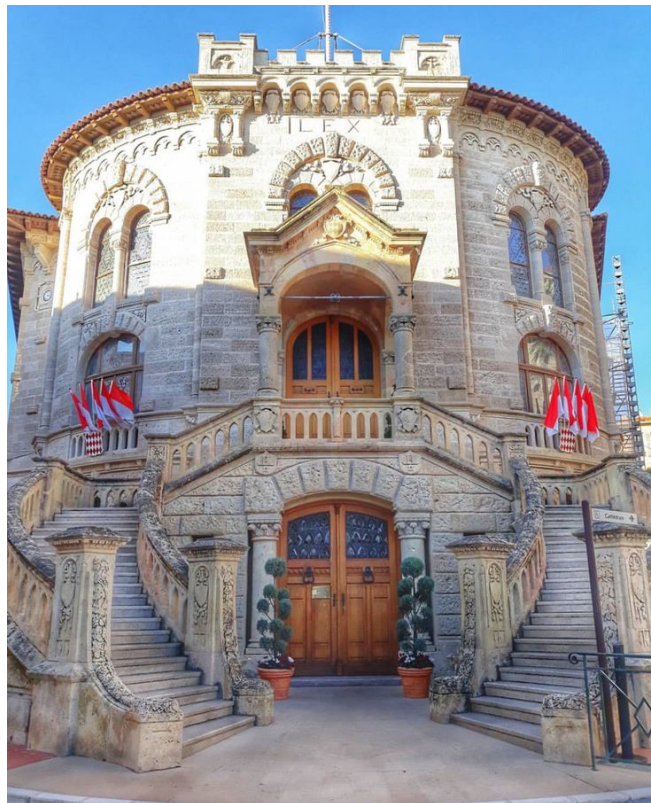


# MONASSODROIT

---



**CENTENAIRE DE LA DECISION M. LE MARQUIS DE B C/  
ADMINISTRATION DES DOMAINES : BREF RETOUR SUR  
L'ÉVOLUTION DU TRIBUNAL SUPRÊME**

« La conduite de cette action s'inscrit dans le cadre de nos institutions et de la Constitution que le Prince Rainier, Mon Père, nous a léguée. Par Ma présence parmi vous ce jour, je veux affirmer solennellement Mon attachement à cette Constitution qui nous a définitivement placés au sein de la grande famille des États de droit, respectueux des libertés et des droits fondamentaux, tout en garantissant l'intangibilité de nos spécificités. »<sup>1</sup>

Souvent méconnu<sup>2</sup>, le Tribunal Suprême de Monaco peut être considéré comme la première juridiction constitutionnelle au monde<sup>3</sup>. Si le Professeur Roland Drago a concédé à la Cour Suprême des États-Unis avec sa décision *Marbury c/Madison*<sup>4</sup>, la naissance d'un système de contrôle des garanties suprêmes, il affirme que cette Cour est une « juridiction ordinaire et n'est ni en droit ni en fait une juridiction constitutionnelle »<sup>5</sup>.

Pour cette raison, l'étude de la première juridiction constitutionnelle a un intérêt particulier. On sait que le Tribunal Suprême a plusieurs originalités qui fondent également la nécessité de son analyse : sa composition, sa compétence mais également ses sources d'inspirations.

Si le Tribunal naît dans le texte dès la Constitution du 5 janvier 1911<sup>6</sup>, « la juridiction monégasque ne fut installée qu'en 1919 »<sup>7</sup>. Il a fallu attendre le 3 avril 1925 pour voir la première décision rendue<sup>8</sup>. C'est à l'occasion de cet anniversaire qu'est livré ce commentaire de la décision *M. le Marquis de B c/ Administration des Domaines*.

En l'espèce, le requérant, propriétaire d'un immeuble, demande au tribunal le 11 mars 1922 de condamner l'administration des Finances et le Gouvernement de la Principauté au titre du préjudice qu'il aurait subi du fait de la lenteur de la procédure et de l'abandon du projet d'expropriation.

---

<sup>1</sup>S.A.S. Albert II, Prince Souverain de Monaco, Allocution devant le Conseil National du 23 juin 2006, [Séance privée solennelle tenue le 23 juin 2006 au Conseil National à l'occasion de la visite officielle de S.A.S. le Prince Albert II](#).

