

Note sous Tribunal Suprême, 3 février 1972, Sieur C.

GEORGES VEDEL,

Doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris.

1. - La portée et l'intérêt de l'arrêt du 3 février 1972 (sieur A. C.) n'apparaissent pleinement que si l'on a présente à l'esprit la chronologie des données de l'affaire, véritable contrepoint de fait et de droit.

2. - La convention franco-monégasque de voisinage et d'assistance administrative mutuelle du 23 décembre 1951, rendue exécutoire à Monaco par l'ordonnance souveraine n° 1063 du 14 décembre 1954 disposait :

« Les personnes de nationalité française qui sont passibles en France des impôts directs en raison de leur domicile ou de leur résidence et qui transportent à Monaco ce domicile ou cette résidence demeurent soumises en France auxdits impôts tant qu'elles n'ont pu produire un certificat délivré par le Ministre d'État de la Principauté après avis du Consulat général de France et constatant qu'elles ont eu en fait leur résidence habituelle à Monaco depuis cinq ans au moins ».

C'est sur la base de ces dispositions que M. A. C. demanda le 18 janvier 1963 un certificat de domicile qui lui fut délivré le 19 mai 1963.

On observera qu'au moment où M. C. formulait cette demande et au moment où le Ministre d'État y donnait suite, la France avait dénoncé la Convention du 23 décembre 1951. La nouvelle Convention fiscale franco-monégasque se substituant aux dispositions fiscales de 1951 fut signée le 18 mai 1963, rendue exécutoire à Monaco par l'ordonnance souveraine n° 3037 du 19 août 1963. Il est vrai que son article 26 lui assignait un effet rétroactif à compter du 13 octobre 1962.

A aucun moment, l'Administration monégasque n'a mis en doute le fait que, malgré la dénonciation de la Convention de 1951 par la France, elle ne fût en état de délivrer le certificat de domicile demandé par M. A. C. sur la base de cette convention. La raison de cette attitude - qui a évité de compliquer une espèce qui n'est déjà pas des plus simples - semble devoir être trouvée dans le fait qu'à la date où l'intéressé a présenté sa demande (18 janvier 1963) et à celle où il reçut satisfaction (19 mai 1963) l'ordonnance souveraine rendant exécutoire à Monaco la nouvelle Convention franco-monégasque n'était pas encore intervenue. C'est donc sous l'empire du droit anciennement en vigueur qu'a été réglée la suite à donner à la demande de M. C.

La solution ne pouvait être remise en cause par la substitution aux anciennes dispositions conventionnelles de la Convention de 1963. En effet, celle-ci, tout en fixant rétroactivement comme point de départ de ses effets la date du 13 octobre 1962, admettait que la résidence habituelle à Monaco antérieurement à cette date était la source de droits acquis, soit en dispensant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques les Français justifiant de cinq ans de résidence habituelle à cette date (art. 7 § 1 de la Convention) soit même en reportant aux revenus de 1965 l'imposition des Français ayant, à la même date, moins de cinq ans de résidence habituelle (ibid. § 2).

Il ne semble d'ailleurs pas que ce point de vue ait été contesté par l'Administration française qui, malgré son attitude défavorable à la prétention de M. C. d'échapper à l'impôt français, n'a pas pour autant refusé de tenir compte du certificat de domicile au motif que la délivrance de celui-ci serait postérieure à la dénonciation par la France de la Convention de 1951. Elle a admis qu'il n'y avait pas eu de « *vacuum juris* » entre les deux régimes conventionnels, comme le lui imposait d'ailleurs l'article 26,

alinéa 2 de la Convention de 1963 prévoyant qu'il n'existerait pas de solution de continuité « pour le règlement de la situation fiscale des contribuables ».

3. - Modifiant de façon très importante le régime antérieur, la Convention du 18 mai 1963 n'exonérait en France de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe complémentaire que les personnes justifiant au 13 octobre 1962 de cinq ans de résidence habituelle à Monaco, à la condition qu'elles aient conservé cette résidence habituelle (art. 7 susvisé de la Convention).

