

Le Tribunal suprême de la Principauté de Monaco

Roland DRAGO - Membre de l'Institut de France, Président du Tribunal suprême de Monaco

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 8 (DOSSIER : PRINCIPAUTÉS EUROPÉENNES) - JUILLET 2000

Introduction

On étonnera sans doute beaucoup de lecteurs en écrivant que le Tribunal suprême de la Principauté de Monaco est la plus ancienne juridiction constitutionnelle du monde.

Cette affirmation présomptueuse mérite évidemment d'être justifiée et précisée. On sait qu'en matière constitutionnelle, les spécialistes opposent le modèle américain au modèle européen (ou kelsenien)⁽¹⁾. Le modèle américain consiste à permettre à toute juridiction quelle qu'elle soit, et, au sommet, à la Cour suprême des États-Unis, d'accueillir par voie d'exception l'inconstitutionnalité d'une loi dont dépend la solution d'un litige. Mais la Cour suprême n'est pas, à proprement parler, un juge constitutionnel, d'abord parce que la Constitution ne lui confère pas ce droit, ensuite et surtout parce qu'elle ne peut accueillir en droit un recours direct dirigé contre une loi et qu'elle est au sommet d'une hiérarchie juridictionnelle⁽²⁾.

Au XIX^e siècle, et notamment en France, il était quelquefois soutenu que, comme aux États-Unis, les tribunaux devaient accueillir l'exception d'inconstitutionnalité contre les lois à l'occasion des litiges portés devant eux⁽³⁾. M. Jean-Louis Mestre a d'ailleurs montré récemment⁽⁴⁾ que, contrairement à ce qui était jusqu'alors soutenu, la Cour de Cassation, à cette époque, acceptait souvent de débattre du problème de la loi inconstitutionnelle.

Le modèle européen (ou kelsenien) consiste dans la création d'une juridiction spéciale compétente pour accueillir directement des recours dirigés contre des lois arguées d'inconstitutionnalité. Une fois cette définition minimale donnée, de nombreuses variantes sont possibles (personnes aptes à saisir le juge, époque de la saisine, etc.). Certes, on pourrait découvrir des antécédents de ce modèle dans la jurie constitutionnaire de Siéyès et dans les Sénats du Premier et du Second Empire. Mais il ne s'agissait pas de juridictions et le contrôle, on le sait, fut peu efficace.

Le modèle européen est dit kelsénien car c'est Hans Kelsen qui est, à juste titre, considéré comme l'initiateur de la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche créée par la Constitution de 1920⁽⁵⁾.

Sans vouloir aucunement amoindrir la place de Kelsen dans la formation de la doctrine constitutionnaliste, on doit pourtant dire que le Tribunal suprême de Monaco occupe historiquement la première place car il date de 1911 et a été créé par l'article 14 de la Constitution du 5 janvier 1911 octroyée par le prince souverain Albert I^{er}. Il avait accédé au trône en 1889. La Principauté était jusque là une monarchie absolue et il avait, dès son avènement, promis une Constitution à ses sujets. Celle-ci fut préparée par des juristes et internationalistes français célèbres, Louis Renault et André Weiss rejoints par Jules Roche, avocat et ancien ministre⁽⁶⁾. Dans son titre II, intitulé « Les droits publics » (art. 5 à 14), le texte consacre des droits comparables à ceux qui figurent dans la Déclaration de 1789, en insistant aussi sur la question de la nationalité (art. 5). Son article 14 est 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 comprenait cinq membres nommés par le Prince sur présentation (à raison de deux pour un siège) du Conseil d'État (un siège), du Conseil national (c'est-à-dire de l'assemblée législative) (un siège), de la Cour d'appel (deux sièges) et du Tribunal civil de première instance (un siège)⁽⁷⁾.

L'organisation et le fonctionnement du Tribunal résultèrent d'une ordonnance du 21 avril 1911. Selon son article 1^{er}, 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 ». En outre, l'article 11 décide que les recours sont présentés dans les deux mois, « à partir du jour où a eu lieu le fait sur lequel il est fondé ou à partir du jour où ce fait a pu être connu de l'intéressé ».