<sup>2</sup>Au point où sur le site internet du Conseil Constitutionnel, le Tribunal Suprême est absent des références aux cours constitutionnelles étrangères : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/activites-internationales/cours-constitutionnelles-etrangeres>

<sup>3</sup>Voir en ce sens : R. Drago, «Le tribunal Suprême de la Principauté de Monaco», *Revue de droit monégasque*, n° 0, 2000, p. 29 et suiv. ; R. Drago, *Éloge du droit public, Discours à l'audience solennelle de la rentrée de la cour d'appel de Monaco du 1er octobre 1999*. Disponible ici : <https://journaldemonaco.gouv.mc/Journaux/1999/Journal-7414/ANNEE-JUDICIAIRE-1999-2000-Rentree-des-Cours-et-Tribunaux-Audience-Solennelle-du-vendredi-1er-octobre-1999> ; J.-B. d'Onorio, *Monaco, monarchie et démocratie*, PUAM-PUP, 2e éd., 2018, 280 p. et J. Padovani, *Essai de modélisation de la justice constitutionnelle : réflexions à partir du recentrage du contentieux constitutionnel français autour des droits et libertés*, Thèse dact., 2019, p. 222.

<sup>4</sup>Cour Suprême des États-Unis, 24 févr. 1803, *Marbury v Madison*.

<sup>5</sup>R. Drago, *Éloge du droit public, op. cit.*

<sup>6</sup>Article 14 de la Constitution du 5 janvier 1911. Disponible ici : [https://legimonaco.mc/constitution/res/Constitution\\_du\\_5\\_janvier\\_1911.pdf](https://legimonaco.mc/constitution/res/Constitution_du_5_janvier_1911.pdf)

<sup>7</sup><https://www.tribunal-supreme.mc/presentation-tribunal-supreme-de-monaco/>

<sup>8</sup>Tribunal Suprême, 3 avril 1925, *M. le Marquis de B c/ Administration des Domaines*. Disponible ici : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/1925/04-03-27429/>

C'est au visa de la Constitution de 1911 et de l'ordonnance souveraine sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême<sup>9</sup> que le tribunal rejette cette demande.

Cet arrêt permet de revenir sur la place des droits fondamentaux et de la justice constitutionnelle dans l'histoire juridique monégasque (I). En s'appuyant plus précisément sur la motivation du Tribunal, il sera analysé l'évolution de la compétence du Tribunal Suprême permettant de se questionner sur la place de cette juridiction dans la théorie générale relative aux juridictions constitutionnelles (II).

## **I. La progressive instauration d'une juridiction constitutionnelle comme garante des droits et libertés**

La Constitution de 1911 est une évolution majeure dans l'histoire constitutionnelle monégasque. Octroyant des droits et libertés (A.), elle assure leur garantie par le biais de l'instauration du Tribunal Suprême (B.)<sup>10</sup>.

### **A. Les droits et libertés octroyés par le Prince avec la Constitution de 1911**

Si les droits et libertés des peuples et des individus sont une question centrale dans l'Europe du XIXe siècle, la Principauté de Monaco ne s'en saisit que par réaction et non pas par volonté profonde (du moins de la part des Souverains) de changer le mode de fonctionnement de leur petit pays.

Le Prince Florestan Ier (1785-1856), suite à des contestations de ses sujets de Menton et Roquebrune, promulgue le 25 février 1848 une Charte constitutionnelle qui reprend du bout en bout la Constitution du Roi de Sardaigne, appelée *Statuto Albertino* du nom du roi *Carlo-Alberto di Savoia* (1798-1849) alors régnant<sup>11</sup>. Cette action du Prince ne peut pas être considérée en droit strict comme un octroi mais comme un "pacte", car reprenant en intégralité un autre texte<sup>12</sup>.

Ce texte est un embryon de protection de certains droits alors centraux à l'époque. Il y a notamment la liberté de culte (Article Premier), le consentement à l'impôt (Art. X), la liberté de la presse (Art XI), et de manière globale, la liberté individuelle (Art. XII)<sup>13</sup>. Bien que partant d'une intention louable, cette Charte ne suffit pas pour apaiser les tensions

---

<sup>9</sup>Ordonnance Souveraine du 21 avril 1911 sur l'organisation et le fonctionnement du tribunal Suprême.