Il s'ensuivait d'ailleurs un réaménagement du régime des certificats de domicile, opéré par l'article 22 § 3 de la Convention ainsi conçu :

« Le Gouvernement Princier procèdera avant le 1er juillet 1963 en liaison avec l'Administration française à la révision de la situation des Français titulaires d'un certificat de domicile délivré en application de la Convention du 23 décembre 1951, afin de vérifier si les intéressés ont bien conservé leur résidence habituelle à Monaco. La validité du certificat de domicile sera désormais limitée à trois ans. Il appartiendra à chaque détenteur d'en faire prolonger la durée par l'Administration monégasque en apportant la preuve de sa résidence à Monaco ».

« En outre, si l'Administration française recueille des renseignements lui permettant de penser qu'un titulaire dudit certificat de domicile n'a plus effectivement à Monaco sa résidence habituelle, elle peut demander à l'Administration monégasque de mettre l'intéressé en demeure de justifier de cette résidence et, à défaut, de lui retirer son certificat au besoin avec effet du jour où cette condition a cessé d'être remplie ».

En somme, le texte nouveau définit comme suit le statut des certificats de domicile délivrés en vertu de la Convention de 1951 :

Leur durée est limitée à trois ans. Ils peuvent être prolongés à charge pour le demandeur d'apporter la preuve de sa résidence à Monaco.

De plus la révocation de ces certificats est possible par deux procédures : la révision automatique avant le 1^{er} juillet en liaison avec l'Administration française de la situation de l'ensemble des Français titulaires du certificat ; en tout temps, à l'initiative de l'Administration française, le retrait du certificat lorsque l'intéressé ne peut justifier de sa résidence.

4. - C'est le lieu de faire une remarque qui n'est pas inutile pour suivre le déroulement de l'affaire et pour comprendre la portée de l'arrêt du Tribunal Suprême.

Le Français titulaire d'un certificat de domicile délivré au titre de la Convention de 1951 peut, selon les dispositions de l'article 22 § 3 précité de la Convention de 1963, perdre le bénéfice de ce certificat selon trois procédures qui n'ont ni la même teneur ni les mêmes effets.

Il peut tout d'abord, à l'expiration du délai de validité de son certificat, se voir refuser la prolongation de celui-ci faute pour lui d'apporter la preuve de sa résidence à Monaco. Deux points sont très clairs : la date de prise d'effet de la prolongation sollicitée, la condition de résidence doit être établie ; le refus de prolongation n'a évidemment pas d'effet rétroactif.

Le titulaire peut ensuite se voir retirer son certificat à la suite de la procédure de révision générale qui doit être entreprise avant le 1er juillet 1963. Bien que le texte ne le dise pas expressément, la sanction de cette procédure de révision est logiquement le retrait du certificat de domicile (sans quoi on ne saisirait pas l'effet de cette disposition). Le retrait est prononcé si la « vérification » prescrite par l'alinéa 1er de l'article 22 § 3 précité établit qu'il n'a pas conservé sa résidence habituelle à Monaco à la date de

l'opération de révision. Rien, dans le texte, ne permet de donner à ce retrait un effet rétroactif ; il s'agit en réalité d'une abrogation pour l'avenir.

Enfin, le titulaire peut faire l'objet de la procédure visée par le deuxième alinéa de l'article 22 § 3. A la demande de l'Administration française, il est mis en demeure de justifier de sa résidence à Monaco. S'il n'est pas en état de le faire, le certificat de domicile lui est retiré, mais cette fois éventuellement avec effet rétroactif, puisque le retrait peut prendre effet à compter du jour où la condition de résidence a cessé d'être remplie.

Ces trois procédures sont, répétons-le, distinctes par leur nature et leurs effets. Toute la portée pratique de l'arrêt est de mettre en lumière l'irrégularité d'une décision qui, combinant des éléments de forme ou de fond empruntés à deux d'entre elles ou aux trois à la fois, se trouverait en fait mettre en œuvre une quatrième procédure qui, de ce fait, serait dépourvue de base légale.

