

Note sous Tribunal Suprême, 5 mai 1964, Sieur D. et a. [1] [2] [3]

*JEAN LESCHEMELLE,
Diplômé d'Etudes supérieures de Droit.*

I. - La Principauté de Monaco s'est dotée, le 17 décembre 1962, d'un nouveau texte constitutionnel remplaçant la précédente Constitution du 5 janvier 1911.

Aux termes de l'article 2 : « 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 ».

Le Titre X de la Constitution du 17 décembre 1962 consacré à la Justice assure l'application de ce double principe. D'une part, en effet, selon l'article 88 : « Le pouvoir judiciaire appartient au Prince qui, par la présente Constitution, en délègue le plein exercice aux cours et tribunaux. Les tribunaux rendent la justice au nom du Prince. L'indépendance des juges est garantie. L'organisation, la compétence et le fonctionnement des tribunaux, ainsi que le statut des juges, sont fixés par la loi. » D'autre part, le « respect des libertés et droits fondamentaux » est essentiellement assuré par l'institution d'un Tribunal Suprême faisant l'objet des articles 89 à 92 de la Constitution. Cette Haute Juridiction, composée de cinq membres titulaires et de deux membres suppléants nommés par le Prince (art. 89), est conçue à la fois comme une juridiction constitutionnelle, une juridiction administrative et une juridiction des conflits.

L'article 90 fixe minutieusement les diverses compétences confiées à cet organe juridictionnel éclectique.

Article 90 :

« A. - En matière constitutionnelle, le Tribunal Suprême statue souverainement :

« 1° sur la conformité du règlement intérieur du Conseil National aux dispositions constitutionnelles et, le cas échéant, législatives, dans les conditions prévues à l'article 61 ;

« 2° 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 du présent article.

« B. - En matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement :

« 1° 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, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent ;

« 2° sur les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort ;

¹ Cette note est commune à la présente décision et à la suivante : Tribunal Suprême, 6 mai 1964, Sieur J. et a..

² Cette note a été initialement publiée à la Semaine Juridique (JCP 64, II, 13754).

³ V. aussi la note de Prosper Weil, plus bas, relative à ces deux mêmes décisions.

« 3° sur les recours en interprétation et les recours en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois.

« C. - Le Tribunal Suprême statue sur les conflits de compétence juridictionnelle ».

La compétence constitutionnelle ainsi attribuée par le constituant monégasque au Tribunal Suprême s'avère à certains égards plus étendue que celle confiée en règle générale aux organismes de contrôle de la constitutionnalité des lois.

On notera, en effet, que la Haute Juridiction peut être saisie, non seulement par voie d'exception, mais encore directement en annulation des dispositions législatives litigieuses. En outre, le Tribunal Suprême se voit reconnaître compétence pour prononcer la condamnation de l'État monégasque à indemniser les particuliers des dommages subis du fait de mesures inconstitutionnelles.

En revanche, ses attributions s'avèrent, sous trois aspects essentiels, définies de façon limitative.

En premier lieu, le Tribunal Suprême, à la différence du Conseil Constitutionnel français, n'a pas pour rôle, hormis le contrôle de la constitutionnalité du règlement intérieur du Conseil National, titulaire, conjointement avec le Prince, du pouvoir législatif (article 66), de contrôler le respect de l'ordre des compétences établi par la Constitution au profit des différents Pouvoirs mais uniquement d'assurer la garantie des libertés et droits fondamentaux reconnus aux Monégasques par le Titre III de la Constitution du 17 décembre 1962.

En second lieu, le Tribunal Suprême ne connaît, en tant que juge constitutionnel, que des atteintes portées à la Constitution par des décisions émanant d'autorités non administratives, la connaissance des recours en annulation et, le cas échéant, en indemnité contre des actes administratifs contraires aux dispositions constitutionnelles lui appartenant encore, mais cette fois comme juge administratif, sur la base de l'article 90, B, 1°.

Enfin, son contrôle constitutionnel est, par l'article 90, A, 2°, circonscrit « aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution », à l'exception de toute autre disposition constitutionnelle. En pratique, le Titre III reprend de façon abrégée les énonciations relatives aux libertés publiques figurant dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

L'examen des deux arrêts rendus les 5 et 6 mai 1964 par le Tribunal Suprême, dont les règles d'organisation et de fonctionnement ont été fixées par une Ordonnance Souveraine n° 2984 du 16 avril 1963, offre la possibilité de prendre une première vue des modalités selon lesquelles cette Haute Juridiction, statuant en matière constitutionnelle et gardienne en cette qualité des droits des citoyens en face de l'État, entend assurer le contrôle de la constitutionnalité des lois monégasques.

II. - La Principauté de Monaco et la République française ont signé, le 18 mai 1963, après des négociations d'ailleurs difficiles, une convention fiscale se substituant à celle précédemment conclue le 23 décembre 1951 et dénoncée le 12 août 1962 par le Gouvernement français. La nouvelle convention prévoit, notamment, l'assujettissement à des contributions directes françaises des personnes physiques ou morales de cette nationalité résidant ou établies à Monaco. L'article 7 de la convention du 18 mai 1963, s'il maintient l'exemption fiscale prévue par l'article 14 de la Convention du 23 décembre 1951 au profit des ressortissants français justifiant de plus de cinq ans de résidence habituelle à Monaco au 13 octobre 1962, soumet en revanche à l'impôt français sur le revenu tant les Français qui transporteront à l'avenir leur domicile ou leur résidence à Monaco que ceux qui, à la même date du 13 octobre 1962, n'avaient pas encore les cinq années de résidence exigées par la réglementation antérieure. Les nouvelles dispositions s'appliquent également aux Français venus à Monaco, non de la France métropolitaine, mais

directement de l'étranger ou de l'Algérie et qui n'étaient pas assujettis, sous l'empire de la convention du 23 décembre 1951, au délai de cinq ans mais bénéficiaient immédiatement de l'exemption.

En France la convention du 18 mai 1963, approuvée par la loi n° 63-817 du 6 août 1963, a été publiée par décret n° 63-932 du 24 septembre 1963. D'autre part, dans la Principauté, une loi n° 755 du 10 août 1963 a autorisé, dans le cadre des règles établies par les articles 14 et 70 de la Constitution, la ratification de ladite convention, ratification prononcée par une Ordonnance Souveraine n° 3077 de S.A.S. le Prince en date du 19 août suivant.

L'Association dite « Union des Intérêts français à Monaco », d'une part, et deux groupes de ressortissants français installés à Monaco entre le 13 octobre 1957 et le 12 octobre 1962 en provenance soit de France métropolitaine soit d'Algérie et des territoires d'Outre-Mer, d'autre part, ont saisi simultanément le Conseil d'État français et le Tribunal Suprême monégasque de deux séries de recours parallèles.