Disponible ici : <https://journaldemonaco.gouv.mc/Journaux/1911/Journal-2762>

<sup>10</sup>Voir sur cette partie de manière plus détaillée : J.-B. d'Onorio, *op. cit.*

<sup>11</sup>Préambule de la Charte constitutionnelle du 25 février 1848. Disponible ici :

<https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783598440786.263/pdf?licenseType=restricted&srsId=AfmBOoxkoIYbH8t5NmTPGXdJi1uIAq3MnKzJg8Bhy0u30WEzStUxnC>

<sup>12</sup>J.-B. d'Onorio, *op. cit.*, p. 48

<sup>13</sup>Charte constitutionnelle du 25 février 1848

avec les Mentonnais et les Roquebrunois qui, le 2 février 1861 deviennent Français sur renonciation du Prince Charles III. Cette charte ne fut jamais appliquée.

Ce n'est qu'au début du XXe siècle qu'une réelle protection des droits et libertés fondamentaux naît. Le 5 janvier 1911, le Prince Albert Ier octroie une Constitution à son peuple<sup>14</sup> (environ 1 400 sujets)<sup>15</sup>, et se place en Souverain constitutionnel, puisque, par principe, il dispose désormais de pouvoirs encadrés par la Constitution.

Cette Constitution n'est ni le fruit d'une écriture personnelle, ni le fruit d'un travail en interne, mais le fruit d'un recours à une Commission de brillants jurisconsultes français, composée de Louis Renault, prix Nobel de la paix 1907, et André Weis, tous deux professeurs de droit international à Paris, ainsi que Jules Roche, avocat, député et ancien ministre<sup>16</sup>.

Ce texte, qui se nomme *Loi constitutionnelle portant organisation de la Principauté de Monaco du 5 janvier 1911*, mais qui dans son corps parle plusieurs fois de Constitution, est original à bien des égards. L'une de ces innovations réside dans le Titre II - Droits publics.

Le Prince Albert Ier octroie des droits qui sont essentiellement civils et politiques

Dans ce titre, sont intégrés dix articles qui protègent des droits reconnus à tous, à l'exception de l'article 5 et l'article 12 qui visent expressément les Monégasques :

- Article 5 : l'égalité de tous les Monégasques devant la loi et l'absence de privilège entre eux.
- Article 6 : La liberté individuelle, sous tendue par le principe de légalité des délits et des peines.
- Article 7 : La compétence exclusive de la Loi pour établir et appliquer les peines.
- Article 8 : l'inviolabilité du domicile et la compétence exclusive de la loi pour prévoir des situations dérogatoires.
- Article 9 : le droit de propriété et la compétence exclusive de la loi pour exproprier avec une indemnisation.
- Article 10 : La liberté de cultes et la liberté d'expression.
- Article 11 : la liberté de célébrer le culte.
- Article 12 : Liberté d'association et de se réunir pour les Monégasques.
- Article 13 : le droit d'adresser une pétition aux autorités publiques.

La reconnaissance de tous ces droits est largement d'inspiration étrangère, notamment française. Certains d'entre eux sont toutefois propres au particularisme de la Principauté. L'innovation majeure réside en l'article 14 de cette Constitution.

---

<sup>14</sup> J.-B. d' Onorio *Op. cit.*, p. 61

<sup>15</sup> V. rapport annexé à la Constitution de 1911

<sup>16</sup> R. Drago, "Le Tribunal Suprême de Monaco" [en ligne], *Cahier du Conseil constitutionnel*, N°8, 2000.

Disponible ici : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-tribunal-supreme-de-la-principaute-de-monaco>

## **B. L'instauration progressive du Tribunal Suprême comme garant des droits et libertés**

L'article 14 énonce : « Un Tribunal Suprême est institué pour statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le présent titre ».

Aujourd'hui ce type d'article qui énonce clairement la compétence d'une juridiction pourrait nous paraître banal, mais en 1911, ce seul article place Monaco dans une certaine modernité en termes de protection des droits et libertés fondamentaux, puisqu'il permet une protection qui viendra 97 ans plus tard en France, en 2008, avec la Question prioritaire de constitutionnalité. Toutefois, dans le cadre de la Constitution de 1911, il s'agit d'un recours *a posteriori* et direct.

La seule juridiction similaire à cette époque est le Tribunal d'Empire institué en Autriche-Hongrie en 1867 mais qui se cantonnait quasi exclusivement aux conflits de compétences entre l'Empire et les États membres. Le rapprochement entre les deux se fit en 1920 lors du remaniement de cette dernière initié par Hans Kelsen<sup>17</sup>. Comme le mentionne Roland DRAGO, cette juridiction est d'ailleurs une source d'inspiration pour le Tribunal Suprême<sup>18</sup>. Si son existence est consacrée le 5 janvier 1911, c'est par les Ordonnances souveraines du 21 avril 1911<sup>19</sup> qu'il est véritablement consacré dans le droit monégasque. En raison de la guerre, il a fallu attendre 1919 (après les accords conclus avec la France<sup>20</sup>) qu'il sera véritablement installé<sup>21</sup>. En 1922, le Tribunal Suprême se rend réellement opérationnel dans la mesure où il reçoit la première requête. La décision, dont le centenaire est fêté à la date de publication du présent article, est la première permettant au Tribunal Suprême d'assurer son effectivité avec 559 décisions depuis (dont seulement 28 de 1925 à 1962).