5. - Il résulte en effet des productions de l'Administration que, dès 1964, celle-ci aurait entrepris la révision de la situation de M. C. à l'encontre de qui il était allégué que, depuis 1949, il aurait eu sa résidence habituelle en France. La Commission de révision des certificats de domicile instituée pour l'application de l'article 22 § 3 de la Convention émit un avis défavorable à « la validation » du certificat de domicile délivré le 22 mai 1963.

Mais, entre-temps, le 19 septembre 1966, M. C. avait demandé la prolongation de son certificat de domicile venu à expiration, par l'effet du délai de trois ans prévu par l'article 22 § 3, le 29 mai 1966.

Selon l'Administration, une première décision de rejet serait intervenue et aurait été notifiée à l'intéressé le 8 avril 1968. Mais le requérant déclare n'avoir jamais eu connaissance de cette décision et, l'Administration n'ayant pu rapporter la preuve de la notification, celle-ci est réputée sans effet.

Le 5 novembre 1970, M. C. réitère sa demande qui fait l'objet d'une décision de rejet en date du 16 février 1971 régulièrement notifiée. Cette décision se présente comme une confirmation de la décision précédente, elle-même motivée par le fait que, selon l'Administration, le requérant ne remplirait pas les conditions requises pour obtenir la délivrance d'un nouveau certificat de domicile.

Un simple rapprochement de dates fait apparaître qu'au moment où M. C. demandait le renouvellement de son certificat de domicile, la validité de celui-ci était déjà expirée. En effet, ce certificat, daté du 29 mai 1963 et valable pour trois ans, était devenu caduc le 30 mai 1966. Par suite, la demande de renouvellement était, à la lettre, sans objet.

C'est sans doute là la raison pour laquelle l'Administration a considéré qu'il ne s'agissait pas en vérité d'une demande de renouvellement d'un certificat en cours de validité, mais d'une demande de nouveau certificat et c'est à cette demande qu'elle a opposé un refus. Cette analyse, à première vue, n'eût peut-être pas été censurée par le Conseil d'État français, comme en témoigne un arrêt récent du 14 mai 1973 (S.C.I. Plein Ciel) qui analyse une décision de renouvellement d'un permis de construire dont la validité était expirée comme la délivrance d'un nouveau permis. Le Tribunal Suprême a cependant considéré qu'il n'appartenait pas à l'Administration de donner à la demande présentée par M. C. une qualification autre que celle que lui avait lui-même imprimée le pétitionnaire : l'Administration aurait sans doute pu rejeter la demande de renouvellement d'un certificat de domicile dont la validité était déjà expirée. Mais il ne lui appartenait pas de dénaturer, fût-ce dans l'intérêt du demandeur, le contenu de sa requête et de traiter une demande de renouvellement comme une demande de délivrance d'un nouveau certificat.

A la réflexion, cette position du Tribunal Suprême se comprend. D'un point de vue théorique, il convient de constater que lorsque l'intervention d'une décision de l'Administration est suspendue à la

demande d'un pétitionnaire, le contenu de la demande commande le contenu de la décision à intervenir. Sauf accord du pétitionnaire, c'est-à-dire modification de sa demande primitive, l'Administration ne peut que faire droit à la demande totalement ou en partie, ou rejeter celle-ci, mais non pas prendre une décision qui eût supposé une autre demande. Cette position est moins contraire qu'il ne paraît à celle du Conseil d'État français dans l'affaire « S.C.I. Plein Ciel » précitée. En effet, le Conseil d'État ne dit pas que l'Administration devait ou pouvait qualifier de demande d'un nouveau permis de construire la demande de renouvellement d'un permis de construire devenu caduc. Il affirme simplement - ce qui est tout différent - que, dès lors que l'Administration a donné satisfaction au pétitionnaire, sa décision constitue la délivrance d'un nouveau permis de construire (solution qui laisse intact le point de savoir si c'est à bon droit que l'Administration a modifié la qualification de la demande).

