

Note sous Tribunal Suprême, 27 novembre 1963, Syndicat des Jeux, Cadres et Assimilés de la Société des Bains de Mer et du Cercle des Étrangers à Monaco.

*G.-H. GEORGE,
Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.*

L'arrêt rendu le 27 novembre 1963 par le Tribunal Suprême de la Principauté est la première décision de cette Haute Juridiction depuis que la Constitution du 17 décembre 1962 a modifié et défini ses compétences en matière administrative et en matière constitutionnelle. L'articulation de ces deux contentieux soulève quelque difficulté que l'arrêt rapporté met en lumière.

Il rappelle, en outre, le principe de l'irrecevabilité des requêtes collectives, règle de procédure non écrite qui mérite de retenir liminairement l'attention.

I. - Saisi d'une requête émanant de deux personnes morales distinctes de droit privé et qui tendait à faire annuler « comme anticonstitutionnels, contraires à l'ordre public, sans validité et constituant un excès de pouvoir, les impositions, réclamations, actes d'exécution, contraintes et commandements » dont les requérants étaient l'objet, le Tribunal suprême a dit que la requête n'était recevable qu'en ce qui concerne la première dénommée.

Pour en décider ainsi, le Tribunal a retenu « que l'appréciation du bien-fondé des conclusions présentées conjointement, par elles, comporte nécessairement l'examen de l'intérêt particulier dont peut se prévaloir chacune de ces personnes morales ; que dans ces conditions, les requérants ayant des intérêts distincts devaient former deux requêtes séparées... ».

Cette solution est conforme à la jurisprudence administrative française (Cf. Odent, Contentieux Administratif : Les Cours de Droit 1961-62, p. 580. - Auby et Drago, Traité de Contentieux Administratif, n° 1044. Heurté, Les requêtes collectives : Act. Jur. D. A. 1961, 1, 527 et les arrêts cités).

Celle-ci, il est vrai, tend à s'assouplir (Cf. Braibant, concl. sur Cons. d'État, Section, 8 janv. 1960, Min. Ed. Nat. c. Borchu et autres : Act. Jur. D. A. 1960, II, n° 246), mais elle subordonne néanmoins strictement la recevabilité des requêtes collectives à la condition que leurs auteurs se trouvent dans des situations semblables et invoquent les mêmes moyens. En d'autres termes, elles doivent poser, pour l'ensemble des requérants - et des décisions attaquées -, les mêmes questions juridiques et ne pas conduire à l'examen de circonstances de fait ou de droit particulières à chacun des intéressés.

Ce sont ces règles mêmes dont le Tribunal suprême a fait, d'office, application à l'espèce, en raison du caractère d'ordre public qui s'y attache et ce, bien que l'Ordonnance Souveraine n. 2948 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement de ce Haut Tribunal n'en fasse pas mention, non plus du reste qu'aucun autre texte. Mais elles se rattachent au principe général de droit selon lequel, si l'intérêt est la raison, il est aussi la mesure de l'action en justice.

On observera encore, que la prohibition des requêtes collectives s'étend au cas où un seul requérant dirige son recours contre plusieurs actes ou décisions. Il n'est pas possible, en principe, de soumettre au juge dans une même requête des litiges différents qui auraient dû donner lieu à des recours distincts.

Le recours ne sera donc déclaré recevable en son entier que s'il est dirigé contre les actes connexes, c'est-à-dire, des actes dont les effets se conjuguent pour produire le même grief invoqué par le requérant (Cons d'État 22 mars 1918, Truc : Rec. Lebon, p. 299). Lorsque, au contraire, les actes attaqués

ne sont pas connexes, le recours n'est déclaré recevable qu'en ce qui concerne la première décision dénommée (Cons. d'État 20 juin 1953, Magron : Rec. Lebon, p. 309).

En l'espèce, il apparaît que le Tribunal suprême a fait une application libérale de cette règle en admettant la recevabilité de la requête en tant que dirigée contre les actes autres que la contrainte - et bien qu'il ait relevé que ces actes étaient insuffisamment précisés et n'étaient pas joints à ladite requête, ce qui peut être considéré comme un avertissement pour les requérants à venir - ou motif que ces actes se rattachaient tous à la perception des impositions contestées.