La décision commentée est donc la première de cette institution.

L'article 14 de la Constitution de 1911 est complété par l'article 58 qui prévoit que le Tribunal est « composé de cinq membres nommés par le Prince, savoir : un membre présenté par le Conseil d'État : un, par le Conseil national ; deux, par la Cour d'appel, un par le Tribunal civil de première instance ». Il est également assez éloquent de l'indépendance de cette Cour par rapport au Prince puisque le premier article de l'ordonnance susdit mentionne que « le Tribunal Suprême 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. » Ainsi, il s'agit d'une justice déléguée et non pas retenue.

---

<sup>17</sup>R. Drago, «Le Tribunal Suprême de Monaco», *Cahier du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*

<sup>18</sup>R. Drago, «Le Tribunal Suprême de Monaco», *Cahier du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*

<sup>19</sup>Ordonnance Souveraine du 21 avril 1911 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême  
Disponible ici : <https://journaldemonaco.gouv.mc/Journaux/1911/Journal-2762>

<sup>20</sup>Traité du 17 juillet 1918 fixant les rapports entre la Principauté et le France. Disponible ici :  
<https://legimonaco.mc/tai/traite/1918/07-17-tai11000010/>

<sup>21</sup>R. Drago, «Le Tribunal Suprême de Monaco», *Cahier du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*

La présente décision montre les débuts quelque peu tempérés du Tribunal Suprême bien qu'il ait pu instaurer sa place dans le paysage institutionnel monégasque. Toutefois, son importance ne sera pérennisée qu'avec la Constitution de 1962.

## **II. La pérennisation du Tribunal Suprême comme juridiction constitutionnelle originale**

Loin de revenir sur les garanties constitutionnelles, la Constitution de 1962 va pérenniser l'existence du Tribunal Suprême en étendant sa compétence (A.). A l'aune de cette extension, il est permis de s'interroger sur la place de cette juridiction dans les modèles de justice constitutionnelle et de montrer ses particularités mais également ses liens avec d'autres juridictions constitutionnelles (B.).

### **A. L'extension des compétences du Tribunal Suprême**

L'arrêt ici commenté montre une double limitation originale du Tribunal Suprême. Tout d'abord, il ne peut connaître que des atteintes aux droits et libertés du Titre II<sup>22</sup>. De plus, il n'est compétent uniquement dans le cas où les juridictions ordinaires ne seraient pas compétentes. Si la première condition est prévue par la Constitution elle-même<sup>23</sup> et rappelée par l'ordonnance sur le Tribunal Suprême<sup>24</sup>, la seconde n'est prévue que par cette ordonnance. Il faut toutefois mentionner qu'il a accepté d'apprécier la constitutionnalité des lois mais également des actes administratifs<sup>25</sup>. Les juges ont pu prononcer l'annulation de ces normes<sup>26</sup>. En l'espèce, le Tribunal rejette la demande du requérant dans la mesure où il requiert une indemnité en raison d'un préjudice, ce qui n'entre pas dans les atteintes aux droits fondamentaux parce que les tribunaux ordinaires pourraient être compétents. En outre, les juges, en prenant en compte le délai de deux mois qui doit être respecté par les requérants<sup>27</sup>, affirment qu'il est possible à la fois de faire un recours devant le Tribunal Suprême concernant l'inconstitutionnalité ainsi que devant les juridictions ordinaires concernant les questions indemnitaires.

Cette décision montre le caractère restrictif des compétences du Tribunal. Roland Drago affirme que « la délimitation de sa compétence relève presque de la quadrature du

---

<sup>22</sup>Voir supra (I. A.)

<sup>23</sup>Article 14 de la Constitution du 5 janvier 1911 : "Un Tribunal Suprême est institué pour statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le présent titre."

<sup>24</sup>Article 1er de l'Ordonnance Souveraine du 21 avril 1911 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême.