Reste, il est vrai, à expliquer comment le Tribunal Suprême, après avoir analysé la demande de M. C. comme tendant au renouvellement d'un certificat dont la validité était incontestablement expirée, n'a pas décidé par une substitution de motifs que cette demande devait être rejetée en tout état de cause. La raison paraît être que les textes applicables n'édictent formellement aucune forclusion résultant d'une demande tardive de renouvellement que, par suite, l'application d'une disposition d'ordre public n'était pas en cause. La substitution de motifs qui aurait consisté à justifier la décision attaquée par un motif de procédure (caractère tardif de la demande) aux lieu et place d'un motif de fond (défaut de résidence) ne se justifiait pas, dès lors que l'ordre public n'était pas en jeu. Cette attitude de prudence en matière de substitution de motifs par le juge de l'excès de pouvoir est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État français (cf. R. Odent, *Contentieux administratif*, 1970-1971, p. 425).

6. - C'est donc après un examen au fond que le Tribunal Suprême a fait droit à la requête de M. C. par une décision dont la rédaction est très dense. Sans suivre l'ordre des « considérants », il faut, avant d'en venir à ce qui est l'essentiel de la décision, noter divers points sur lesquels, à vrai dire, la solution n'était pas douteuse.

En premier lieu, il s'agissait de l'application des dispositions d'une convention internationale, régulièrement rendue exécutoire et publiée dans la Principauté. Les « termes clairs et précis » de la Convention constituent la règle de droit dont le Tribunal Suprême doit faire application sans qu'il y ait lieu à une interprétation qui échapperait à la compétence du juge administratif.

En second lieu, dans sa défense, l'Administration avait soutenu que, indépendamment des dispositions particulières régissant la délivrance des certificats de domicile visés par les Conventions de 1951 et de 1963, ces certificats avaient un caractère purement déclaratif, constataient une situation de fait et donc ne constituaient pas des décisions ayant pour effet de conférer des droits à leurs bénéficiaires. Il s'ensuivrait, toujours d'après l'Administration, selon une jurisprudence constante en droit français et en droit monégasque, que leur retrait pouvait intervenir à tout moment. De façon très concise, le Tribunal Suprême relève que le certificat de domicile délivré avait le caractère d'acte administratif individuel précisant lui-même sa date d'effet au 31 décembre 1956. A ces constatations, qui impliquent que le certificat de domicile a, par lui-même, pour effet de faire acquérir des droits à son bénéficiaire, ce qui ne paraît guère niable, le Tribunal Suprême ajoute que des procédures de révision ou de retrait sont prévues à son encontre par la Convention, ce qui, de plus fort, ruine la thèse selon laquelle le retrait ou l'abrogation en eût été possible à tout moment.

Enfin l'Administration avait invoqué le fait que le certificat de domicile avait été délivré sur la base de renseignements inexacts fournis par M. C. Elle se référait ainsi à une jurisprudence classique en droit administratif selon laquelle une décision obtenue par fraude ne saurait être créatrice de droits et pourrait donc faire l'objet d'un retrait à tout moment (C.E. 17 juin 1955 - Silberstein - Rec. p. 334). En fait, relève

le Tribunal Suprême, l'Administration a pu se méprendre sur l'appréciation qu'elle devait faire des renseignements fournis par le requérant, mais ceux-ci n'étaient pas matériellement inexacts et a fortiori, paraît sous-entendre l'arrêt, l'exception de fraude ne pouvait être invoquée.

Les divers points que l'on vient d'évoquer - application par le juge administratif des conventions internationales régulièrement rendues exécutoires dans l'ordre juridique interne et n'appelant pas d'interprétation ; impossibilité de procéder à tout moment et sans autre condition au retrait des décisions conférant des droits ; distinction entre la décision prise sur la base d'indications inexacts émanant du bénéficiaire et de la décision procédant d'une erreur d'appréciation par l'Administration d'indications non inexacts en elles-mêmes - ne méritent pas d'autre commentaire, car ils sont classiques, sinon évidents.