Il est important de s'interroger sur les origines intellectuelles de cette juridiction. À l'époque, une seule comparaison est possible. Il s'agit du

Tribunal d'Empire institué en Autriche-Hongrie par une des lois constitutionnelles du 21 décembre 1867 et une loi du 18 avril 1869. Comme celui de Monaco, il est unique c'est-à-dire qu'il n'est pas placé à la tête d'une hiérarchie juridictionnelle. Il reçoit donc des recours directs qui concernent principalement les conflits entre l'Empire et les États qui en sont membres. Mais il statue aussi directement sur les recours concernant la violation des droits individuels par des actes législatifs ou réglementaires⁽⁸⁾. Il coexiste d'ailleurs avec une Cour de Justice administrative qui connaît des recours en annulation des actes administratifs ou, en cassation, des décisions des juridictions administratives. À Monaco, il n'y avait pas en 1911 de juridiction administrative. C'est donc indirectement que le Tribunal suprême aurait pu, à cette époque, accueillir des recours contre les actes administratifs, mais sur la base de moyens d'annulation limités à l'atteinte des droits individuels et aux libertés. En Autriche, les conflits de compétence avec la Cour de Justice administrative étaient réglés par une juridiction mixte composée de membres des deux juridictions sous la présidence du président de la Cour suprême, juridiction supérieure de l'ordre judiciaire⁽⁹⁾.

Le Tribunal d'Empire a donc une antériorité certaine sur le Tribunal suprême. Mais, outre le fait que sa compétence principale concernait l'arbitrage entre les compétences impériales et les compétences étatiques, il a été très profondément remanié, sous l'influence de Kelsen, par la Constitution de 1920.

En raison de la guerre, la juridiction monégasque ne fut pas mise en place et elle ne fut installée qu'en 1919, après la conclusion des accords avec la France⁽¹⁰⁾. Le Tribunal rendit sa première décision le 3 avril 1925⁽¹¹⁾.

Il convient d'arrêter cet historique en 1962, année de la nouvelle Constitution monégasque. À partir de cette date, le Tribunal suprême a connu une évolution très caractéristique (79 décisions en 35 ans contre 28 dans la période précédente). La présentation qu'on en fera concernera d'abord la compétence du Tribunal et sa double fonction de juge constitutionnel et de juge administratif. Il faudra ensuite en venir à ses techniques de contrôle, limitées principalement au contentieux objectif.

I) Problèmes de compétence : le Tribunal suprême, juge constitutionnel et juge administratif

De sa création jusqu'à 1958, le Tribunal n'a été que juge constitutionnel ou, plus exactement, il n'a pu statuer que sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrée par le titre II de la Constitution, dans les conditions prévues à l'article 14. Ceci veut dire qu'il était conduit à avoir une interprétation stricte et ne pouvait accueillir un recours fondé sur la violation d'un droit ne figurant pas dans les articles 5 à 13 (à propos des droits de la défense, TS, 27 nov. 1926, Pavin et autres). En revanche, il admettait pour ce motif, non seulement les recours contre les lois mais aussi les ordonnances souveraines et les actes administratifs⁽¹²⁾ et pouvait en prononcer l'annulation (art. 25 de l'ord. du 21 avr. 1911).

On le voit, la délimitation de sa compétence était d'autant plus délicate à préciser que la recevabilité des recours ne dépendait d'aucun critère organique et que les moyens d'annulation étaient limités par les dispositions constitutionnelles. Si d'autres moyens étaient invoqués, ou bien il n'y avait aucun recours s'il s'agissait d'une loi, ou bien, s'il s'agissait d'actes administratifs, seul le recours gracieux devant le Prince était possible. C'est d'ailleurs là toute l'ambiguïté d'une juridiction destinée à connaître seulement des atteintes aux droits et libertés : la délimitation de sa compétence relève presque de la quadrature du cercle.

Une telle situation ne pouvait durer et elle fut résolue tardivement par une ordonnance du 7 mai 1958 portant création d'un recours contentieux administratif. L'article 1^{er} de ce texte en définit la portée :

« Les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et les décisions ou mesures prises en matière administrative peuvent, hors le cas d'atteinte aux droits et libertés reconnus par le titre II de la Constitution, qui relève de la compétence du Tribunal suprême, être déferées au Prince, afin d'annulation pour violation de la loi ou excès de pouvoir, par toute personne justifiant d'un intérêt direct et personnel ».

Ce texte, qui reprenait des formules bien connues, instituait un système de justice retenue. Mais l'instruction était faite par le Tribunal suprême qui présentait un rapport au Prince. Il ne s'agissait là que d'un régime transitoire car une ordonnance-loi du 4 janvier 1961 décida (art. 1^{er}) que c'est le Tribunal suprême qui statuerait « souverainement » désormais sur les recours⁽¹³⁾. La procédure était celle prévue par l'ordonnance du 21 avril 1911.

Cette situation confuse a pris fin avec la Constitution du 17 décembre 1962. Le titre X est consacré à « La Justice » et comprend les articles 88 à 92. Selon l'article 88, le pouvoir judiciaire appartient au Prince qui en délègue le « plein exercice » aux cours et tribunaux. Selon le même texte, l'indépendance des juges est garantie. L'organisation, la compétence, le fonctionnement des tribunaux et le statut des juges sont fixés par la loi. Seul le Tribunal suprême fait l'objet de dispositions constitutionnelles (art. 89 à 92). L'article 90 détermine sa compétence⁽¹⁴⁾. En application de

l'article 92, l'ordonnance souveraine du 16 avril 1963 (modifiée dans son dernier état par l'ordonnance du 14 avril 1980) détermine l'organisation et le fonctionnement du Tribunal.