<sup>25</sup>R. Drago, "Le Tribunal Suprême de Monaco", Cahier du Conseil constitutionnel, *Op. cit.*

<sup>26</sup>Article 25 de l'Ordonnance Souveraine du 21 avril 1911 sur l'organisation et le fonctionnement du tribunal Suprême.

<sup>27</sup>Article 11 de l'Ordonnance Souveraine du 21 avril 1911 sur l'organisation et le fonctionnement du tribunal Suprême

cercle »<sup>28</sup>. Elle montre également le fait que ce dernier se considère comme n'ayant que des compétences d'attribution<sup>29</sup>. Comme l'affirme M. Didier Ribes, le Tribunal « s'est tenu à une lecture littérale de la Constitution »<sup>30</sup> il a notamment « refusé toute protection des droits procéduraux<sup>31</sup> ». À cet égard, le tribunal se déclare incompétent dans les trois premières décisions de son existence<sup>32</sup>.

Toutefois, le droit constitutionnel monégasque va évoluer en élargissant de manière substantielle les compétences de cette juridiction. Conjointement, le Tribunal Suprême va substituer une interprétation élargie de ses compétences à son auto-limitation originale.

Ces modifications vont se faire dès 1958 avec la création d'un recours contentieux administratif<sup>33</sup>. Ce recours va passer d'une justice retenue à une justice déléguée en 1961<sup>34</sup>.

Le véritable changement est venu avec la Constitution de 1962<sup>35</sup>. Au sein de cette dernière, le Titre X est relatif à la Justice. Les articles 89 à 92 changent du laconique article 14 de la précédente Constitution. L'article 90 prévoit les trois domaines de compétences du Tribunal. Dorénavant, il est compétent en matière constitutionnelle, administrative et en tant que juridiction des conflits.

Concernant la compétence constitutionnelle<sup>36</sup>, elle se divise en deux éléments. D'un côté, il y a une saisine obligatoire concernant la conformité du règlement du Conseil National<sup>37</sup>. Ce dernier contrôle se fait au regard de toutes les normes constitutionnelles et, le cas échéant, législatives. Ensuite, il est compétent en matière de contrôle de constitutionnalité qui recouvre le contrôle *a posteriori* des lois mais également des questions préjudicielles par l'autorité judiciaire ainsi que sur les questions indemnitaires<sup>38</sup>. Pour ces compétences, le Tribunal n'apprécie la constitutionnalité qu'au regard des droits et libertés prévus au Titre III de la Constitution. Il faut toutefois mentionner des principes prétoriens

---

<sup>28</sup>R. Drago, "Le tribunal Suprême de Monaco", *Cahier du Conseil constitutionnel*, *Op. cit.*

<sup>29</sup>Voir de manière claire l'attitude du Tribunal Suprême dans la décision Tribunal Suprême, 27 novembre 1926, *P. et C. c/ sieur M.*

<sup>30</sup>D. Ribes, "Le droit à un recours effectif dans la jurisprudence du Tribunal Suprême de Monaco", in *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-François Renucci*, Dalloz, coll. "Études, mélanges, travaux", 2024, p. 470

<sup>31</sup>*Ibid.*

<sup>32</sup>Tribunal Suprême, 3 avril 1925, *M. le Marquis de B c/ Administration des Domaines* ; Tribunal Suprême, 27 novembre 1926, *P. et C. c/ sieur M.* et Tribunal Suprême, 14 décembre 1927, *consorts C. c/ Administration des Domaines*.

<sup>33</sup>Ordonnance Souveraine n° 1.792 du 7 mai 1958 portant création d'un recours contentieux administratif. Disponible ici : <https://journaldemonaco.gouv.mc/Journaux/1958/Journal-5249/Ordonnance-Souveraine-n-1.792-portant-creation-d-un-recours-contentieux-administratif>

<sup>34</sup>Ordonnance-loi n° 702 du 4 janvier 1961 concernant le contentieux administratif de l'annulation. Disponible ici : <https://journaldemonaco.gouv.mc/Journaux/1961/Journal-5389/Ordonnance-Loi-n-702-concernant-le-Contentieux-Administratif-de-l-Annulation-a-Expose-des-motifs-b-Texte-de-l-Ordonnance-Loi>

<sup>35</sup>Constitution du 17 décembre 1962 de la Principauté. Disponible ici : <https://www.gouv.mc/Gouvernement-et-Institutions/Les-Institutions/La-Constitution-de-la-Principaute>

<sup>36</sup>A. de l'article 90 de la Constitution.

<sup>37</sup>A. 1°) de l'article 90 de la Constitution.