Sur les deux premiers points, le Tribunal Suprême s'attache fidèlement à la théorie classique du retrait des actes administratifs qui prend son origine dans l'arrêt du Conseil d'État français du 3 novembre 1922 Dame Cachet (S. 1925 3.9. note Hauriou - ; - R.D.P. 1922. 552 concl. Rivet ; - Grands arrêts - n° 42) et qui, compte tenu des précisions apportées par la jurisprudence antérieure, s'énonce ainsi : si les actes administratifs unilatéraux n'ayant pas créé de droits peuvent, à tout moment et sans condition, être retirés ou abrogés par leur auteur ou par son supérieur hiérarchique, les actes créateurs de droits ne peuvent faire l'objet d'un retrait que pour cause d'illégalité et à une date à laquelle le délai du recours contentieux demeure ouvert et ne peuvent être abrogés que dans les conditions fixées par les lois et règlements. Or, précisément, l'article 22 § 3 de la Convention de 1963 détermine avec précisions les conditions dans lesquelles le bénéfice des certificats de domicile peut être remis en cause. C'est une raison de plus pour ne pas admettre que le retrait ou l'abrogation de ces certificats puisse intervenir à tout moment et en dehors de conditions déterminées.

7. - Ces difficultés accessoires étant ainsi écartées, on en revient à la question essentielle : la décision attaquée avait-elle fait une exacte application, en la forme et au fond, des dispositions de la Convention de 1963 ?

L'arrêt répond négativement à cette question. En effet, l'Administration était saisie d'une demande de prolongation du certificat de domicile délivré le 29 mai 1963 et venu à expiration trois ans plus tard. Vainement, l'Administration soutenait-elle qu'il s'agissait d'une demande tendant à la délivrance d'un nouveau certificat. En fait, juge implicitement mais souverainement la Haute juridiction, le requérant avait entendu se prévaloir de la possibilité de prolongation prévue et réglementée par l'alinéa 1er in fine de l'article 22 § 3 de la Convention de 1963 et non demander un nouveau certificat, procédure d'ailleurs non prévue par la Convention. La dénaturation de l'objet de la demande, à la fois par rapport à l'intention subjective du pétitionnaire et par rapport aux règles objectives applicables, ne pouvait certes pas permettre à l'Administration de mettre en œuvre une procédure non prévue par les textes.

Il est vrai que le vocabulaire employé par l'Administration n'aurait pas d'importance si, en fait, il s'était avéré que, nonobstant la qualification de la demande comme tendant à la délivrance d'un nouveau certificat, le dossier avait été traité comme se rapportant à une demande de prolongation et si on lui avait appliqué les règles de procédure et de fond correspondantes. Mais ce n'est pas ce qui s'est passé en fait.

En effet, sur le terrain de la procédure de prolongation l'Administration aurait pu exiger de l'intéressé la preuve de sa résidence à Monaco. Or, elle n'a demandé rien de tel. Elle a de plano rejeté la demande en se fondant sur des renseignements antérieurement recueillis lors de l'enquête qui avait eu lieu, soit à l'occasion de la révision générale des certificats délivrés à des Français, soit, car ce point n'est pas très clair, à la demande de l'Administration française. C'est le point précis sur lequel, dit l'arrêt, elle a méconnu les termes clairs et précis de la Convention. En somme, elle a, pour statuer sur la demande de

prolongation qui relève d'une procédure déterminée, fait appel à des éléments empruntés à une autre procédure. Là est l'excès de pouvoir.

8. - Le principe auquel il est fait appel étonne moins que l'application qui en est faite. En effet, il est acquis en droit administratif que, lorsque les lois et règlements permettent la remise en cause d'un acte ayant fait acquérir des droits par des procédures diverses se différenciant entre elles par leur nature et par leurs effets, l'Administration doit, en la forme et au fond, se référer à l'une de ces procédures, mais ne peut les amalgamer entre elles : l'Administration peut mettre discrétionnairement et d'office un Préfet en congé ; elle peut aussi le mettre en congé sur sa demande ; mais elle ne peut pas « d'office » le mettre en congé « sur sa demande » (C.E. 20 janvier 1922 - Trépont - R.D.P. 1922.81 concl. Rivet) ; l'Administration peut déplacer un fonctionnaire soit dans l'intérêt du service soit à titre de sanction disciplinaire ; mais elle ne peut pas prononcer une prétendue mutation dans l'intérêt du service pour des motifs disciplinaires.