Ils ont, en premier lieu, déféré en annulation devant le Conseil d'État tant l'article 7 de la Convention du 18 mai 1963 (req. n° 61-969) que le décret n° 63-932 du 24 septembre 1963 (req. n° 62-189), recours rejetés par la Haute Assemblée les 17 janvier et 4 mars 1964.

D'autre part, ils ont saisi le Tribunal Suprême le 15 octobre 1963, de deux requêtes en indemnité fondées sur les conséquences dommageables qui résulteraient pour eux de la loi n° 755 du 10 août 1963 en tant qu'elle rend applicable sur le territoire de la Principauté l'article 7 de la Convention fiscale du 18 mai 1963. Ils ont, en outre, déposé, le 21 octobre 1963, devant la même juridiction, deux recours en annulation dirigés contre l'Ordonnance Souveraine du 19 août 1963.

Ce sont ces recours que le Tribunal Suprême a successivement rejetés par arrêts des 5 et 6 mai 1964 (2e espèce).

III. - La nature des actes mis en cause rendait à elle seule inévitable le rejet des recours, quels que pussent être les moyens de légalité soulevés.

Il est de principe, en effet, que constituent des actes échappant comme tels à tout contrôle juridictionnel et insusceptibles, dès lors, d'engager la responsabilité de la puissance publique tous les actes qualifiés ou non d'actes de gouvernement, mettant en cause les rapports du Gouvernement avec un organisme international ou une puissance étrangère, de tels rapports constituant, non des rapports de droit interne, mais des rapports de droit international. « La juridiction administrative est, en conséquence, incompétente à l'égard de toute l'activité internationale diplomatique du pouvoir exécutif ; elle se refuse à connaître des décisions soit relatives aux relations internationales soit prises pour l'exécution d'accords internationaux ou des prescriptions d'une autorité étrangère ou internationales » (Odent, Contentieux Administratif, 1961-1962, p. 160. - Auby et Drago, Traité de contentieux administratif, T. I. n° 34, p. 39. - Virally, Le Conseil d'État et les traités internationaux : JCP 53, I, 1098).

Le juge administratif français s'est, en conséquence, toujours déclaré incompétent pour connaître d'une contestation portant sur la régularité d'un accord international (Cons. d'État 5 avril 1921, Goffard : Rec. Lebon 833. - 29 mars 1936, Eudes et Cie : Rec. Lebon 411. - 1er juin 1951, Sté des Etains et Wolfram du Tonkin : Rec. Lebon 312. - 3 mars 1961, André et Sté des tissages Nicolas Gaiment : Rec. Lebon 154). Cette incompétence s'étend à l'ensemble des actes qui concourent à l'élaboration du traité et à sa mise en vigueur : négociations, signature, ratification, publication - ou mettent fin à son application (Cons. d'État, 5 fév. 1926, dame Caraco : Rec. Lebon 125. - 5 mars 1926, Gramat : D. H. 1926,

306), ces actes s'incorporant au traité ou, pour employer les termes de certains arrêts, se « confondant » avec lui.

Pour les mêmes motifs, la Haute Juridiction française, se fondant sur la règle selon laquelle le juge ne saurait statuer sur des questions « impliquant nécessairement l'appréciation d'actes du gouvernement dans ses rapports avec des organismes internationaux ou des États étrangers », refuse constamment de se prononcer sur des actions mettant en cause la responsabilité de l'État à raison des dommages qu'aurait pu occasionner la signature d'un accord international ou l'application pure et simple de ses dispositions (Cons. d'État, 5 déc. 1884, Sté anonyme belge des chemins de fer : Rec. Lebon 885. - 7 déc. 1945, Worms : Rec. Lebon 189. - 1er juin 1951, Sté des Etains et Wolfram du Tonkin, précité. - 29 oct. 1954, Taurin et Mérienne : Rec. Lebon 566).

Le Conseil d'État n'a donc pu que faire application en l'espèce de sa jurisprudence traditionnelle et déclarer irrecevables des recours mettant directement en cause une convention internationale.

De son côté, le Tribunal Suprême monégasque, reprenant d'ailleurs sur ce point sa jurisprudence antérieure (Tribunal Suprême, 26 avril 1950, dame Sosso et autres), a adopté des solutions identiques en relevant que : « statuant soit en matière constitutionnelle en vertu de l'article 90, § A, de la Constitution, soit en matière administrative en vertu de l'article 90, § B, il n'a pas qualité pour apprécier la validité des traités internationaux conclus entre la Principauté de Monaco et les Puissances étrangères », cette incompétence s'étendant aux « actes ayant trait à la négociation, à la signature et à la ratification des traités internationaux » aussi bien qu'aux conséquences dommageables des traités eux-mêmes.

Cette solution était inéluctable. Juge administratif ou juge constitutionnel, le Tribunal Suprême est incompétent pour connaître d'actes ressortissant au droit international et hétérogènes comme tels au regard de l'ordonnancement juridique interne de la Principauté.

IV. - En revanche, les arrêts des 5 et 6 mai 1964 apportent des précisions importantes concernant les limites que le Tribunal entend impartir à sa compétence en matière constitutionnelle.

Rappelant les termes de l'article 90, § A, 2°, selon lequel la responsabilité de l'État monégasque du fait d'une loi ne peut être engagée que si cette loi contient « une atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution », il observe, en effet, que les auteurs des recours en indemnité ne démontrent ni même n'allèguent que la loi du 10 août 1963, « prise en elle-même, contienne une telle atteinte ».

Cette analyse apparaît rigoureuse puisque les requérants, s'ils avaient effectivement omis de viser le seul article du Titre III susceptible d'être invoqué utilement en la cause, savoir l'article 32 disposant que « l'étranger jouit dans la Principauté de tous les droits publics et privés qui ne sont pas formellement réservés aux nationaux », avaient cependant longuement invoqué la violation par la loi du 10 août 1963 de principes généraux du droit d'un contenu sensiblement équivalent, comme la rupture de l'égalité devant les charges publiques et la violation des droits acquis.

L'interprétation purement littérale ainsi donnée à l'article 90, § A, 2°, est de toute évidence de nature, si elle devait être confirmée par les arrêts à venir, à priver le contrôle de constitutionnalité confié au Tribunal Suprême d'une partie appréciable de son intérêt.

V. - Quel que soit le soin apporté par l'autorité constituante à l'énumération des « libertés et droits fondamentaux », il est difficile d'admettre que cette liste soit exhaustive : on peut ainsi relever, à titre

d'exemple, que ni le droit d'asile ni le droit au travail prévus par les alinéas 4 et 5 du Préambule de la Constitution de la République française du 27 octobre 1946, ne figurent dans le Titre III.