Avant d'examiner les compétences ainsi conférées au Tribunal, on fera une remarque d'ensemble. Ainsi qu'on le voit, il est à la fois juge constitutionnel et juge administratif. Cette particularité, même si elle permet de codifier des textes épars intervenus depuis 1911 et même si elle réalise pour la Principauté une économie de moyens, n'est pourtant pas propre au Tribunal suprême. On la rencontre aujourd'hui à propos du Tribunal constitutionnel fédéral allemand et des cours constitutionnelles des Länder ainsi que de la Cour constitutionnelle autrichienne⁽¹⁵⁾. Dans les deux États cependant, existe, à côté, un système complet de juridiction administrative. Ces situations s'expliquent par l'effet d'une singularité du droit germanique. La compétence de ses juges constitutionnels en matière administrative est limitée (avec des nuances) au contrôle de légalité des règlements administratifs. Ceux-ci « participent de la loi » pour reprendre une expression classique et sont donc des lois matérielles⁽¹⁶⁾. On rappellera que la doctrine et la jurisprudence françaises avaient la même attitude jusqu'au moment où le Conseil d'État a fait prévaloir, à propos des règlements administratifs, le critère organique sur le critère matériel⁽¹⁷⁾.

A. Le Tribunal suprême, juge constitutionnel

Il s'agit d'abord ici de la compétence donnée au Tribunal suprême depuis 1911 et qui se trouve confirmée par l'article 90-A-2° de la Constitution. Mais plusieurs caractères nouveaux de cette compétence doivent être signalés :

1° La Constitution ne dit pas que le Tribunal est juge de la constitutionnalité des lois. Elle reprend la formule de l'article 14 de la Constitution de 1911 et se contente d'indiquer comme objet des recours les « atteintes aux libertés et droits consacrés par le titre III de la Constitution ».

Pourtant les recours ne peuvent, à ce titre, concerner que des lois puisque le texte ajoute que les recours qui sont visés ici sont ceux « qui ne sont pas visés au paragraphe B » (c'est-à-dire les recours contre les actes administratifs y compris les ordonnances princières).

2° S'il s'agit d'un contrôle de constitutionnalité, il ne devrait s'opérer que par rapport aux droits consacrés par le titre III (art. 17 à 32). Ainsi qu'on l'a vu, dans les premières années de son fonctionnement, le Tribunal a strictement suivi cette règle. Or on a le sentiment que, aujourd'hui, il se considère comme un juge constitutionnel à part entière. Deux exemples le montreront. Il s'agit d'abord de la décision du 20 juin 1989, Association des propriétaires de la Principauté de Monaco. Le Tribunal décide 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 ». La notion de conciliation avec des règles et principes non définis constitue déjà une tendance vers l'interprétation extensive du titre III. S'y ajoute ce qu'on appelle dans la jurisprudence française un « objectif de valeur constitutionnelle » 29, les « caractères géographiques particuliers du territoire ».

La seconde décision est celle du 1^{er} février 1994, Association des propriétaires de Monaco 29 bis. Dans un litige comparable au précédent, le Tribunal fait référence au « principe constitutionnel d'égalité de tous devant les charges publiques ». Cette formulation a provoqué les très importantes remarques du doyen Vedel⁽¹⁸⁾ qui souligne, à juste titre, que, si le principe d'égalité devant la loi figure dans l'article 17 de la Constitution, le principe d'égalité devant les charges publiques, même s'il en est dérivé, correspond à une création prétorienne du Tribunal.

3° L'article 90-A-2° ne concerne pas seulement, à propos des lois, les recours en annulation mais aussi les « recours en appréciation de validité et en indemnité ». Pour ce qui est du recours en appréciation de validité son régime est régi par l'article 16 de l'ordonnance modifiée du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal suprême. Selon ce texte, ce recours doit être formé dans les deux mois « de la date à laquelle la décision de la juridiction judiciaire est devenue définitive ». Ainsi, il s'agit d'un recours sur renvoi de l'autorité judiciaire, mais on constate que la Principauté connaît ainsi un régime d'exception d'inconstitutionnalité, procédure que la France n'a encore pu adopter⁽¹⁹⁾. Le régime procédural est identique à celui de l'exception d'illégalité prévue par l'article 90-B-3°⁽²⁰⁾.

