

## **De l'émergence à la consécration du principe de la sécurité juridique**

Didier Linotte

Président du Tribunal Suprême de Monaco

Mesdames et Messieurs les présidentes et présidents, mes chers collègues, je voudrais moi aussi joindre mes remerciements aux organisateurs de l'Association, et aussi à notre hôtesse, la Cour suprême du Canada, pour la parfaite organisation de nos travaux, qui concoure merveilleusement à la sérénité de nos débats.

J'avais intitulé mon intervention – mais je vous demanderai de ne pas le répéter tout à l'heure – « De l'émergence à la consécration du principe de sécurité juridique », en particulier à Monaco, petit État qui me concerne particulièrement. Le principe de sécurité juridique donne l'impression d'être de mieux en mieux connu, grâce aux travaux présentés dans le rapport de synthèse. Il paraît pourtant être le fruit d'une très lente maturation. Si nous en prenons conscience aujourd'hui, puisqu'il figure à l'ordre du jour de notre réunion, il faut prendre acte de son existence relativement récente dans les traits que nous lui donnons aujourd'hui. En réalité, sans qu'il ait toujours été nommé, ce principe de sécurité juridique est une épine dorsale animant tout le mouvement constitutionnaliste et le mouvement juridique de fabrication de l'État de droit et de la soumission de l'État au droit. La sécurité juridique signifie-t-elle sécurité par le droit ou droit à la sécurité ? Les acceptions de cette notion sont en fait nombreuses. La plus ancienne, qui émerge en tout cas avec certitude dans le mouvement constitutionnaliste et celui de constitution des droits, de l'*habeas corpus* jusqu'au terme de sûreté qui figure dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, vise une « sûreté » qui a un sens de sécurité juridique prégnant. Elle fait partie de ces notions que tout le monde comprend dès lors qu'on ne cherche pas à les définir.

Dans les travaux parlementaires des débuts de la IV<sup>e</sup> République en France, on s'était interrogé sur la sûreté. Daniel Mayer, parlementaire qui sortait des heures les plus sombres de notre histoire au 20<sup>e</sup> siècle, disait : « la sûreté

c'est quand on sonne chez vous à 4 heures du matin et que ce n'est pas la Gestapo mais le laitier ». Aujourd'hui, il n'y a plus Gestapo ni laitier, mais l'on comprend bien que pour les pays ayant vécus les heures les plus sombres de l'histoire et ceux qui sont encore secoués aujourd'hui, le concept de sûreté qui commence par la sécurité de sa propre personne, la sécurité individuelle, la protection de sa liberté, a un sens tout particulier. C'est au fond ce que le regretté Jean-Marc Varaut avait appelé dans ses différents ouvrages le « droit au droit », le « droit au juge ».

Si l'on retient cette acception de la sécurité juridique, c'est l'armoire entière de tous les principes de droit qui viendrait se déverser à nos pieds. Nous en avons aujourd'hui une acception plus contemporaine. Ainsi, le principe de sécurité juridique dont nous parlons – et je parle sous le contrôle de tous mes collègues ici présents – est apparu dans les années 90, en particulier à la Cour européenne des droits de l'homme, dans des décisions essentiellement venues du droit germanique, d'ailleurs, à travers des actes relatifs au principe de confiance légitime. Ce principe de sécurité juridique, c'est au fond le droit à une certaine stabilité. A la fin du 20<sup>e</sup> siècle et *a fortiori* à l'aube du 21<sup>e</sup>, on est saisi par le vertige de ce que Daniel Halévy avait appelé « l'accélération de l'histoire ». Il l'avait compris : nous sommes dans des périodes de mutations qui s'entrechoquent, de révolutions, de changements technologiques dans les ordres de la communication, de l'industrie, des modèles économiques et financiers, des frontières terrestres, du climat... Or face à ces bouleversements, nous aspirons à une protection du cadre que nous connaissons. C'est cela que signifie, probablement, la notion de sécurité juridique dans l'acception que nous retenons aujourd'hui.

De nombreux principes voisins concourent à forger celui de sécurité juridique : la stabilité, mais aussi, en quelque sorte, le principe de précaution, qui lui donne une traduction futurologique. On a ainsi le droit de changer, mais avec précaution, en s'étant entouré au préalable de toute la réflexion assurant que le changement n'est pas trop risqué. On sent bien – j'emploie ce terme dans le sens le plus neutre possible – une tentation conservatrice. Il y a aussi les principes d'intelligibilité, de prévisibilité du droit, le principe de confiance légitime, qui alimentent, comme vous l'avez tous montré, la construction de la sécurité juridique. Pourtant, dans notre droit public, on a souvent favorisé le changement et on a voulu lever les barrières au fixisme et à la rigidité, en prêchant pour le changement et l'adaptation constante plutôt que pour le droit au maintien de ce qui est acquis. A tout le moins, le

droit public – au moins le droit public français qui est celui que je connais le mieux et qui innerve le droit public monégasque – fait une tentative de conciliation entre les exigences de mutation ou mutabilité, et la protection des situations qui méritent d'être protégées. On a donc des lignes de force autorisant la mutabilité du contrat administratif, par opposition à ce qui était l'immutabilité supposée des contrats privés, mais aussi le droit des circonstances exceptionnelles ou droit de l'urgence qui permet de modifier voire de bouleverser dans les procédures, si ce n'est le fond du droit, les règles que l'on a l'habitude d'observer. Il y a aussi bien sûr toutes ces adaptations, par exemple des règles du service public, qui prévoient l'adaptation constante aux technologies nouvelles que les situations acquises ne peuvent pas entraver. En parallèle, l'équilibre veut que si nul n'a un droit acquis au maintien des règlements, il faut également protéger les situations individuelles constituées. Ceci est en place de manière déjà ancienne. Ainsi, il y a longtemps, le Conseil d'État français, dans l'arrêt « Dame Cachet » de 1922, protégeait l'intangibilité des décisions individuelles créatrices de droit et qui, comme telles, doivent être maintenues. Ce principe de sécurité juridique est un pavillon recouvrant des marchandises diverses. C'est celui qui veut garantir une certaine stabilité du système juridique en tant qu'il est protecteur des droits fondamentaux. En effet, la sécurité juridique n'est pas la conservation de tous les systèmes, mais la conservation d'un système qui protège les droits fondamentaux qui nous réunissent et auxquels nous avons tous adhéré.

