

L'exemple du Tribunal suprême de Monaco

Didier Linotte

Président Tribunal suprême de Monaco

Monsieur le président,
Madame le secrétaire général,
Mesdames, Messieurs les présidents,
Mes chers collègues,

Je souhaite en premier lieu féliciter les organisateurs, pour le choix du sujet « le contradictoire » au cœur du juste procès, et les remercier pour avoir accepté d'entendre l'actualité du sujet à Monaco. Mes remerciements vont aussi à la Moldavie et à sa Cour constitutionnelle pour leur parfait et chaleureux accueil.

Je rappellerai d'abord l'ancienneté des textes qui à Monaco organisent, de manière très ouverte, le recours direct en contrôle de constitutionnalité des lois et de légalité administrative. C'est en effet la Constitution de 1911 qui prévoit cette procédure susceptible de déboucher sur l'annulation *erga omnes* de lois ayant pourtant reçu l'assentiment du Conseil national et du Prince ou d'actes émanés du seul exécutif.

Après la Constitution de 1962, c'est l'ordonnance souveraine organique n°2.984 du 16 avril 1963 qui régit le fonctionnement et l'organisation du Tribunal suprême.

C'est dire qu'il était nécessaire, notamment après l'entrée de la Principauté au Conseil de l'Europe et la ratification de la Convention européenne, de réformer les textes applicables à la procédure, notamment.

Tel fut l'objet, entre autres, de la réforme opérée par l'ordonnance souveraine organique du 19 juin 2015 modifiant l'ordonnance souveraine organique de 1963 précitée. À vrai dire l'objet de la réforme de 2015 a dépassé le seul cadre de la procédure contradictoire. Un certain nombre de dispositions importantes concernent, notamment, le statut et le mandat des membres du Tribunal suprême mais l'on s'en tiendra au seul cadre ici de la procédure contradictoire.

Une part très significative de la réforme est consacrée à la procédure tant écrite, c'est la part majeure, qu'orale pour le reste.

L'esprit de cette réforme est à la fois de tenir compte des exigences du procès juste et équitable (6-1 CEDH), donc d'améliorer notamment, chaque fois que possible, le caractère contradictoire de la procédure ; mais tout en améliorant la bonne administration de la justice (contre le dilatoire et l'inutile), et en lui conservant son caractère inquisitoire (et non accusatoire).

Je traiterai donc de ce sujet autour de trois idées complémentaires et non contradictoires :

- I. L'amélioration du contradictoire au sens strict
- II. L'amélioration de la bonne administration de la justice
- III. Le maintien et le renforcement du caractère inquisitoire de la procédure

I. L'amélioration du contradictoire au sens strict

Je distinguerai successivement procédure écrite (1) puis orale (2).

1. La procédure écrite

L'article 18 de l'ordonnance souveraine de 1963 par sa modification du 19 juin 2015 vise d'abord à élargir le contradictoire. En effet, il autorise désormais le président du Tribunal suprême à communiquer la procédure d'une requête, aussi bien pour le recours au fond que s'agissant de recours en urgence (référé, sursis, etc.), aux tiers intéressés.

Ainsi le pétitionnaire ou le bénéficiaire d'une autorisation attaquée sera systématiquement informé et appelé à défendre ; ce qui n'était pas nécessairement le cas auparavant. On peut même imaginer que la communication aux tiers intéressés pourrait voisiner le processus *d'amicus curiae*.

L'article 19 rappelle, et renforce, le caractère obligatoirement francophone de la procédure. Non seulement les écritures, mémoires et registres, doivent être rédigés en français mais aussi les pièces communiquées. Et faire, en cas de besoin, l'objet d'une traduction assermentée.

L'article 22 permet à présent au président, et sans attendre comme précédemment l'audience et une décision collégiale avant dire-droit, d'arrêter toute mesure d'instruction, notamment les productions de pièces et de documents, utiles à la manifestation de la vérité, et ce dès l'introduction de la requête et pendant toute la durée de l'instruction.

Enfin, l'article 23 oblige maintenant le juge suprême monégasque, s'il envisage de fonder sa décision sur un moyen d'ordre public, de l'indiquer aux parties avant l'audience et le soumettre à leurs observations contradictoires.