D'autre part, si l'article 17 ouvrant le Titre III pose bien que : « Les Monégasques sont égaux devant la loi », il est à peine besoin d'observer que cette déclaration abstraite, reprise de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, est par elle-même incapable d'assurer la protection concrète de l'égalité des citoyens dans ses divers aspects et, le cas échéant, contre la loi même.

C'est précisément cette infirmité inhérente à l'énonciation classique des droits individuels dans les démocraties libérales (cf. G. Vedel, Manuel de Droit constitutionnel, p. 177 s.) qui a conduit le Conseil d'État à élaborer des principes généraux du droit à valeur constitutionnelle, suppléant sur des points essentiels au silence des dispositions constitutionnelles (Cons. d'État 26 juin 1959, Syndicat national des Ingénieurs-conseils : Rev. dr. publ. 1959, p. 1004, concl. Fournier. - Braibant, L'arrêt « Syndicat des Ingénieurs-Conseils » et la théorie des principes généraux du droit : Etudes et Documents 1962, p. 67).

Or, il découle sans équivoque de l'arrêt du 6 mai 1964 que le Tribunal suprême, comme juge constitutionnel, se refuserait, serait-elle établie, à sanctionner l'atteinte portée par une autorité non administrative au principe de la liberté du commerce et de l'industrie (cf. Cons. d'État 6 nov. 1959, Mouvement français pour l'abondance : Rec. Lebon, 580) ou au principe de l'égalité au regard de l'accès aux emplois et fonctions publics (cf. Cons. d'État 11 mars 1960, Ville de Strasbourg : Rec. Lebon, 365) parce que non formellement visés dans le Titre III, comme il a refusé en l'espèce de prendre en considération la rupture de l'égalité devant les charges publiques qui constitue pourtant, selon la doctrine la plus autorisée, le fondement de toute la responsabilité administrative, notamment du fait des lois (Cons. d'État 14 janv. 1938, Sté anonyme des produits laitiers « La Fleurette » : JCP 38, II, 677, note Mihura ; S. 1938, J, 25, concl. Roujou, note Laroque. - Odent, op. cit., p. 748).

Il est ainsi quelque peu paradoxal de constater que le Tribunal suprême, bien que chargé par la Constitution même de protéger les droits fondamentaux, aboutisse, en matière de responsabilité du fait des lois, à des solutions moins libérales que celles du Conseil d'État qui n'a cependant œuvré en ce domaine que dans le silence, sinon l'hostilité, des textes et de la tradition constitutionnelle française.

VI. - On observera, au surplus, que la limitation apportée par la Haute Juridiction monégasque à sa compétence constitutionnelle n'est certainement pas imposée par le texte de l'article 90, § A, 2°, qui, s'il se réfère « aux libertés et droits consacrés par le Titre III », n'interdit pas au juge chargé d'en faire assurer dans la pratique le respect par la puissance publique, de dégager de l'ensemble juridique complexe constitué par le Titre III les idées fondamentales qui en assurent l'homogénéité et « convergent elles-mêmes vers ce pôle que le Professeur Burdeau (Traité de science politique, T. I, p. 92) appelle l'idée de droit, c'est-à-dire la représentation de l'ordre social dans une société déterminée » (J. Roche, Réflexions sur le pouvoir normatif de la jurisprudence : Act. Jur. D. A. 1962, I, p. 532. - Cf. également B. Jeanneau, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative 1953, p. 123 et s. - J. Boulanger in Mélanges Ripert, T. I, p. 63 et 67), la mise au clair de l'esprit inhérent au texte constitutionnel permettant à son tour de nouvelles applications concrètes imposées, sinon explicitées, par le texte originaire.

Certes, le Tribunal suprême, en s'interdisant cette latitude, vise à éviter les critiques qui ont pu, par exemple, être adressées à la Cour suprême des États-Unis en raison de l'interprétation extensive et « subjective » donnée à la Constitution américaine.

Mais, en réalité, une telle « déviation », si déviation il y a, est, en pratique, inévitable dès lors que l'organe chargé d'assurer la suprématie des dispositions constitutionnelles a reçu, ainsi qu'en l'occurrence, des attributions véritablement juridictionnelles lui faisant obligation, non seulement de procéder à une confrontation quasi mécanique du texte soumis à son contrôle au texte de la

Constitution, mais bien d'apprécier « sa conformité avec l'idée qu'il se fait des principes objectifs supérieurs au droit positif » (J. Lambert, La mise en œuvre judiciaire du droit naturel aux États-Unis 1907, p.9. - Sur le problème général du contrôle de la constitutionnalité des lois par une autorité juridictionnelle : J. Lafférière, Manuel de Droit constitutionnel 1947, p. 312 s. - Vedel, op. cit., p. 122 s.).

Note sous Tribunal Suprême, 5 mai 1964, Sieur D. et a. [4] [5] [6]

PROSPER WEIL,

Professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de Nice.

I. - La Principauté de Monaco possède depuis 1911 une juridiction originale, sur laquelle l'attention de la doctrine a plusieurs fois été attirée dans le passé (V. notamment J.-M. Crovetto, *Le Tribunal suprême de la Principauté de Monaco*, thèse, Paris 1935 ; notes non signées, D. 1949, 353 et D. 1950, 745 ; note Delpech, JCP 49, II, 5228 ; note Merle, S. 1950, 2, 49. - Sur l'histoire constitutionnelle monégasque, V. L. Aureglia, *Contribution à l'histoire constitutionnelle de Monaco*, Chambéry, Impr. réunies 1960). La Constitution du 5 avril 1911 en avait fait une juridiction constitutionnelle : sa compétence était très large quant aux actes susceptibles de lui être déférés, puisque aussi bien les lois que n'importe quelle décision de l'autorité publique pouvaient faire l'objet d'un recours en annulation ; elle était plus restreinte quant aux moyens susceptibles d'être invoqués, le Tribunal étant compétent pour statuer, non pas sur la violation de n'importe quelle disposition de la Constitution, mais seulement sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le titre II de la Constitution. De là une conséquence inattendue : les décisions administratives pouvaient être déférées au Tribunal dans la mesure où il leur était fait grief de méconnaître l'un des droits publics garantis par le titre II de la Constitution, mais non pas si l'on invoquait à leur encontre une simple illégalité, par exemple la violation d'une disposition législative, d'un règlement ou d'un principe général du droit non expressément consacré par le titre II. Le développement de l'activité administrative, lié à l'essor économique de la Principauté, a cependant fini par imposer l'institution d'un contrôle de la légalité des actes administratifs. Après une brève période de justice retenue, la décision étant prise par le Prince sur le rapport du Tribunal suprême (Ord. 7 mai 1958), une ordonnance-loi du 4 janvier 1961 avait en effet confié au Tribunal une compétence de juge de l'excès de pouvoir, au sens français du terme. A la veille de la réforme constitutionnelle de 1962, le Tribunal se trouvait ainsi remplir la double mission de juge constitutionnel et de juge administratif, et l'on imagine les difficultés que pouvait soulever une requête dirigée contre un acte administratif et fondée à la fois sur des moyens tirés de la violation d'une disposition du titre II de la Constitution, de la violation d'une disposition constitutionnelle ne faisant pas partie du titre II et d'une illégalité simple.