Quant au recours en indemnité, il est encore une des particularités du droit monégasque. Normalement, les recours en indemnité dirigés contre une personne publique ressortissent à la compétence du juge judiciaire (v. 2^e partie). Mais la Constitution a institué ce recours très spécifique devant le Tribunal suprême lorsqu'il s'agit de réparer un préjudice résultant d'une loi déclarée non conforme par le Tribunal⁽²¹⁾.

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 soit en cause et 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⁽²²⁾.

4° Il faut en venir enfin à la compétence du Tribunal prévue à l'article 90-A-1° qui concerne le règlement intérieur du Conseil national. Cette compétence est très directement inspirée de l'article 61 de la Constitution française de 1958. Elle résulte de l'article 61 de la Constitution

monégasque. Selon ce texte, le Conseil national établit son règlement intérieur « sous réserve des dispositions constitutionnelles et, le cas échéant, législatives ». Il s'agit, en ce qui concerne directement le Conseil, des articles 53 à 74 de la Constitution et de la loi du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil national.

Selon le 2^e alinéa de l'article 61, le règlement doit, avant sa mise en application, être soumis au Tribunal suprême qui se prononce sur sa conformité. Une formule identique figure dans l'article 90-A-1^o déjà cité.

Comme en France, la saisine du Tribunal est donc automatique ⁽²³⁾. Le Tribunal suprême a statué sur cette question par décision du 28 octobre 1964 en déclarant certains articles du règlement non conformes, puis le 4 juin 1965 après révision de ces articles ⁽²⁴⁾.

B. Le Tribunal suprême, juge administratif

La compétence du Tribunal résulte principalement mais non exclusivement de l'article 90-B de la Constitution. Elle présente les caractères suivants :

1^o Selon le 1^o du texte, il statue souverainement « 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 ».

La première partie de la phrase correspond à la conception classique du recours pour excès de pouvoir, recours qui est, à Monaco comme en France, dirigé contre les décisions des diverses autorités administratives. La seconde partie est propre à la Principauté car, selon l'article 68 de la Constitution, le Prince rend deux catégories d'ordonnances. Il s'agit, en premier lieu, des « ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois » et ce sont elles seules qui peuvent être déférées au Tribunal suprême.

Elles manifestent l'existence d'un pouvoir réglementaire dérivé, car la Constitution monégasque ne connaît pas un pouvoir réglementaire autonome au sens de l'article 37 de la Constitution française. Il n'est pas dit que ces ordonnances sont des actes d'une autorité administrative, mais l'essentiel est qu'elles peuvent être déférées au Tribunal suprême qui peut les annuler ⁽²⁵⁾.

Dans le même ordre d'idées, les ordonnances individuelles (par exemple celles qui concernent des agents publics) peuvent également être déférées au Tribunal ⁽²⁶⁾.

Quant à la seconde partie de la phrase figurant dans l'article 68 de la Constitution, elle concerne les ordonnances nécessaires « pour l'application des traités ou accords internationaux ». Cette formule n'étant pas reprise dans l'article 90-A-1^o, on doit, à bon droit, estimer que ces ordonnances ne peuvent être déférées au Tribunal suprême. Au surplus, elles appartiennent à la catégorie des actes de gouvernement. Cette notion est reconnue par le Tribunal selon une jurisprudence proche de celle du Conseil d'État français ⁽²⁷⁾.

2^o On n'en a pas terminé avec l'article 90-B-1^o car ce texte ajoute que le Tribunal, qui statue souverainement sur les recours qui viennent d'être examinés, statue aussi « sur l'octroi des indemnités qui en résultent ».

La formule est à rapprocher de celle qui figure dans l'article 90-A-2^o mais elle est néanmoins différente car l'octroi d'une indemnité est alors liée à la réussite d'un recours en annulation. Normalement, ainsi qu'on l'a déjà dit, le Tribunal ne connaît pas des recours indemnitaires (v. 2^e partie). Mais, en matière administrative comme en matière constitutionnelle, il dispose de cette compétence exceptionnelle. En matière administrative, il a même tendance à l'étendre au cas où l'illégalité n'a pas été l'objet du recours mais aurait été constatée par voie d'exception ⁽²⁸⁾.

3^o Selon l'article 90-B-2^o, le Tribunal statue encore souverainement « sur les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort ».

Cette compétence est identique à celle qui est conférée au Conseil d'État français. On rappellera que celui-ci, depuis les réformes de 1987-1995, est devenu et deviendra encore plus dans l'avenir presque exclusivement un juge de cassation. À ce jour, le Tribunal n'a jamais eu à exercer cette compétence. Mais, en 1960 ⁽²⁹⁾, il avait dû se déclarer incompétent, car, à l'époque, aucun texte ne lui permettait de statuer sur un recours dirigé contre la décision d'une juridiction administrative (en l'espèce, la commission administrative contentieuse des travailleurs indépendants). Le texte est donc destiné à combler cette lacune. Cette compétence peut, par exemple, concerner les juridictions ordinaires.