<sup>38</sup>A. 2°) de l'article 90 de la Constitution.

(notamment le principe constitutionnel d'égalité de tous devant les charges publiques<sup>39</sup>), des principes permettant d'opérer la conciliation (les « exigences résultant des caractères géographiques particuliers du territoire de l'État » ainsi que le « principe accordant une priorité aux citoyens monégasques, consacré notamment par l'article 25 de la Constitution »<sup>40</sup>) ainsi que des objectifs à valeur constitutionnelle. Il faut mentionner une particularité monégasque : le Tribunal Suprême est compétent en matière de voie de fait.

Les compétences en matière administrative se font à l'égard de toutes les normes et principes applicables en Principauté de Monaco<sup>41</sup>. Ces types de recours sont divisibles en quatre : le recours en annulation pour excès de pouvoir de l'ensemble des décisions des autorités administratives et des Ordonnances souveraines prises en application des lois<sup>42</sup> ; une compétence de plein contentieux en matière d'octroi des indemnités résultant de l'illégalité des précédentes normes contrôlées<sup>43</sup> ; le recours en cassation dirigé contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort<sup>44</sup> et enfin le contentieux de l'interprétation et de l'appréciation de validité des décisions des autorités administratives et des Ordonnances souveraines<sup>45</sup>.

En définitive, comme a affirmé R.Drago le contentieux objectif est unifié dans la compétence du Tribunal Suprême alors que le contentieux subjectif est partagé avec les juridictions ordinaires<sup>46</sup>.

Enfin, concernant la compétence en tant que juridiction des conflits, il faut mentionner qu'elle existait dès 1932<sup>47</sup>. Elle est consacrée au niveau constitutionnel<sup>48</sup>. Le Tribunal est compétent en matière de conflits entre les autorités judiciaires et administratives. De cette sorte, il apprécie lui-même ses propres compétences.

À l'aune de ces considérations, la décision serait aujourd'hui différente. Le Tribunal Suprême se considérerait certainement comme compétent en raison de son attribution en matière indemnitaire.

## **B. La place du Tribunal Suprême dans la théorie générale de justice constitutionnelle**

Le Tribunal Suprême paraît être une juridiction constitutionnelle originale. Il l'est certes par l'étendue de ses attributions, mais il faut tempérer cette affirmation par son incompétence dans des matières classiquement dévolues à ces juridictions (notamment le

---

<sup>39</sup>Tribunal Suprême, 1 février 1994, *Association des propriétaires de la Principauté de Monaco c/ État de Monaco*. Les juges font découler ce principe de l'article 17 de la Constitution de 1962 ("Les Monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a pas entre eux de privilèges").

<sup>40</sup>Tribunal Suprême, 20 juin 1989, *Association des propriétaires de la Principauté de Monaco*

<sup>41</sup>B. de l'article 90 de la Constitution.

<sup>42</sup>B. 1° de l'article 90 de la Constitution.

<sup>43</sup>B. 1° de l'article 90 de la Constitution.

<sup>44</sup>B. 2° de l'article 90 de la Constitution.

<sup>45</sup>B. 3° de l'article 90 de la Constitution.

<sup>46</sup>R. Drago, "Le Tribunal Suprême de Monaco", *Cahier du Conseil constitutionnel*, *Op. cit.*

<sup>47</sup>Ordonnance-loi n° 163 du 9 juillet 1932

<sup>48</sup>C. de l'article 90 de la Constitution.

contentieux électoral)<sup>49</sup>. Il faut également tempérer cette particularité par la compétence en matière administrative des juridictions constitutionnelles en Allemagne et en Autriche bien qu'il « existe, à côté, un système complet de juridiction administrative »<sup>50</sup>. Le Professeur Patrick Gaïa démontre cette originalité en affirmant que cet historique tend « à accentuer la particularité d'une institution qui, sans se départir totalement de la catégorie générique des Cours constitutionnelles, constitue néanmoins une juridiction à part dont les missions contentieuses dépassent aujourd'hui le cadre strict des missions de justice constitutionnelle »<sup>51</sup>.