II. - La Constitution du 17 décembre 1962 confirme la dualité de la compétence constitutionnelle et de la compétence administrative du Tribunal suprême, mais elle les élargit toutes deux et les distingue l'une de l'autre avec soin. L'article 90 - A de la Constitution dispose que le Tribunal statue « en matière constitutionnelle », d'une part sur la conformité du règlement intérieur du Conseil national à la Constitution et à la loi, d'autre part « 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 du présent article ». Quant au paragraphe B, il prévoit que le Tribunal statue « en matière administrative », d'une part « 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, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent », d'autre part « sur les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort », enfin « sur les recours en interprétation et les recours en appréciation de

⁴ Cette note est commune à la présente décision et à la suivante : Tribunal Suprême, 6 mai 1964, Sieur J. et a.

⁵ Cette note a été initialement publiée au Recueil Dalloz-Sirey, 1965, p. 717.

⁶ V. aussi la note de Jean Leschemelle, plus haut, relative à ces deux mêmes décisions.

validité des décisions des diverses autorités administratives et des ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois ».

Dans le système établi par la Constitution, complétée sur ce point par l'ordonnance souveraine du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal suprême, l'intérêt de la distinction des compétences constitutionnelle et administrative du Tribunal suprême est essentiellement d'ordre pratique. Afin de faciliter et d'accélérer le jugement des litiges par une juridiction composée en fait de membres dont la plupart ne résident pas à Monaco, la Constitution a prévu que certaines affaires pourraient être examinées par une formation allégée de trois membres, les affaires les plus importantes étant seules examinées par la formation plénière de cinq membres. La distinction des deux contentieux n'a pas d'autre objet que de répartir les affaires entre la section administrative de trois membres et l'assemblée plénière de cinq membres : le Tribunal siège en assemblée plénière en matière constitutionnelle, en section administrative en matière administrative, mais il est prévu qu'une affaire relevant normalement du contentieux administratif peut, en raison de son importance, être renvoyée par le président du Tribunal ou la section elle-même en assemblée plénière.

Pour opérer la ventilation entre les compétences constitutionnelle et administrative du Tribunal suprême, il convient donc de se référer aux définitions des paragraphes A et B de l'article 90 de la Constitution. De ce texte il ressort que la compétence du Tribunal suprême en matière administrative se définit par rapport à la nature de la décision attaquée, alors que sa compétence en matière constitutionnelle se détermine en considération à la fois de la nature de la décision mise en cause et des moyens invoqués à l'appui de la requête.

Le Tribunal statue en effet en matière administrative - ce qui lui permet de siéger en section administrative - lorsqu'il est saisi de recours en annulation formés « 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), et ce, 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 acte administratif ou d'un principe général du droit.

Le Tribunal statue en revanche en matière constitutionnelle - c'est-à-dire en assemblée plénière - dès lors que la décision mise en cause n'est pas de celles qui peuvent donner lieu à un examen du Tribunal suprême en matière administrative et que les moyens invoqués sont tirés d'une violation d'une disposition du titre III de la Constitution.

Il incombe donc au juge saisi d'une requête de rechercher d'abord si, compte tenu de la nature de la décision en cause, le recours tombe sous le coup de l'article 90 - B, puis dans le cas de la négative, d'établir si le caractère des moyens invoqués lui permet de se prononcer en application de l'article 90 - A. Dans le cas où aucune de ces questions n'appellerait une réponse affirmative, le Tribunal suprême, juge d'attribution, ne pourrait que se déclarer incompétent pour statuer sur la requête.

III. - Le Tribunal suprême eut une première fois à faire application des nouvelles dispositions à l'occasion d'une requête dirigée contre des contraintes décernées en vue du recouvrement de diverses impositions. Dans son arrêt du 27 novembre 1963, Syndicat des jeux, cadres et assimilés de la Société des Bains de Mer et du Cercle des Étrangers à Monaco, le Tribunal décida que les contraintes litigieuses, « qui constituent des actes de poursuite rendus exécutoires par l'autorité judiciaire, ne présentent pas le caractère de décisions administratives au sens de l'article 90 - B » et qu'elles n'étaient « par suite pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal suprême ». Après avoir ainsi constaté que la nature de l'acte attaqué ne lui permettait pas de se prononcer en matière administrative, le Tribunal suprême a ensuite recherché si les moyens invoqués étaient de ceux qui fondaient sa compétence en matière constitutionnelle : il a répondu par la négative en ce qui

concerne les moyens tirés de la violation de diverses dispositions constitutionnelles ne faisant pas partie du titre III de la Constitution, et a accepté de statuer sur le moyen tiré de la violation du principe de l'égalité des Monégasques devant la loi, principe posé par une disposition qui fait partie du titre III de la Constitution.

IV. - Le contentieux suscité par la convention fiscale franco-monégasque du 18 mai 1963 devait donner au Tribunal suprême l'occasion de se prononcer à nouveau sur la délimitation de ses compétences selon qu'il statue en matière constitutionnelle ou en matière administrative. Mais les affaires jugées les 5 et 6 mai 1964 devaient également conduire le Tribunal à prendre parti sur la transposition de la théorie française des actes de gouvernement en droit monégasque (V. également, au sujet de ces arrêts, la note de M. Leschemelle : JCP 64, II, 13754). (1)

V. - L'arrêt rendu le 5 mai 1964 dans l'affaire Dechamps et Union des intérêts français à Monaco statue sur le recours en annulation dirigé contre l'ordonnance souveraine du 19 août 1963 qui a rendu exécutoire à Monaco la convention fiscale franco-monégasque signée le 18 mai 1963.

Les moyens invoqués par les requérants étaient tirés : d'une part, de ce que l'article 7 de la convention fiscale, relatif à l'assujettissement des personnes physiques de nationalité française résidant à Monaco à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à la taxe complémentaire dans les mêmes conditions que si elles avaient leur résidence en France, viole le principe d'égalité inscrit à l'article 32 de la Constitution ; d'autre part, de ce que ledit article 7 viole les principes généraux d'intangibilité des droits acquis et de non-rétroactivité des actes administratifs, lesquels s'imposent à l'autorité réglementaire ; enfin, de ce que la convention aurait été mise en vigueur sans qu'aient été respectées les dispositions de l'article 14 de la Constitution imposant la consultation du Conseil de la Couronne pour la signature et la ratification des traités.