2. La procédure orale

Déjà essentiellement fondée sur le respect du contradictoire, même si son rôle doit être réduit en raison du caractère écrit de la procédure, la procédure orale ne subit que peu de modifications.

L'article 31 en son dernier alinéa précise que les avocats, et l'avocat de la défense en dernier, peuvent reprendre la parole après les conclusions du procureur général, lequel devant le Tribunal suprême de Monaco, n'est ni l'avocat du gouvernement ni un commissaire ou rapporteur public, mais plutôt la bouche de l'intérêt de la loi.

Contrairement à une idée reçue l'amélioration du contradictoire n'est pas nécessairement l'adversaire d'une bonne administration de la justice mais, au contraire, peut parfaitement s'articuler complémentaiement avec elle.

II. L'amélioration de la bonne administration de la justice

L'intervention du juge, dans le cadre d'une saine procédure inquisitoire (cf. *infra*), n'est pas nécessairement l'ennemi du débat contradictoire loyal des parties et peut permettre tantôt, soit de sauver un procès qui pourrait être perdu pour d'autres raisons que des raisons de fond, soit, à l'inverse, d'éviter aux parties de mobiliser moyens et espérances dans des causes perdues d'avance de façon rédhibitoire.

C'est ainsi que l'article 17 de l'ordonnance souveraine de 1963 dans sa nouvelle rédaction issue de la réforme de 2015 permet au président de la juridiction d'informer un requérant que sa requête est entachée d'une irrégularité formelle et l'inviter à régulariser dans le délai de quinze jours. Ce qui permet d'éviter de laisser jouer l'entier contradictoire, l'échange de tous les mémoires, la convocation à l'audience, les plaidoiries pour déboucher, après des mois de travail de l'entière machine de la justice et des parties, sur une décision de rejet, fondée sur une irrecevabilité formelle ; défaut d'une signature, défaut d'une pièce obligatoire ou autre.

En revanche, une requête entachée d'une irrecevabilité pour tardiveté manifeste pourra faire l'objet de la part du président, d'un rejet sans instruction. Ce, là encore, pour éviter l'engagement et la mobilisation de moyens et de temps procédural, sans espoir aucun de débouché utile.

Par ailleurs, l'article 22 en son dernier alinéa nouvellement rédigé, permet désormais au président, et non au seul Tribunal après audience et par décision avant-dire droit, de prescrire les mesures d'instructions utiles à la manifestation de la vérité. Ces mesures sont évidemment soumises au contradictoire, pendant l'instruction, qu'elles contribuent à fortifier.

III. Le maintien et le renforcement du caractère inquisitoire de la procédure

C'est ici le lieu de réfuter une idée implicitement trop véhiculée selon laquelle l'accusatoire de la procédure représenterait le triomphe de son contradictoire.

Or, on vient de le montrer, en intervenant dans le contradictoire, pour y aider et pour l'assister, le juge, avec les textes, conduit le procès. Si le procès devant le Tribunal suprême repose sur l'inquisitoire et non sur l'accusatoire c'est en raison de la nature particulière de son contentieux. Le Tribunal suprême de la Principauté juge de la constitutionnalité, dans certain cas de la conventionalité, et de la légalité à la fois des lois mais aussi des actes de l'exécutif. La nature objective du procès, fait à un acte, au nom de la hiérarchie des normes, interdit de le regarder comme la chose exclusive des parties. Et d'ailleurs ses conséquences les dépassent et se manifestent *erga omnes*.

Mais loin de défavoriser le contradictoire l'inquisitoire peut le respecter, voire le renforcer.

C'est ainsi que, depuis la réforme de 2015, le greffe général doit communiquer à l'ensemble des parties les récépissés d'accusé de réception des écritures et des pièces échangées attestant du respect par chacune d'entre elles des délais de procédure.

On pense l'avoir concrètement montré, tout en maintenant son cadre institutionnel et procédural, la juridiction constitutionnelle et administrative suprême monégasque s'est attachée à vérifier et conforter le principe du contradictoire.

Trop d'accusatoire tue le contradictoire lorsqu'il dégénère en dilatoire généralement au détriment de la partie la plus faible.