Si l'évolution des Cours constitutionnelles rend moins pertinent la classification usuelle, il n'empêche que cette modélisation peut avoir des intérêts<sup>52</sup>. À l'aune de cette réflexion doctrinale, il est possible d'affirmer que si le Tribunal Suprême est original, il n'est pas pour autant inclassable. En ce sens, l'auteur précité affirme l'appartenance du Tribunal Suprême au modèle des Cours constitutionnelles dans la mesure où « il convient de relever un certain nombre de traits qui caractérisent en propre l'appartenance du Tribunal Suprême de la Principauté à ce modèle : l'existence d'un *statut constitutionnel* assurant son indépendance et sa pérennité ; le *monopole du contentieux constitutionnel* impliquant au minimum le contrôle de la constitutionnalité des lois ; une *juridiction* au sens propre mais située en dehors de l'appareil juridictionnel « ordinaire » ; enfin, le *statut particulier de ses membres* dont la nomination notamment, procède d'autorités politiques. »<sup>53</sup> C'est également ce qui est affirmé par R.Drago<sup>54</sup>. Son appartenance au modèle européen<sup>55</sup> est voulue par le constituant monégasque. Historiquement, le Tribunal Suprême « devance les illustrations classiques »<sup>56</sup> de ce modèle.

Au-delà, il est possible de percevoir une forme de ce qu'on pourrait considérer comme une « normalisation » du Tribunal Suprême au regard de ses homologues étrangers. Il s'agit de voir une forme de rapprochement dans les pratiques institutionnelles avec ce qui est classiquement fait dans d'autres contextes juridiques. L'exemple du premier rapport d'activité en 2021<sup>57</sup> est topique<sup>58</sup>.

---

<sup>49</sup>Toutefois le Tribunal Suprême est compétent pour connaître des recours du Ministre d'État quand le tableau de révision n'a pas été dressé conformément aux dispositions législatives (Article 9 de la Loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales).

<sup>50</sup>R. Drago, « Le Tribunal Suprême de Monaco », *Cahier du Conseil constitutionnel*, *Op. cit.*

<sup>51</sup>P. Gaïa, « Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco », *RFDC*, n°74, 2008, p. 392.

<sup>52</sup>Voir sur le sujet : J. Padovani, *Essai de modélisation de la justice constitutionnelle : réflexions à partir du recentrage du contentieux constitutionnel français autour des droits et libertés*, Thèse dyct., 2019, 710 p.

<sup>53</sup>P. Gaïa, « Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco », *RFDC*, n°74, 2008, p. 392.

<sup>54</sup>R. Drago, « Le Tribunal Suprême de Monaco », *Cahier du Conseil constitutionnel*, *Op. cit.*

<sup>55</sup>Voir notamment sur le sujet : L. Favoreu et W. Mastor, *Les cours constitutionnelles*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2e éd., 2012, 170 p.

<sup>56</sup>G. Tusseau, *Contentieux constitutionnel comparé. Une introduction au droit processuel constitutionnel*, LDGJ, 2021 p. 178

<sup>57</sup>Rapport d'activité du Tribunal Suprême de Monaco 2019-2021 remis au Prince souverain le 22 septembre 2021. Disponible ici : <https://www.tribunal-supreme.mc/vie-de-linstitution/rapport-dactivite-du-tribunal-supreme-2019-2021/>

<sup>58</sup>C. Chauvet, « Rompre un « silence séculaire » - À propos du rapport d'activité du Tribunal Suprême de la principauté de Monaco », *JCP G*, N°10, 2022, doctr. 335.

Le Tribunal Suprême a également œuvré, à l'instar des autres juridictions constitutionnelles, pour assurer des droits fondamentaux, parfois au-delà des textes. C'est notamment le cas pour le droit au recours effectif<sup>59</sup>.

Ces évolutions se font en partie par une certaine influence du droit international, et notamment de la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour conclure, il peut être rappelé l'affirmation de Roland Drago : « 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. »<sup>60</sup> Ce constat est d'autant plus vrai aujourd'hui à l'heure où la légitimité des juridictions constitutionnelles est contestée.

---

<sup>59</sup>D. Ribes, *op. cit.*, p. 470 et suiv.