II. - En second lieu, l'arrêt du 27 novembre 1963 souligne la distinction qu'il convient désormais d'opérer strictement entre le contentieux constitutionnel et le contentieux administratif, en raison de la double compétence attribuée en ces matières au Tribunal Suprême par l'article 90 de l'Ordonnance Constitutionnelle du 17 décembre 1962.

Les dispositions de ce texte tendent à éviter les difficultés d'application qui s'étaient fait jour sous l'empire du régime institué par l'Ordonnance Souveraine n° 1792 du 7 mai 1958 et qui n'avaient pas totalement disparu avec la loi n° 702 du 4 janvier 1961.

En son paragraphe A, l'article 90 prévoit que, siégeant en formation constitutionnelle, c'est-à-dire en assemblée plénière de cinq membres (Constitution, art. 91), le Tribunal Suprême statue souverainement sur les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité ayant pour objet une atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution et qui ne sont pas visés au paragraphe B dudit article. Celui-ci réserve en effet, à la connaissance du Tribunal Suprême siégeant cette fois en section administrative composée de trois membres seulement, tous les recours dirigés contre les décisions d'une autorité administrative ou contre les Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois.

Il résulte de ces dispositions que la compétence du Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle se détermine en considération, d'une part, de la nature de la décision mise en cause et, d'autre part, des moyens invoqués à l'appui du recours.

La Haute Juridiction siégeant en matière constitutionnelle ne peut en aucun cas connaître de recours dirigés soit contre des décisions émanant des autorités administratives, soit contre des Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois. Il s'en suit que saisi d'un recours formé contre une telle décision ou Ordonnance Souveraine, le Tribunal Suprême statue toujours en matière administrative et n'est par suite, aucunement tenu de se constituer en assemblée plénière, même si le recours développe un moyen pris de la violation d'une disposition contenue dans le Titre III de la Constitution.

Ainsi, pour qu'une décision puisse faire l'objet d'un recours en matière constitutionnelle (art. 90-A), il faut qu'elle n'émane pas d'une autorité administrative ou ne soit pas une Ordonnance Souveraine prise pour l'exécution d'une loi et, aussi, qu'elle ne revête pas le caractère de décision juridictionnelle.

Mais en outre le Tribunal Suprême ne sera complètement saisi en cette matière que si le ou les moyens proposés à l'appui du recours visent la violation d'un droit ou d'une liberté fondamentale consacré par le Titre III de la Constitution. Il serait incompétent pour apprécier la constitutionnalité du texte ou de la décision déféré sur le fondement d'une disposition constitutionnelle autre que celles comprises dans les articles 17 à 32 inclusivement de la Constitution.

En résumé, la compétence du Tribunal suprême en matière constitutionnelle est subordonnée à la réunion de deux conditions cumulatives :

1° La requête ne doit pas viser une décision d'une autorité - ou d'une juridiction - administrative ou une Ordonnance Souveraine prise pour l'exécution des lois ;

2° Elle doit être fondée sur des moyens pris de la violation des articles 17 à 32, inclusivement de la Constitution.

Au cas où l'une de ces deux conditions ferait défaut, le Tribunal suprême devrait constater son incompétence, au moins pour statuer en matière constitutionnelle.

Quant à sa compétence en matière administrative sur les recours autres que les recours en cassation, elle s'étend à la connaissance des requêtes dirigées contre « les décisions des diverses autorités administratives et les Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent » (art. 90-B), sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que le ou les moyens invoqués visent une disposition quelconque de la Constitution ou une illégalité tirée de la méconnaissance d'une loi, d'un règlement ou d'un principe général de droit.

En l'espèce, la question se posait de savoir si les contraintes décernées aux requérantes en vue du recouvrement des impositions contestées émanaient ou non d'une « autorité administrative ».

Constatant, au vu des textes fiscaux en vertu desquels elles avaient été délivrées, que ces contraintes constituaient « des actes de poursuites rendus exécutoires par l'autorité judiciaire », le Haut Tribunal a décidé qu'elles ne présentaient pas « le caractère de décisions administratives au sens de l'article 90-B précité » et que, par suite, elles n'étaient pas « susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le tribunal Suprême ». Cette solution appelle une double observation.