Le Gouvernement princier soutenait de son côté : d'une part, que les requêtes dirigées contre les ordonnances souveraines prises pour l'application d'un traité ne peuvent être déférées au Tribunal suprême ; d'autre part, que le Tribunal suprême statuant en matière constitutionnelle ne peut connaître ni de moyens mettant en cause la validité d'un traité ni de moyens tirés de la violation de principes généraux du droit ; enfin, que la convention fiscale a été mise en vigueur en conformité de l'article 14 de la Constitution, le Conseil de la Couronne ayant été consulté comme l'exige cette disposition.

Pour déterminer si l'on se trouvait en matière constitutionnelle ou en matière administrative, deux questions devaient être posées successivement.

En premier lieu, le recours entrerait-il dans le champ d'application de l'article 90-B ? Cette disposition vise notamment, rappelons-le, 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 mention des « ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois » ne signifie pas que ces ordonnances ne doivent pas être considérées comme des décisions d'une autorité administrative sous l'angle du contentieux. Elle tend seulement à limiter la recevabilité du recours pour excès de pouvoir à l'une des deux variétés d'ordonnances souveraines prévues par l'article 68, aux termes duquel : « Le Prince rend les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et pour l'application des traités ou accords internationaux ». En d'autres termes, les ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois sont susceptibles de recours dans le cadre de l'article 90-B ; les ordonnances souveraines pour l'application des traités ou accords internationaux ne le sont pas. Ce point a d'ailleurs fait l'objet d'une interprétation du Gouvernement monégasque dans un échange de notes, en date des 20 novembre et 10 décembre 1962, entre ce dernier et le Gouvernement français. Dirigée contre une ordonnance rendant exécutoire à Monaco une convention internationale, la requête ne pouvait donc se rattacher à l'article 90-B.

Pouvait-elle alors entrer dans le champ d'application de l'article 90-A ? La réponse affirmative s'imposait dans la mesure où les moyens invoqués à l'encontre de l'ordonnance étaient tirés de la violation des dispositions du titre III de la Constitution. Sur ce point un doute était permis. Les moyens invoqués par les requérants à l'appui de leur recours en annulation dirigé contre l'ordonnance souveraine du 19 août étaient tirés de l'irrégularité de la convention que l'ordonnance attaquée rendait exécutoire à Monaco, irrégularité elle-même fondée, aux yeux des requérants, sur la méconnaissance, par cette convention, de certaines dispositions du titre III (art. 14 et 32) et de certains principes généraux du droit. La requête ne soulevait donc pas directement des moyens tirés de la violation du titre III, et ce n'est que de façon médiate, au travers de l'irrégularité de la convention rendue exécutoire par l'acte attaqué, qu'une telle violation était invoquée. Il appartenait au juge de décider si des moyens se rattachant ainsi directement à la méconnaissance de dispositions du titre III pouvaient être examinés dans le cadre du contentieux constitutionnel. Dans l'affirmative, il aurait pu statuer sur les moyens tirés de la violation des articles 17 et 32, mais non sur ceux fondés sur la méconnaissance de principes généraux du droit. Dans la négative, le Tribunal suprême ne trouvait plus dans l'article 90 un titre de compétence lui permettant de statuer sur la requête, et celle-ci aurait dû être rejetée dans son ensemble.

Ce n'est toutefois pas ce raisonnement que le Tribunal suprême a suivi dans sa décision du 5 mai.

Au lieu de rechercher successivement si la nature de l'acte entrepris lui permettait de statuer en matière administrative et, dans le cas de la négative, si la nature des moyens invoqués lui permettait de statuer en matière constitutionnelle, le Tribunal déclare d'emblée que les moyens invoqués « mettent en cause la validité de l'article 7 » de la convention fiscale et que « ces moyens se rattachent à la fois aux dispositions de l'article 90-A et de l'article 90-B de la Constitution ».

On peut relever incidemment que cette affirmation contient sinon une erreur, du moins une ellipse : seuls « mettent en cause la validité de l'article 7 » de la convention les moyens tirés de ce que l'imposition des Français à Monaco, prévue par ledit article 7, violerait la Constitution et certains principes généraux du droit ; en revanche, le moyen fondé sur la violation de l'article 14 concerne l'ensemble de la convention et pas seulement son article 7. Mais c'est là un point mineur, qui touche davantage à la rédaction de l'arrêt qu'à son contenu.

Quoi qu'il en soit, on peut se demander si le Tribunal n'a pas voulu faire de la nature des moyens invoqués le critère de la distinction du contentieux constitutionnel et du contentieux administratif, du moins dans l'hypothèse où l'acte attaqué est une décision administrative : au contentieux constitutionnel les requêtes fondées sur la violation du titre III de la Constitution ; au contentieux administratif les requêtes fondées sur la violation d'autres règles de droit. En l'espèce les requérants invoquaient à la fois la méconnaissance des articles 17 et 32 de la Constitution et celle de certains principes généraux du droit : la requête se plaçait donc à la fois sur le terrain constitutionnel et sur le terrain administratif.

Il semble difficile de prêter au Tribunal suprême une telle façon de voir.

D'abord, parce que rien ne permet de penser que la Haute juridiction ait entendu abandonner la position qu'elle avait prise dans son arrêt du 27 novembre 1963. Cette dernière décision précisait en effet, conformément au sens clair de l'article 90, que l'on se trouve en matière constitutionnelle « si les moyens invoqués visent les articles compris dans le titre III de la Constitution et lorsque la requête ne relève pas de la compétence administrative attribuée à ce Tribunal par le paragraphe B de l'article 90 ».

Ensuite, parce qu'un critère fondé exclusivement sur la nature des moyens invoqués, et sans tenir compte de la nature de la décision attaquée, conduirait à des résultats déraisonnables. La même règle de droit peut en effet faire l'objet tout à la fois de dispositions constitutionnelles, de dispositions

législatives et d'un principe général du droit : tel est le cas, en droit français, du principe d'égalité devant la loi. Si la violation d'une telle règle est invoquée à l'encontre d'une décision administrative, se trouve-t-on en matière constitutionnelle ou en matière administrative ? L'autorité constituante a entendu mettre fin aux difficultés inextricables qui avaient surgi avant 1962 au sujet de la délimitation du contentieux constitutionnel et du contentieux de l'excès de pouvoir, et l'on n'a aucune raison de supposer que le Tribunal suprême ait voulu les recréer de toutes pièces. Ne serait-il pas quelque peu illogique au surplus de faire juger en section administrative un recours tendant à l'annulation d'une décision administrative lorsqu'il est fondé sur la violation d'une disposition constitutionnelle ne figurant pas dans le titre III, et en assemblée plénière un recours en annulation dirigé contre la même décision mais fondé sur la violation de l'une des dispositions du titre III ? Comment traiter, enfin, une requête qui soulèverait plusieurs moyens, dont les uns seraient tirés de la violation du titre III et les autres de la méconnaissance d'une autre disposition constitutionnelle, d'un principe général du droit, d'un texte de loi ou d'un règlement ? Faudra-t-il scinder l'affaire en plusieurs tronçons ? Faudra-t-il procéder au renvoi en formation plénière pour les seuls moyens tirés de la violation du titre III ? Autant de questions qui confirment que toute distinction fondée exclusivement sur les moyens invoqués, et qui ferait abstraction de la nature de la décision en cause, n'interpréterait pas exactement la Constitution.