4^o Selon l'article 90-b-3^o, le Tribunal statue sur les recours en interprétation et en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois. Le recours en appréciation de validité est le pendant de celui qui existe en matière constitutionnelle. Au contraire, le recours en interprétation est propre au contentieux administratif. Il s'agit, dans les deux

cas, de recours sur renvoi des tribunaux judiciaires qui doivent être exercés dans les deux mois de la date à laquelle la décision de la juridiction judiciaire est devenue définitive (ord. 16 avr. 1963, art. 16).

5° Le Tribunal suprême n'est pas compétent en matière électorale, aussi bien pour les élections administratives que pour les élections politiques. À propos du Conseil national, l'article 55 de la Constitution décide que le contrôle de la régularité des élections est confié aux tribunaux.

Pourtant, il dispose d'une compétence spéciale qui lui est conférée par l'article 9 de la loi du 25 février 1968 sur les élections nationales et communales. Cette compétence est organisée par l'ordonnance du 22 décembre 1969. Elle concerne le recours spécial que le ministre d'État peut exercer devant le Tribunal pour irrégularité du tableau de révision de la liste électorale. Ce recours est un recours pour excès de pouvoir (art. 3 de l'ord. du 22 déc. 1969) qui aboutit à l'annulation des opérations de révision (art. 9) ⁽³⁰⁾.

C. Le Tribunal suprême, juge des conflits

Le Tribunal suprême n'est pas seulement juge constitutionnel et juge administratif. Selon l'article 90-c de la Constitution, il « statue sur les conflits de compétence juridictionnelle ». Cette compétence lui avait été attribuée par une ordonnance-loi du 9 juillet 1932 mais elle a reçu, en 1962, une consécration constitutionnelle. Ainsi, le Tribunal suprême en dépit de ses compétences au fond, est aussi juge des conflits comme le fut le Conseil d'État français de la fondation à 1848 et de 1852 à 1872. Mais il est intéressant de noter qu'en 1932 le Tribunal suprême n'était pas juge administratif de sorte que, comme l'indiquait d'ailleurs l'article 1^{er} de l'ordonnance, le conflit ne pouvait être élevé devant le juge judiciaire que si l'affaire relevait de « l'autorité administrative », c'est-à-dire était soustraite à tout contrôle juridictionnel ⁽³¹⁾.

Aujourd'hui, la procédure du conflit est régie, en application de l'article 90-c, par les articles 45 à 51 de l'ordonnance du 16 avril 1963. Elle s'apparente au conflit positif. D'office ou à la requête du ministre d'État, le procureur général peut requérir le dessaisissement du tribunal judiciaire saisi, les parties entendues. Le dessaisissement est de droit et le Tribunal suprême statue sur la compétence. S'il décide que l'affaire relève de l'autorité judiciaire, celle-ci est, de plein droit, ressaisie de l'affaire. Si, au contraire, il se prononce en faveur de sa propre compétence, la partie la plus diligente doit le saisir dans le mois de notification de sa décision.

Cette procédure ne s'est pas appliquée depuis 1962. Mais cela n'empêche évidemment pas les parties d'invoquer des problèmes de compétence aussi bien devant les juges judiciaires que devant le Tribunal suprême ⁽³²⁾.

II. Techniques de contrôle. L'unicité du contentieux objectif et le partage du contentieux subjectif

A. L'unicité du contentieux objectif

Le fait que le Tribunal suprême soit à la fois juge constitutionnel et juge administratif est une chance qu'il devait saisir. Dans les deux cas, il reçoit des recours en annulation ou en appréciation de validité. La procédure est identique car l'ordonnance du 16 avril 1963, dans ses articles concernant la procédure (art. 13 à 38, à l'exception de l'art. 35) ne fait aucune distinction entre les recours. Même les articles concernant les procédures d'urgence (sursis à exécution et référé, art. 39 à 44) ne comportent aucune exclusion.

Les différences voulues par la Constitution sont au nombre de deux :

1° En matière constitutionnelle, le Tribunal siège obligatoirement en Assemblée plénière (art. 91, al. 2, 1°) et il indique « siégeant et délibérant en Assemblée plénière et en matière constitutionnelle ». Mais il peut aussi siéger en Assemblée plénière en matière administrative sur renvoi du président ou décision de la section administrative (art. 91, al. 2, 3°).