Je peux donc vous parler plus librement désormais du principe de sécurité juridique à Monaco. J'irai rapidement, pour ne pas dépasser les limites imparties. En parlant de sécurité juridique, faites-moi confiance : Monaco est un État de droit, nonobstant ce que les gazettes amoureuses de petits scandales et de paillettes, surtout quand il y a un parfum de paillettes dans le scandale à moins que ce soit l'inverse – je préfère ne pas nommer ces vecteurs – évoquent en matière de « dérives monégasques » qui font les délices des magazines en couleur... Après 10 ans d'exercice au Tribunal Suprême de Monaco, d'abord comme membre puis depuis 8 ans en tant que président, je puis affirmer qu'à Monaco, la justice est indépendante et que quel que soit le rang des signataires des textes, si ceux-ci apparaissent contraires au droit en général et à la sécurité juridique en particulier, le Tribunal Suprême les annule sans trembler, ceci sans que le rocher ne se fracture en deux. Le Tribunal Suprême de Monaco que j'ai la fierté et l'honneur de présider est la première cour constitutionnelle au Monde ayant admis

le recours direct conduisant à l'annulation de la loi inconstitutionnelle. C'est un recours ouvert à tous : personne physique, morale, de personnalité juridique monégasque ou étrangère, résidant à Monaco ou non – le seul fait d'avoir un intérêt pour agir à Monaco est suffisant pour, dans le délai de deux mois qui est le délai de droit commun du recours pour excès de pouvoir – déférer une loi inconstitutionnelle. Celle-ci sera annulée si elle est reconnue comme telle en dernier ressort. Cela étant dit, à l'imitation du Conseil constitutionnel français qui nous sert très souvent de guide, nous avons adopté la technique des réserves d'interprétation, et parfois, nous dosons les annulations. Nous dosons aussi les effets des annulations comme dans la jurisprudence dont je vous parlerai pour clore mon intervention.

Il y avait déjà des décisions dans la jurisprudence du Tribunal Suprême qui satisfaisaient au principe de sécurité juridique, que ce soit en matière de non-rétroactivité de la loi pénale, de conciliation de la rétroactivité des lois en droit civil – par exemple en matière de baux, etc. Je voudrais attirer votre attention sur une décision déjà pointée par notre rapporteur de synthèse, soit une décision en date du 29 novembre 2018, qui a consacré de manière particulièrement solennelle le principe de sécurité juridique. Je vais me borner à vous en lire les considérants les plus significatifs, sans aucun autre commentaire, pour ne pas alourdir le débat. C'était une affaire dans laquelle l'État avait signé un contrat avec un constructeur immobilier. Pour des raisons lui appartenant, l'État n'a plus souhaité mener à bien le projet et a opté pour l'abandon du contrat, mais – c'est ce que le Tribunal Suprême a estimé – sans employer une procédure qui lui aurait permis de s'en défaire, que ce soit une résiliation pour faute du cocontractant ou une résiliation pour un motif d'intérêt général moyennant indemnisation. Le Gouvernement avait purement et simplement abandonné le projet sans déclencher aucune procédure ni avoir pris aucune mesure. Le requérant s'était donc retrouvé avec un contrat signé ayant perdu toute valeur. Il a donc saisi le Tribunal Suprême qui a estimé que le retrait de la signature de l'État au bas du contrat – acte détachable du contrat – était justiciable d'une annulation pour excès de pouvoir. Toutefois – et c'est de la sécurité juridique dans la sécurité juridique – le Tribunal a souhaité doser les effets dans le temps de l'annulation en renvoyant les parties vers une nouvelle concertation sur ce qu'il y avait lieu de faire. Il avait prévu également que si, *in fine*, il était amené à confirmer l'annulation, le requérant percevrait, après expertise, une indemnité.

Voilà les considérants en question :

« Considérant que l'article 2 de la Constitution dispose : « Le principe du Gouvernement est la monarchie héréditaire et constitutionnelle. La Principauté est un État de droit attaché au respect des libertés et droits fondamentaux. » ; que dans l'accomplissement de la mission qui lui a été confiée par le Prince en vertu de l'article 90 de la Constitution, il appartient au Tribunal Suprême de garantir un exercice effectif des libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution et d'en préciser la portée ; que le principe de sécurité juridique est inhérent à l'affirmation constitutionnelle de la Principauté de Monaco en tant qu'État de droit ; que le respect de ce principe par toutes les autorités publiques participe à la garantie des droits fondamentaux consacrés par le Titre III de la Constitution ; Considérant que le principe de sécurité juridique implique qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours ; qu'il protège la confiance légitimement placée dans la non-mutabilité de certains actes juridiques de l'État ; que ce principe ne fait toutefois pas obstacle au droit de l'administration de résilier unilatéralement un contrat administratif pour un motif d'intérêt général et sous réserve de l'indemnisation de son cocontractant... ».

Je noterai pour en rester là que la décision fait entrer les contrats dans le régime des biens, ce qui *ipso facto* mais aussi *ipso jure* les fait entrer dans la catégorie de la propriété privée, protégée elle aussi par la Constitution.