L'arrêt du 5 mai ne peut, dans ces conditions, être considéré comme faisant de la nature des moyens invoqués le critère de distinction unique des contentieux constitutionnel et administratif.

Il faut dès lors trouver une autre explication à la rédaction adoptée. Cette explication pourrait être la suivante.

Le Tribunal a peut-être préféré ne pas prendre position sur la question de savoir si l'ordonnance souveraine attaquée entrait dans le champ d'application de l'article 90-B de façon à pouvoir proclamer solennellement que, quelle que soit la nature de la décision en cause, la théorie des actes de gouvernement, dont les requérants contestaient l'application en droit monégasque, faisait obstacle à la recevabilité de certains moyens. La proposition : « ces moyens se rattachent à la fois aux dispositions de l'article 90-A et de l'article 90-B de la Constitution », signifierait alors, de façon quelque peu elliptique mais néanmoins exacte, d'une part que les moyens tirés de la violation du titre III peuvent être invoqués aussi bien en matière administrative (c'est-à-dire à l'appui d'un recours dirigé contre un acte administratif ou une ordonnance souveraine pour l'exécution d'une loi) qu'en matière constitutionnelle ; d'autre part, qu'en l'espèce, où il s'agissait d'un recours en matière constitutionnelle, certains des moyens relevaient bien de l'article 90-A (ceux tirés de la violation des articles 17 et 32) mais que d'autres n'auraient pu être invoqués que si l'on s'était trouvé dans le champ d'application de l'article 90-B (ceux tirés de la violation de principes généraux du droit).

On peut donc considérer que l'interprétation normale et raisonnable de l'article 90 n'a pas été écartée par la décision du 5 mai et que la rédaction un peu brève de cet arrêt est destinée avant tout à mettre l'accent sur le problème des actes de gouvernement.

Cette vue est corroborée par l'arrêt rendu le 6 mai 1964 dans l'affaire J. et Union des intérêts français à Monaco. Les requérants demandaient que l'État monégasque fût condamné à les indemniser du préjudice par eux subi du fait de la loi du 10 août 1963 qui avait autorisé la ratification de la convention fiscale franco-monégasque. L'acte en cause étant une loi, l'article 90-B ne pouvait être invoqué. Mais pour que l'article 90-A pût être appliqué, il fallait en outre que les moyens soulevés fussent tirés de la violation du titre III de la Constitution. Or le Tribunal relève qu'il n'était même pas allégué que la loi du 10 août 1963 ait contenu une atteinte aux libertés et droits consacrés par le titre III. Ces constatations, faites avec beaucoup de précision par l'arrêt, auraient normalement dû conduire le Tribunal à rejeter la requête au motif que ni le paragraphe B ni le paragraphe A ne pouvaient en l'espèce fonder sa compétence. Le Tribunal a cependant préféré aller plus avant dans son raisonnement, et il a relevé, dans

un considérant supplémentaire, et à première vue surabondant, que « à la vérité » (c'est-à-dire : en tout état de cause, et même si une violation du titre III avait été alléguée et si le Tribunal avait pu retenir sa compétence sur la base du paragraphe A), le préjudice invoqué trouvait sa source dans une convention internationale, laquelle constituait un acte de gouvernement non susceptible d'engager la responsabilité de l'État.

Tout se passe comme si, dans les arrêts Dechamps et J., le Tribunal suprême avait cherché à mettre l'accent, non pas tant sur la délimitation du champ d'application des paragraphes A et B de l'article 90 de la Constitution que sur la théorie des actes de gouvernement. Dans l'espèce Dechamps, il a voulu consacrer cette application tout à la fois en matière administrative et en matière constitutionnelle. Dans la décision J., il ne s'est pas contenté de relever que ni les conditions du contentieux administratif ni celles du contentieux constitutionnel ne se trouvaient remplies, et il a tenu à préciser, ce qui était apparemment superflu, que la notion d'acte de gouvernement aurait de toute façon mis obstacle à sa compétence. Comme par ailleurs le premier arrêt est relatif à un recours en annulation, et le second à une demande d'indemnité, les décisions des 5 et 6 mai 1964 doivent être retenues au premier chef en raison de leur apport à la théorie des actes de gouvernement.

VI. - La théorie des actes de gouvernement avait été invoquée à plusieurs reprises dans le passé devant le Tribunal suprême, et celui-ci avait pu s'y référer dans certains de ses arrêts : mais jusqu'ici, semble-t-il, aucune espèce n'avait permis au Tribunal d'en faire effectivement application. L'arrêt du 9 décembre 1948, Levame (D. 1949, 353, et la note ; S. 1950, 2, 49, note Merle (I) se bornait à relever que, « sans qu'il y ait à rechercher si certains actes, qualifiés d'actes de gouvernement par la contre-requête, échappent à la compétence du Tribunal suprême en raison de leur nature politique, la requête invite le Tribunal suprême à examiner, en l'espèce, un acte qui relève exclusivement de l'administration intérieure de l'État monégasque et qui ne saurait perdre ce caractère par l'effet des motifs qui ont pu le provoquer ou des circonstances dans lesquelles il est intervenu ». Plus récemment, la décision du 12 février 1962, Voss, était encore plus allusive : le caractère d'acte de gouvernement de la décision attaquée ayant été évoqué dans les débats, le Tribunal suprême s'est contenté de dire que « l'acte attaqué a le caractère d'une décision administrative (et) qu'ainsi le Tribunal suprême est compétent pour connaître de la requête ». Deux autres arrêts étaient plus explicites. La décision du 13 avril 1931, Chiabaut, précisait que « le caractère d'un acte intéressant les relations internationales de l'État monégasque... aurait pour effet de soustraire cet acte à (la) compétence (du Tribunal) (Cf. J.-M. Crovetto, op. cit., n. 39). Mais c'est sans doute l'arrêt du 26 avril 1950, Dame Sosso (D. 1950, 745, et la note (I) qui contenait la mention la plus précise de la notion d'acte de gouvernement : cette décision indiquait en effet que « le présent litige ne soulève aucune question qui, mettant en cause la portée d'actes internationaux ou la conduite de la guerre, serait de nature à échapper à la compétence des tribunaux de la Principauté ».