2° En matière administrative, il connaît des recours en annulation pour excès de pouvoir contre les décisions des diverses autorités administratives et les ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois (art. 90-b-1°) ainsi que sur les recours en appréciation de validité concernant les mêmes actes (art. 90-b-3°). Sa compétence en matière constitutionnelle est définie différemment. Selon l'article 90-a-2°, il connaît des recours en annulation et en appréciation de validité « 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 ».

Cette seconde différence peut sembler importante d'autant plus que le critère reconnu par l'article 90-b est un critère organique alors que celui auquel a recours l'article 90-a est matériel. On remarquera, en effet, que le texte ne dit pas « recours ? contre les lois ». Mais cette rédaction est le legs du passé. Elle remonte à la Constitution de 1911, c'est-à-dire à une époque où le Tribunal ne connaissait que des atteintes aux droits et

libertés. D'ailleurs, selon l'article 11 de l'ordonnance du 21 avril 1911, le recours devait être déposé dans les deux mois « à partir du jour où a eu lieu le fait sur lequel il est fondé ». Aujourd'hui, sauf le cas de voie de fait (infra, B), le recours est dirigé contre une loi votée par le Conseil national et promulguée par le Prince.

L'analyse de ces différences mais aussi des rapprochements qu'elles entraînent nécessairement a été effectuée de façon très remarquable par M. Prosper Weil en 1979 ⁽³³⁾. Le point de départ du raisonnement est que, en matière administrative, le Tribunal peut statuer sur la base d'une exception et que « au regard du juge de l'excès de pouvoir, la violation de la Constitution n'est en elle-même qu'une variété de violation de la règle de droit ». Si l'on compare, sur ce point, avec la situation en France, le juge administratif peut reconnaître la violation directe de la Constitution par un acte administratif. Mais il s'interdit de le faire si une loi s'interpose entre la Constitution et l'acte administratif. C'est la théorie dite de la « loi-écran » ⁽³⁴⁾. À Monaco, la théorie de la loi-écran n'a pas lieu de s'appliquer puisque le juge administratif est en même temps juge constitutionnel et qu'il peut accueillir une exception d'inconstitutionnalité.

Il est vrai que, dans l'affaire jugée en 1979, le contrôle de constitutionnalité ne s'est pas effectué par rapport au titre III de la Constitution, mais par rapport à l'article 51 qui ne figure pas dans ce titre. C'est alors qu'il faut revenir sur ce renvoi dont on a dit précédemment qu'il était le legs du passé. Un juge constitutionnel tire de sa fonction le pouvoir de déterminer lui-même, par sa jurisprudence, les normes de référence à partir desquelles il exerce son contrôle. Bien entendu, il est nécessaire qu'il justifie l'emploi de ces normes. C'est ce qu'a fait, à propos de l'extension du « bloc de constitutionnalité », le Conseil constitutionnel français à propos des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » ⁽³⁵⁾. Et c'est ce que fit le Tribunal suprême en tirant du titre III de la Constitution plus que ce qu'une interprétation stricte de ce texte pouvait laisser supposer dans le passé. C'est ainsi qu'il a consacré le principe d'égalité de tous devant les charges publiques ⁽³⁶⁾.

En définitive, parce qu'il connaît des recours directs mais surtout parce qu'il connaît, dans ses deux attributions, des recours en appréciation de validité, le Tribunal suprême a donc tendance, dans des limites qu'il faut bien considérer comme raisonnables, à unifier ses attributions dans l'exercice de son contrôle en matière de contentieux objectif.

B. Le partage du contentieux subjectif

Comme beaucoup d'autres États, Monaco se rattache, en ce qui concerne le contentieux administratif, à ce qu'on appelle les systèmes mixtes. C'est-à-dire que, si le contentieux objectif relève de ce juge spécial qu'est le Tribunal suprême, le contentieux subjectif appartient au juge judiciaire. Il s'agit essentiellement des litiges concernant la responsabilité des personnes publiques et de ceux qui dérivent des marchés et contrats administratifs. Ce partage existe dans de nombreux systèmes juridiques, au premier chef en Allemagne et en Belgique ⁽³⁷⁾.

Dans la Principauté, selon l'article 12 de la loi du 15 juillet 1965 portant organisation judiciaire, « le Tribunal de première instance connaît encore comme juge de droit commun en matière administrative, en premier ressort, de tous les litiges autres que ceux dont la connaissance est expressément attribuée par la Constitution ou la loi au Tribunal suprême ou à une autre juridiction ». Ainsi, dans les litiges mettant en cause la responsabilité de l'État ou d'une autre personne publique du fait d'un acte matériel ainsi que dans ceux qui concernent un contrat, fût-il un contrat administratif, la compétence est celle du juge judiciaire ⁽³⁸⁾.

Les développements qui précèdent ont pourtant montré que le Tribunal suprême disposait d'une compétence exceptionnelle à propos du contentieux subjectif.