<sup>60</sup>R. Drago, "Le tribunal Suprême de Monaco", Cahier du Conseil constitutionnel, *Op. cit.*

**Tableau récapitulatif des compétences du Tribunal Suprême<sup>61</sup>**

|                                                  | <b>Compétences de<br/>juridiction<br/>constitutionnelle</b>                                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>Compétences de<br/>juridiction<br/>administrative</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>Compétences de<br/>juge du conflit</b>                                                                                                      |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Fondement<br/>juridique</b>                   | A de l'article 90 de<br>la Constitution                                                                                                                                                                                                                                                                                         | B de l'article 90 de<br>la Constitution                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | C de l'article 90 de<br>la Constitution<br>(résulte avant la<br>Constitution de<br>1962 d'une<br>l'ordonnance-loi n°<br>163 du 9 juillet 1932) |
| <b>Types de recours et<br/>normes contrôlées</b> | 1. Conformité du<br>règlement du<br>Conseil national<br>(saisine obligatoire)<br>2. Contrôle de<br>constitutionnalité<br>des normes à<br>l'exception des<br>actes administratifs<br>→ Contrôle <i>a</i> des<br>lois.<br>→ Question<br>préjudicielle de<br>constitutionnalité<br>par l'autorité<br>judiciaire<br>→ Indemnisation | 1. Recours en<br>annulation pour<br>excès de pouvoir de<br>l'ensembles des<br>décisions des<br>autorités<br>administratives et<br>des Ordonnances<br>souveraines prises<br>en application des<br>lois<br>2. Plein contentieux<br>: octroi des<br>indemnités<br>résultant des<br>précédentes<br>normes contrôlées<br>3. Recours en<br>cassation dirigés<br>contre les décisions<br>des juridictions<br>administratives<br>statuant en dernier<br>ressort<br>4. Contentieux de<br>l'interprétation et<br>de l'appréciation de | Conflit de<br>compétence entre<br>les deux ordres de<br>juridiction                                                                            |

<sup>61</sup>Voir les textes applicables : Titre X de la Constitution du 17 décembre 1962 (révisée par la loi 1.249 du 2 avril 2002 ; Ordonnance Souveraine modifiée n. 2.984 du 16/04/1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême et Charte de déontologie des membres du Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>validité des décisions des autorités administratives et Ordonnances souveraines prises en application des lois</p> <p>5. Recours du Ministre d'État dans le cas où le tableau de révision n'a pas été dressé conformément (Article 9 de la Loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales)</p> |  |
| <b>Normes de référence</b> | <p>1. Pour le contrôle du règlement du Conseil national : toutes les normes constitutionnelles et le cas échéant législatives</p> <p>2. Pour le contrôle de constitutionnalité des normes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Libertés et droits prévus au Titre III de la Constitution</li> <li>- Principes constitutionnels d'origine prétorienne (par exemple le principe d'égalité de tous devant les charges publiques)</li> <li>- Principes permettant une</li> </ul> | Ensemble des règles et principes applicables en droit monégasque                                                                                                                                                                                                                                                            |  |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>conciliation entre les différents droits fondamentaux</p> <p>Il y a deux principes importants :</p> <p>→ « exigences résultant des caractères géographiques particuliers du territoire de l'État »</p> <p>→ « principe accordant une priorité aux citoyens monégasques, consacré notamment par l'article 25 de la Constitution »</p> <p>- Objectif à valeur constitutionnelle</p> |  |  |
| <p style="text-align: center;"><b><u>Procédure</u></b></p> <p>(Voir en détails la procédure : Ordonnance Souveraine modifiée n. 2.984 du 16/04/1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concernant ces contentieux, à l'exception des recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions administratives individuelles, le Tribunal Suprême siège en assemblée plénière (Article 91 alinéa 2 de la Constitution). L'assemblée plénière est composée des cinq membres titulaires du Tribunal, remplacés le cas échéant par les membres suppléants (Article 10 Ordonnance Souveraine modifiée n. 2.984)</li> <li>- Concernant les recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions administratives individuelles, le Tribunal Suprême siège en section administrative de trois membres (Article 91 alinéa 3 de la Constitution) La section administrative est composée de trois membres désignés par le Président dont deux au moins sont titulaires (Article 11 de l'Ordonnance n. 2.984)</li> <li>- La procédure est inquisitoire</li> <li>- La procédure est principalement écrite (Article 13 à 27 de l'Ordonnance n. 2.984)</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  |  |

- Le court débat qui a lieu lors de l'audience permet aux parties de développer une argumentation synthétisée sous l'autorité du Président du Tribunal Suprême (Article 31 alinéa 3 de l'Ordonnance n. 2.984)
- Le ministère public présente des conclusions dans tous les cas

Article rédigé par



Paul AUBIN

Master 1 droit public de la Faculté  
de Droit et de Science Politique  
de l'Université d'Aix-Marseille,

Adhérent de l'association  
Monassodroit



Maxime GIACOLETTO

Master 1 droit fiscal de la Faculté de  
Droit et de Science Politique de  
l'Université d'Aix-Marseille,

Trésorier de l'association  
Monassodroit