Les arrêts des 5 et 6 mai 1964 semblent donc être les premiers à faire une application positive de la théorie des actes de gouvernement. Leur intérêt est d'autant plus grand sur ce point qu'ils consacrent une conception extensive à la fois de la notion et du champ d'application de l'acte de gouvernement.

a) L'application de la théorie des actes de gouvernement au contentieux de l'annulation ne soulevait à vrai dire guère de difficulté en elle-même, et seule était en question la définition de l'acte de gouvernement.

Il pouvait en effet sembler, à la lumière de la note publiée sous l'arrêt Dame Sosso (précité), que le Tribunal suprême concevait cette notion de manière plus restrictive que la jurisprudence française. Dans l'affaire Dechamps les requérants n'avaient d'ailleurs pas manqué de soutenir que les principes qui fondent la théorie des actes de gouvernement en droit français n'étaient pas nécessairement valables

en droit monégasque, et ils demandaient en conséquence au Tribunal de se prononcer sur la validité de l'article 7 de la convention fiscale ainsi que sur la régularité de la mise en vigueur de ladite convention.

La réponse du Tribunal suprême est dépourvue de toute équivoque :

« Considérant que le Tribunal suprême, statuant soit en matière constitutionnelle en vertu de l'article 90-A de la Constitution, soit en matière administrative en vertu de l'article 90-B de la Constitution, n'a pas qualité pour apprécier la validité des traités internationaux conclus entre la Principauté de Monaco et les puissances étrangères ;

« Considérant, d'autre part, qu'il n'appartient pas au Tribunal suprême d'apprécier la régularité des actes ayant trait à la négociation, à la signature et à la ratification des traités internationaux ; qu'ainsi le moyen pris d'une prétendue violation de l'article 14 de la Constitution n'est pas recevable ».

Ainsi échappent à la compétence du Tribunal suprême, non seulement l'examen des accords internationaux eux-mêmes, mais également celui de tous les actes qui s'y rapportent : négociation, signature, ratification. Sans doute le Tribunal n'a-t-il pas fait mention des actes d'exécution des traités, mais sa jurisprudence antérieure permet de penser qu'il les considère également comme des actes de gouvernement, dans la mesure du moins où ils ne peuvent pas être regardés comme détachables de la convention à laquelle ils se rapportent. De même la rédaction de l'arrêt Dame Sosso (« questions mettant en cause la portée d'actes internationaux ») paraît exclure de la compétence du Tribunal l'interprétation des conventions internationales et, d'une façon générale, l'appréciation de tous actes mettant en cause les rapports internationaux de la Principauté.

Le Tribunal suprême rejoint ainsi les positions de la jurisprudence française, ce qui est normal, puisque les raisons qui font échapper à tout contrôle juridictionnel l'activité diplomatique du Gouvernement ont la même valeur en Principauté qu'en France.

Les tribunaux français se déclarent en effet incompétents à l'égard de toute activité internationale ou diplomatique du pouvoir exécutif, et ils se refusent à connaître, non seulement de la validité des dispositions d'une convention internationale (Cons. d'État 17 janv. 1964, Dechamps, et 4 mars 1964, Association dite « Union des intérêts français à Monaco » : *Clunet* 1965, 120, note Pinto ; *J. C. P.* 64, II, 13754, note Leschemelle : irrecevabilité de conclusions mettant en cause, directement ou indirectement, la légalité de certaines dispositions de la convention fiscale franco-monégasque), mais de tout ce qui concerne l'élaboration et la mise en vigueur des accords internationaux : négociation, signature, ratification, publication, etc. (Cons. d'État 29 mars 1935, Eudes et Cie : *Rec. Lebon*, p. 411. - 1er juin 1951, Sté des étains et wolfram du Tonkin : *ibid.*, p. 312. - 3 mars 1961, André et Sté des tissages Nicolas Gaimant : *ibid.*, p. 154) et, plus généralement de l'ensemble des rapports internationaux de la France (V. Odent, *Contentieux administratif* 1961-1962, p. 160 s. - Auby et Drago, *Traité de contentieux administratif*, t. 1, n. 34. - Virally, *Le Conseil d'État et les traités internationaux* : *J. C. P.* 53, I, 1098).

b) L'apport majeur de l'arrêt du 5 mai réside cependant ailleurs. Le Tribunal suprême a en effet tenu à souligner que la notion d'acte de gouvernement faisait obstacle à sa compétence non seulement en matière administrative mais aussi en matière constitutionnelle. Il faut donc admettre que l'ensemble de l'article 90 de la Constitution doit désormais être lu avec la réserve implicite des actes de gouvernement. Sans doute l'arrêt Dechamps se réfère-t-il uniquement aux décisions ayant trait aux rapports internationaux de l'État monégasque, mais on peut penser que, si l'occasion s'en présentait, le Tribunal ne manquerait pas de refuser de la même façon de connaître des rapports entre le Gouvernement et le Conseil national.

Ce point de vue se trouve conforté par la décision complémentaire du 6 mai, intervenue dans l'affaire J.

Les requérants demandaient, on l'a vu, réparation du préjudice que leur aurait causé la loi du 10 août 1963 autorisant la ratification de la convention fiscale ; ils se plaçaient pour ce faire sur le terrain de la responsabilité dite de l'État législateur, dont ils tentaient de démontrer que les conditions se trouvaient en l'espèce remplies. Le Gouvernement princier ayant établi que le dommage allégué trouvait sa source non pas dans la loi autorisant la ratification de la convention mais dans la convention elle-même, laquelle constituait un acte de gouvernement, les requérants présentèrent au Tribunal une argumentation aux termes de laquelle la jurisprudence la plus récente du Conseil d'État français admettait que la responsabilité de l'État pût être engagée par un acte de gouvernement sur le fondement de la théorie de l'égalité devant les charges publiques.

Le Tribunal suprême se trouvait ainsi conduit à prendre position sur une controverse depuis longtemps ouverte en droit français.