En matière constitutionnelle, selon l'article 90-a-2°, il statue sur « les (recours)? 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 ». C'est à ce propos qu'on a déjà signalé qu'il pouvait se prononcer sur des voies de fait ⁽³⁹⁾.

En matière administrative, selon l'article 90-B-1°, il statue sur l'octroi des indemnités qui « résultent » des recours en annulation. Dans ce cas, l'annulation précède nécessairement l'attribution de l'indemnité et le Tribunal se prononce dans la même décision (art. 35 de l'ord. du 16 avr. 1963) à condition évidemment que le préjudice soit réparable ⁽⁴⁰⁾. Il s'agit alors d'une situation classique en droit administratif français à propos des relations entre l'illégalité et la faute ⁽⁴¹⁾.

La demande d'indemnité doit être liée au recours en annulation. La jurisprudence ajoute qu'elle peut l'être aussi sur la base d'une exception d'illégalité ⁽⁴²⁾. Sinon, le préjudice, s'il est réparable et dû à une faute de l'administration, ne peut donner lieu qu'à une action devant le juge judiciaire, juge de droit commun en matière administrative car le Tribunal ne détient en cette matière qu'une compétence d'attribution.

Conclusion

On peut dire que le Tribunal suprême de la Principauté de Monaco est un juge constitutionnel à part entière. Il connaît des recours directs contre les lois qui lui sont déférés par toute personne ayant intérêt à agir, dans le délai de deux mois de leur publication alors qu'elles sont déjà entrées en application. Mais il connaît aussi des exceptions d'inconstitutionnalité qui peuvent lui être déférées par les tribunaux judiciaires ou dont il se saisit lui-même. Il peut en outre accorder des indemnités en réparation des préjudices causés par une atteinte aux droits et libertés.

Ces diverses attributions viennent s'ajouter à celles qu'il détient comme juge administratif compétent pour connaître des recours en annulation de tous les actes administratifs. À ce titre, il peut d'ailleurs soulever l'inconstitutionnalité de la loi qui sert de base à l'acte attaqué.

Il est rare qu'un juge détienne des pouvoirs aussi étendus permettant, au surplus une osmose entre ses fonctions constitutionnelles et ses fonctions administratives. De ce point de vue, il est un laboratoire dont devraient savoir user, dans le monde, les États en quête d'une extension de la défense des droits fondamentaux de leurs citoyens.