En réalité, il s'agit d'un principe encore plus général que le Doyen Hauriou opposait à l'autonomie de la volonté qui, selon lui, n'avait pas cours en droit public. Les compétences de l'Administration sont enfermées dans des « catégories » définies par les lois et les règlements et ces catégories ne peuvent se chevaucher. L'illustration la plus claire de cette idée se trouve dans la matière du détournement de pouvoir, au point qu'on a pu dans certains cas distinguer au sein de la notion de détournement de pouvoir une variété qui serait le « détournement de procédure ». Nombre des hypothèses de détournement de pouvoir ne correspondent pas dans la pratique à la poursuite par l'auteur de l'acte d'une fin étrangère à l'intérêt public. Au contraire - et c'est tout à l'honneur des agents publics - dans la plupart des cas, le détournement de pouvoir tient à ce que, tout en poursuivant un but d'intérêt public, l'auteur de l'acte l'a fait en utilisant une compétence et une procédure correspondant à un autre but d'intérêt public. Ainsi, en va-t-il, selon un arrêt ancien, du Préfet qui n'autorise une tombola de bienfaisance que moyennant l'octroi d'un pourcentage du bénéfice au bureau de bienfaisance, confondant ainsi la police des tombolas et l'aide aux pauvres ; de même tombe dans une semblable confusion le maire qui, pour favoriser la fréquentation scolaire, se sert de ses pouvoirs en matière police des spectacles (C.E. 14 mai 1954 - De Pischof - A.J. 1954 II Bis 9 Chr. Long).

10. - Si les principes que l'on vient de rappeler sont constants, du moins la jurisprudence administrative les applique-t-elle sans formalisme. Il n'existe pas entre les dossiers administratifs de cloisons étanches. Nul ne songerait à reprocher à l'Administration - sauf dans des cas où le secret ou les droits de la défense seraient en jeu - de se servir, pour résoudre une affaire, de renseignements qu'elle a recueillis antérieurement, même si ce n'est pas dans une procédure se rapportant directement à l'instruction de celle-ci.

Ce qui peut étonner, à première vue du moins, dans l'arrêt rapporté, c'est que l'« amalgame » des deux procédures ne saute pas aux yeux. En formant sa demande de prolongation, M. C. devait prouver sa résidence à Monaco. Le texte met clairement la preuve à sa charge. Pour apprécier le bien-fondé de la demande, l'Administration pouvait - semble-t-il - s'appuyer sur tous éléments en sa possession et l'on ne voit pas pourquoi elle aurait dû écarter ceux qu'elle avait recueillis à une autre occasion. Il en est d'autant plus ainsi que les trois procédures décrites par l'article 22 § 3 et sus-analysées tendent à la même fin : vérifier la réalité de la résidence à Monaco.

Or, s'il était établi que M. C. n'avait pas de résidence à Monaco, cette constatation légitimait, aux termes mêmes de l'article 22 § 3, le refus de prolongation du certificat de domicile. Il n'y aurait donc pas eu « amalgame » des procédures instituées par l'article 22 § 3.

11. - Deux raisons peuvent cependant expliquer la rigueur dont le Tribunal Suprême a fait preuve.

La première est que l'Administration se serait contentée de se référer aux résultats d'une enquête antérieure sans s'arrêter aux éléments nouveaux que M. C. lui fournissait ou pouvait offrir de lui fournir. Ce faisant, la décision est entachée d'une sorte d'incompétence ratione temporis : elle ne prend en considération que l'état ancien du dossier et non son état actuel. Il y a là, d'autre part, une méconnaissance du droit de M. C. à apporter la preuve dont la charge lui incombe, droit qui est dénié dès lors que l'Administration lui oppose par avance les résultats d'une enquête antérieure. Ces idées apparaissent certainement en filigrane dans les motifs retenus par le Tribunal Suprême.