Une partie de la doctrine française estime en effet que, si l'acte de gouvernement ne peut certes engager la responsabilité de l'État sur le terrain de la faute - le juge ne pouvant par définition même critiquer l'attitude de l'Administration - rien ne fait en principe obstacle à ce que la responsabilité de la puissance publique soit retenue sur le fondement du risque, c'est-à-dire en cas de préjudice grave et spécial constituant une rupture de l'égalité devant les charges publiques. Soutenue naguère par le Doyen Duez (Les actes de gouvernement 1935, p. 176), cette opinion a connu un regain de faveur à la lumière de l'évolution jurisprudentielle récente, qui a multiplié les hypothèses où la puissance publique voit sa responsabilité engagée en raison d'actes dont le juge admet la légalité (pour une mesure individuelle, V. Cons. d'État 15 fév. 1961, Werquin : D. 1961, 611, note Weil ; S. 1962, 29 ; Rec. Lebon, p. 118 ; Rev. dr. publ. 1961, 321, concl. Braibant ; Act. jur. 1961, 197, chr. Galabert et Gentot ; J. C. P. 61, II, 12259, note Auby. - pour une mesure réglementaire, V. Cons. d'État 27 janv. 1961, Vannier : D. 1961, Somm. 69 ; Rec. Lebon, p. 60, concl. Kahn ; Act. jur. 1961, 74, chr. Galabert et Gentot. - 22 fév. 1963, Commune de Gavarnie : Rec. Lebon, p. 113 ; Act. jur. 1963, 208, chr. Gentot et Fourré) ou sur lesquels il ne peut, en raison de leur caractère législatif, porter une quelconque appréciation (Cons. d'État 14 janv. 1938, S. A. des produits laitiers La Fleurette, Grands arrêts..., 4e éd., p. 238). Il y a quelques années déjà, M. de Laubadère écrivait qu'« il n'est pas interdit de penser que le recul de la théorie de l'acte de gouvernement a des chances d'être plus facilement admis sur ce terrain (celui de la responsabilité) que sur celui de la légalité » (Traité élémentaire de droit administratif, 3e éd., t. 1, n. 422). La jurisprudence n'avait cependant pas donné suite à ces encouragements doctrinaux, et elle continuait à affirmer que la responsabilité de l'État ne saurait être engagée en raison d'actes ou d'agissements relatifs à la négociation, à la signature ou à l'application d'accords internationaux (V. par exemple Cons. d'État 29 oct. 1954, Taurin et Mérienne : D. 1965, 361, note Benoît ; Rec. Lebon, p. 566 ; Cf. Rép. dr. publ. et admin., Vo Responsabilité de la puissance publique, par C. Lasry et G.-H. George, n. 41). Une décision du 13 juillet 1961, Soc. Indo-chinoise d'électricité (Rec. Lebon, p. 519 ; Act. jur. 1961, 473, chron. Galabert et Gentot) avait même permis au Conseil d'État de confirmer sa jurisprudence traditionnelle dans une affaire où le commissaire du Gouvernement avait précisément tenté d'en obtenir l'abandon. Depuis lors, cette jurisprudence avait d'ailleurs reçu de nouvelles confirmations (Cons. d'État 14 fév. 1962, d'Argence : D. 1962, 745, note Silvora ; Rec. Cons. d'État, p. 107. - 16 mars 1962, Prince S. B. : Rec. Lebon, p. 179. - 26 avril 1963, Laurent : *ibid.*, p. 247. - Cf. Odent, *op. cit.*, p. 715).

La question pouvait sembler réglée lorsque fut publiée, sous la signature du Doyen Vedel, une note de jurisprudence largement utilisée par les requérants (note sous Cons. d'État 25 janv. 1963, Min. Int. c. Bovero : J. C. P. 63, II, 13326). Après avoir montré que l'arrêt Bovero étendait le champ d'application de la responsabilité dite de l'État législateur, M. Vedel se demandait dans quelle mesure la solution adoptée en matière de préjudice causé par une loi ne pourrait pas être étendue au dommage causé par un acte de gouvernement. Et l'auteur d'écrire :

« Ceci va loin. En effet, sur le plan contentieux, l'« acte de gouvernement », ou ce que l'on désigne de ce nom, présente les mêmes caractères que la loi.

« Il est « incontestable » au plan de la validité et « irréprochable » au plan de la responsabilité pour faute. Mais pourquoi serait-il soustrait au droit de la responsabilité sans faute ? D'autant plus que, s'agissant des « actes de gouvernement », œuvres d'autorités non législatives, les gouvernants ou agents à qui ces actes sont imputables n'ont pas, comme le législateur, le pouvoir de déterminer le régime de responsabilité applicable aux conséquences de ceux-ci et donc de rejeter le fardeau de la réparation.

« Verra-t-on un jour, par une déduction logique à partir de l'arrêt Bovero, proclamer la responsabilité de l'État, sur la base de l'égalité répartition des charges publiques, en raison de traités ou d'actes intéressant la conduite des relations internationales qui, sans pouvoir être critiqués quant à leur validité ou à leur sagesse, devront donner lieu à réparation au profit de ceux qui, dans l'intérêt général, auront été sacrifiés ?

« La réponse est évidemment incertaine. Mais si, sous les actes de gouvernement, il y a autre chose que le signe dont on marque les domaines enchantés que le juge évite par peur de se heurter à la raison d'État, cette réponse est inévitable ».

Négligeant le caractère interrogatif de ce passage, les requérants soutenaient que le Conseil d'État français avait d'ores et déjà effectué le revirement de jurisprudence que le Doyen Vedel se bornait à considérer à la fois comme logique et comme incertain, mais qu'il ne prétendait en aucune manière comme déjà réalisé.

Le Tribunal suprême n'a cependant pas cru devoir aller plus loin que le Conseil d'État français.

Après avoir établi que « le dommage allégué par les requérants... découle non de la loi du 10 août 1963, mais de la convention fiscale franco-monégasque dont ladite loi a pour objet d'autoriser la ratification », le Tribunal suprême décide en effet, conformément à la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État français, que « les conventions internationales intervenues entre la Principauté et les puissances étrangères ne sont pas au nombre des actes qui peuvent engager la responsabilité de l'État monégasque ».

Le Tribunal s'est, en conséquence, borné à déclarer la demande d'indemnité irrecevable et n'a pas eu à se prononcer sur la question de savoir si les conditions d'une responsabilité sans faute se trouvaient en l'espèce remplies.

L'intérêt des arrêts rapportés réside en définitive moins dans la délimitation des contentieux constitutionnel et administratif que dans l'application d'une conception extensive de l'acte de gouvernement aussi bien en matière de compétence constitutionnelle qu'en matière de compétence administrative, aussi bien en matière de responsabilité qu'en matière de légalité.

Le Tribunal a par là même précisé les limites de sa propre compétence et fourni une contribution importante à l'interprétation de l'article 90 de la Constitution monégasque, les solutions ainsi adoptées ne sauraient manquer de retenir l'attention à une époque où le développement de l'intervention de l'État en matière économique et sociale et l'interpénétration des aspects internes et internationaux de la vie publique monégasque permettent de présager un accroissement du contentieux devant le Tribunal Suprême.