- (1) J.-C. Escarras, « Éléments de référence », Cahiers du CDPC, 1, Univ. Toulon, 1987, p. 67.
- (2) Ibid.
- (3) G. Tarello, L'interpretazione della legge, Giuffrè, 1980, p. 39.
- (4) Sur ce point, notamment, G. Zagrebelsky, « La doctrine du droit vivant », ALJC, II.1986, p. 55 ; A. Pugiotto, Sindacato di costituzionalità e « diritto vivente », Genesi, uso, implicazioni, Giuffrè, 1994.
- (5) On parle, en ce cas, d'un droit vivant d'origine administrative. La Cour exige, toutefois, que la pratique administrative soit « constante et extrêmement fréquente ». Cf. arrêt n° 177 de 1973, Giur. cost. 1973, p. 2348, cons. en droit n° 4.
- (6) G. Zagrebelsky, « La doctrine... », op. cit., p. 69. Cette idée renvoie à la pensée de E. Ehrlich, lié à l'École du droit libre. Cf. E. Ehrlich, I fondamenti della sociologia del diritto, Giuffrè, 1976 (trad. it. de Grundlegung der Soziologie des Rechts, 1913).
- (7) Ibid.
- (8) Th. Di Manno, Le juge constitutionnel et la technique des décisions interprétatives, PUAM-Economica, 1997, p. 190.
- (9) Cette idée avait déjà été mise en lumière et illustrée par le doyen Escarras, « Sur deux études... », op. cit., pp. 18-19. V. également, A. Viala, « L'interprétation du juge dans la hiérarchie des normes et des organes », Cette revue, n° 6, 1999, p. 91 et s.
- (10) Déc. n° 86-225 DC du 23 janv. 1987, Rec. p. 13.
- (11) Déc. n° 88-244 DC du 20 juill. 1988, Rec. p. 119, cons. n° 15.
- (12) Déc. n° 94-345 DC du 29 juill. 1994, Rec. p. 106, cons. n° 6.
- (13) Déc. n° 94-357 DC du 25 janv. 1995, Rec. p. 151, cons. n° 12.
- (14) Déc. n° 98-404 DC du 18 déc. 1998, JO du 27 déc. 1998, p. 19663, cons. n° 7. Le Conseil s'appuie sur le caractère exceptionnel de la contribution, sur le fait que celle-ci avait été recouvrée depuis deux ans et sur la possibilité pour le législateur d'adopter d'autres mesures, non rétroactives, qui auraient pu remédier aux conséquences financières d'une éventuelle annulation contentieuse.
- (15) Déc. n° 98-407 DC du 14 janv. 1999, JO du 20 janv. 1999, p. 1028, cons. n° 20.
- (16) Déc. n° 99-416 DC du 23 juill. 1999, JO du 28 juill. 1999, p. 11250, cons. n° 15.
- (17) Déc. n° 99-425 DC du 29 déc. 1999, JO du 31 déc. 1999, p. 20012, cons. n° 15. Dans cette décision, ce sont aussi les circonstances particulières de l'espèce qui justifient les modalités d'indemnisation des « porteurs d'emprunt russe » prévues par le législateur.
- (18) Déc. n° 99-423 DC du 13 janv. 2000, JO du 20 janv. 2000, p. 992, cons. n° 7. Les parlementaires de gauche avaient subordonné la présentation d'un plan social, dans les entreprises de cinquante salariés et plus, à un préalable : avoir conclu un accord de réduction du temps de travail ou, à défaut, avoir engagé sérieusement et loyalement des négociations en ce sens.
- (19) V. notamment, déc. n° 83-162 DC des 19 et 20 juill. 1983, Rec. p. 49, cons. n° 85 ; n° 99-416 DC du 23 juill. 1999, préc., cons. nos 24, 25, 30.
- (20) Déc. n° 93-329 DC du 13 janv. 1994, Rec. p. 9.
- (21) Déc. n° 99-416 DC du 23 juill. 1999, préc., cons. n° 27.
- (22) Th. Di Manno, Le juge constitutionnel..., op. cit., p. 230.
- (23) Déc. n° 99-419 DC du 9 nov. 1999, JO du 16 nov. 1999, p. 16962.
- (24) J. Rivero, « La distinction du fait et du droit dans la jurisprudence du Conseil d'État français », Le fait et le droit, sous la dir. de Ch. Perelman, Bruylant, 1961, p. 130.
- (25) Cour const., n° 14 de 1964, Giur. cost. 1964, p. 129, cons. en droit n° 3.
- (26) Pour une illustration significative, voir les arrêts nos 438 et 439 de 1995 relatifs à l'emprisonnement de personnes affectées par le virus du sida, Giur. cost. 1998, p. 3445 et p. 3469.
- (27) Dans ce cas, la disposition législative ayant pu sortir indemne d'un premier examen de la Cour, peut être déclarée inconstitutionnelle quelques années plus tard, à l'occasion d'une nouvelle contestation, et parce que l'évolution des faits ne justifie plus son maintien en vigueur.
- (28) Déc. n° 85-187 DC du 25 janv. 1985, Rec. p. 43.
- (29) Cons. n° 10. Si, à l'occasion de sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999 sur la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, le Conseil

censure, pour la première fois, des dispositions en vigueur (alors qu'il avait jugé ces dispositions conformes à la Constitution quatorze ans plus tôt), c'est parce qu'il constate une évolution du droit (constitutionnel et conventionnel) et non une évolution des faits. On peut toutefois se demander si cette évolution du droit ne provient pas de sa plus grande sensibilité aux faits (cf. infra).

(30) CE, 2 juin 1999, M. Meyet, concl. J.-C. Bonichot, Petites affiches, n° 113, 1999., p. 11.

(31) Déc. n° 74-54 DC du 15 janv. 1975, Rec. p. 19, cons. n° 1.

(32) G. Vedel. « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif » (II), Cette revue, n° 2, 1997, p. 87.

(33) En ce sens, X. Philippe, Le contrôle de proportionnalité, op. cit., p. 176 et s. et p. 433 et s. ; G. Drago, Contentieux constitutionnel français, PUF, 1998, pp. 309-310.

(34) Déc. n° 81-132 DC du 16 janv. 1982, Rec. p. 18.

(35) Cons. n° 20.

(36) Déc. n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, Rec. p. 61.

(37) Cons. n° 55.

(38) Déc. n° 84-181 DC des 10 et 11 oct. 1984, Rec. p. 78.

(39) Déc. n° 85-196 DC du 8 août 1985, Rec. p. 63.

(40) Déc. n° 99-414 DC du 8 juill. 1999, JO du 10 juill. 1999, p. 10266. En l'espèce, c'est compte tenu des spécificités actuelles de l'enseignement dispensé dans les lycées agricoles privés qu'une telle aide peut être exclue.

(41) Déc. n° 82-153 DC du 14 janv. 1983, Rec. p. 35.

(42) Déc. n° 85-192 DC du 25 juill. 1985, Rec. p. 56.