Mais il existe vraisemblablement une seconde raison, bien plus décisive, bien plus intéressante puisque, si elle se vérifiait, elle aurait la plus grande importance quant à la portée pratique de l'arrêt : c'est que le contenu de la condition de résidence n'est pas le même dans chacune des trois procédures prévues par l'article 22 § 3, de telle sorte que la condition de résidence peut être remplie à l'égard de l'une des procédures sans être remplie à l'égard des autres. Dès lors, la prohibition de l'« amalgame » prend tout son sens : on ne peut pas, au moins systématiquement, refuser la prolongation d'un certificat de domicile pour les mêmes motifs de non-résidence que ceux qui justifieraient le retrait de ce certificat.

Reprenons les termes de l'article 22 § 3.

L'objet de la révision générale prévue au début du texte est de vérifier si les titulaires de certificat « ont bien conservé leur résidence habituelle à Monaco ». Le texte emporte donc deux effets très clairs : le premier est que la condition de résidence s'apprécie à la date de la révision ; le second est que la révocation éventuelle du certificat consécutive à cette vérification n'emporte pas d'effet rétroactif. Un point est douteux : s'il est établi que, à l'origine, ou pendant une période donnée, le certificat était injustifié, mais que la condition de résidence soit remplie au moment de la révision, peut-on dire que la résidence a été « conservée » ? et peut-on, dans une interprétation rigoureuse, retirer le certificat de domicile au motif que la résidence n'est devenue ou redevenue effective qu'au moment de la révision ou peut de temps auparavant ? C'est un point qui n'est pas tranché par l'arrêt et qui était d'ailleurs étranger à l'espèce, puisque, précisément, M. C. n'avait pas fait l'objet d'une révocation de certificat consécutive à la procédure de révision.

La troisième procédure que l'on examine, dès maintenant, pour des raisons de clarté, est celle qui est mise en œuvre « coup sur coup » si l'on peut dire, à la demande de l'Administration française. Elle peut être intentée à tout moment à l'encontre de celui qui n'a plus effectivement à Monaco sa résidence habituelle et elle peut avoir un effet rétroactif remontant au jour où la résidence a cessé d'être effective. La gravité de cette mesure justifie une garantie de procédure donnée au titulaire du certificat litigieux : la mise en demeure qui doit lui être adressée de justifier de cette résidence.

Enfin s'agissant de la demande de prolongation, l'intéressé doit seulement faire la preuve de sa résidence à Monaco et, faute d'autre précision, s'agissant du titulaire d'un certificat qui n'a fait l'objet d'aucun retrait ou révocation selon l'une des deux autres procédures et qui est donc en « possession d'état », il lui faut prouver qu'il réside à Monaco à la date où la prolongation doit prendre effet.

On comprend dès alors pourquoi le Tribunal Suprême résiste à l'« amalgame » des procédures entre elles et va jusqu'à récuser l'application à l'une d'elles des renseignements recueillis lors de la mise en œuvre d'une autre. C'est que le contenu et la date de la condition de résidence ne sont pas les mêmes dans les trois hypothèses.

12. - Au total, le raisonnement du Tribunal Suprême est très simple : il existe trois procédures permettant, selon la Convention de 1963, la remise en cause des certificats de domicile et

L'Administration n'a pu en créer une quatrième même en analysant la demande de M. C. comme tendant à la délivrance d'un nouveau certificat.

Il est clair que, à tort ou à raison, le certificat dont l'intéressé a demandé la prolongation n'avait pas été invalidé par l'effet de la procédure de révision générale des certificats de domicile.

Il n'est pas moins clair que ledit certificat n'avait pas fait l'objet d'un retrait. Sans doute, en eux-mêmes, les motifs avancés par l'Administration « au vu des seuls renseignements précédemment recueillis » eussent-ils été, sous réserve de leur exactitude de fait, de nature à justifier le retrait. Mais ce n'aurait été qu'après mise en demeure selon les termes formels de la Convention. Il serait donc vain de prétendre que le refus de prolongation se fonde sur une sorte de « retrait virtuel », puisqu'une formalité substantielle de la procédure de retrait a été omise.