La première est que, à l'instar des juridictions supérieures françaises, le Tribunal Suprême prend en considération, non pas uniquement la qualité de l'autorité dont émane la décision attaquée - ainsi que le voudrait la lettre même de l'article 90-B qui reprend, sur ce point, les termes de l'article 32 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'État français -, mais la nature, administrative ou non, de ladite décision.

On sait, en effet, qu'en droit français, le caractère de décisions administratives est reconnu à des actes ou décisions de personnes physiques ou morales de droit privé [Cf. Waline, La notion d'acte administratif, in Rev. Dr. Publ. 1962, p. 721 s. et les arrêts cités]. Inversement, nombre d'actes ou de décisions pris par des autorités administratives se voient dénier le caractère d'actes ou de décisions administratifs, notamment à raison de la nature privée du service en vue duquel ils sont pris, ou parce qu'ils présentent un caractère juridictionnel. Enfin, il convient de rappeler que toute décision de caractère indiscutablement administratif ne relève pas, pour autant, de la compétence du juge administratif. Il en va ainsi, en particulier, des actes non détachables d'une procédure judiciaire (Cf. Henry, concl. sur Cons. d'État, Section, 11 mai 1962, Salan : Rec. Dr. Publ. 1962, p. 541 s.).

Ainsi, l'arrêt du 27 novembre 1963 peut, dans la mesure où il prend soin de relever la nature non administrative de la décision attaquée, faire présager une jurisprudence monégasque analogue à la jurisprudence française pour la détermination du champ d'application du contentieux administratif.

Mais, en outre, et c'est la deuxième observation que suggère à cet égard l'arrêt dont s'agit, le Tribunal Suprême a, pour décliner sa compétence sur le recours en annulation pour excès de pouvoir des contraintes dont il était saisi, retenu que lesdites contraintes avaient été rendues exécutoires par l'autorité judiciaire. Il a donc considéré que le contrôle judiciaire qui s'exerce sur un acte suffit à lui ôter son caractère d'acte administratif. Ce faisant, il a opté pour un critère purement formel et fait abstraction de la nature des impositions dont le recouvrement était poursuivi et de ce que leur contentieux était susceptible de relever de la juridiction administrative.

Cette décision s'écarte, pour partie, de la solution adoptée par le Conseil d'État français dans le dernier état de sa jurisprudence.

Sans doute, la Haute Assemblée décide-t-elle, en règle générale, que lorsqu'une activité s'exerce sous le contrôle de l'autorité judiciaire elle échappe par là-même à celui du juge administratif (Cf. Odent, op. cit., p. 295 s.). En particulier, les contestations nées de la délivrance d'un commandement, acte de poursuites judiciaires, étaient, récemment encore, renvoyées aux tribunaux judiciaires, quelle que soit la nature de la contestation (Cons. d'État, Section, 23 janv. 1948, Dlle Fromont : Rec. Lebon, p. 29. - 13 janv. 1950, Iris : Rec. Lebon, p. 20). Mais cette jurisprudence a évolué, d'abord dans le domaine fiscal, puis dans le contentieux général (Sur cette évolution, cf. Galabert et Gentot, Chronique générale de jurisprudence administrative française, in Act. Jur. D. A. 1962, p. 150).

Actuellement, et tout en persistant à refuser d'en prononcer l'annulation (qui ne peut l'être que par les tribunaux de l'ordre judiciaire), le Conseil d'État apprécie le bien-fondé - mais non la régularité formelle - d'un commandement lorsque celui-ci a été délivré pour le recouvrement d'une créance publique - fiscale ou non - dont le contentieux est administratif (Cons. État, Section, 13 janv. 1961, Magnier : Rev. Dr. Publ. 1961, p. 142, concl. Fournier. - 12 janv. 1962, De Massia : Rec. Lebon, p. 25. - 22 juin 1963, Ets Lambiotte Frères : Act. Jur. D. A. 1963, p. 552, concl. Braibant). Ce n'est donc plus d'après un critère purement organique ou formel que le Conseil d'État français détermine, en matière de recouvrement des créances publiques, la nature juridique d'un acte, mais du point de vue matériel, en fonction de l'objet de la contestation et de la nature de la créance.

Il serait toutefois prématuré de déduire du seul arrêt du 27 novembre 1963 que le Tribunal Suprême a entendu écarter définitivement un tel critère pour apprécier la nature, administrative ou non, de l'acte qui lui serait déféré.