. Vedel sous Trib. Sup. 31 janv. 1975, Corruble ; note P. Weil sous Trib. Sup. 14 oct. 1981, dame Campora ; JCl de Monaco).

A l'occasion de ce renvoi, le Tribunal Suprême n'est pas habilité à annuler l'acte qui lui est déféré, mais la décision qu'il prendra s'imposera au juge judiciaire initialement saisi.

Conclusion :

Au moment où se tiendra le 2^{ème} congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle, le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco aura tout juste un siècle d'existence et, dans sa version issue de la Constitution de 1962, presque soixante ans d'activité. Certes, du fait même de ce que la Principauté est un des plus petits Etats du monde, l'activité du Tribunal Suprême, surtout en matière constitutionnelle, ne peut être comparée à celle des cours constitutionnelles d'Etats plus importants.

Il n'en demeure pas moins que le Tribunal Suprême a fait ses preuves ; les Princes de Monaco ont été parmi les premiers chefs d'Etat à reconnaître les principes de l'Etat de droit et à doter le pays des moyens de le rendre effectif. Leur attachement à l'autorité et à l'indépendance du Tribunal Suprême n'a jamais faibli. Ils ont ainsi apporté la preuve que,

plus que des textes qui prétendraient tout prévoir et tout régler, la force de la tradition appuyée sur l'autorité morale du pouvoir souverain peut suffire à faire progresser le respect du droit et la garantie des droits.

J.-M. LEMOYNE de FORGES
Professeur agrégé de droit public,
Vice-Président du Tribunal
Suprême de la Principauté
de Monaco