Ce qui est en cause, c'est donc purement et simplement la procédure de prolongation. Les « renseignements précédemment recueillis » pouvaient bien justifier que l'Administration demande à M. C. la preuve de sa résidence effective ; ils ne pouvaient justifier un refus de prolongation sans autre forme de procès.

Voilà donc en quoi les « termes clairs et précis de la Convention » n'ont pas été respectés. La décision attaquée n'est régulière au regard d'aucune des procédures explicitement prévues par la Convention en ce qui concerne les certificats de domicile. Ceci suffisait pour justifier l'annulation.

13. - Une dernière question se pose dont l'intérêt pratique n'est certes pas négligeable : peut-on, des termes de l'arrêt C., déduire la réponse à un problème touchant l'interprétation de la Convention de 1963 ?

Ce problème est le suivant : lorsque l'Administration examine une demande de prolongation d'un certificat de domicile originellement délivré sous l'empire de la Convention de 1951, elle est en droit d'exiger, on l'a dit, la preuve d'une résidence effective au jour de la demande de prolongation. Mais peut-elle en outre, nonobstant la possession du certificat, remettre en cause la réalité de la condition de cinq années de résidence effective au 13 octobre 1962 ?

Le texte des dispositions applicables est équivoque : d'une part, en effet, la nature même de la demande de prolongation suppose qu'elle ne comporte, de la part de l'Administration qui l'examine, que la vérification de la résidence à Monaco lors de la demande de prolongation ; tel paraît bien être le sens de l'article 22 § 3 précité. Mais d'autre part, l'article 7 de la même Convention, dans son § 1er, fait de la résidence de cinq années au 13 octobre 1962 la condition de l'application du nouveau régime et du maintien du bénéfice de la dispense de l'impôt français sur le revenu des personnes physiques.

Doit-on comprendre que la seule possession d'un certificat attestant cinq ans de résidence au 13 octobre 1962 constitue, dès lors que ce certificat n'a donné lieu ni à révision ni à retrait (et sauf fraude de la part du bénéficiaire), une preuve irréfragable relative à l'accomplissement de la condition d'ancienneté exigée par l'article 7 § 1er de la Convention ; si bien que la prolongation doit être accordée dès lors que le requérant apporte la preuve de sa résidence au moment de sa demande ? Faut-il comprendre au contraire que l'autorité monégasque, appelée à se prononcer sur la prolongation du certificat, doit d'abord vérifier que celui-ci a été, en son temps, délivré à bon droit ?

En fait, dans l'espèce, l'Administration avait fondé sa décision négative, comme le prouve l'allusion aux « renseignements précédemment recueillis », que l'on trouve dans l'arrêt, beaucoup moins sur un défaut de résidence effective de l'intéressé à la date de sa demande de prolongation que sur l'absence d'une telle résidence antérieurement au 13 octobre 1962.

A première vue, tout paraît militer pour la première interprétation, défavorable à la prétention de l'Administration de remettre le passé en cause. La logique paraît vouloir que, dès lors qu'un certificat non entaché de fraude, non frappé de révision ou de retrait est produit, ce certificat qui consacre un droit acquis, ne peut voir sa sincérité mise en cause. Le point de savoir si l'intéressé continue à remplir la condition de résidence justifiant la prolongation du certificat est le seul qui importe.

A l'appui de cette solution, l'arrêt apporte, semble-t-il, des arguments puissants : d'abord en ce que l'arrêt a refusé de suivre l'Administration dans sa thèse selon laquelle les certificats en cause ne portant, selon elle, que sur des constatations de fait, seraient susceptibles de retrait à tout moment ; ensuite parce que l'un des considérants énonce avec précision que le certificat présenté par M. C. :

« n'ayant fait l'objet d'aucune des procédures de révision ou de retrait prévues par ladite Convention, art. 22 § 3, a conservé sa validité.... ».

Mais il faut reconnaître que la seconde interprétation, favorable à la prétention de l'Administration de remettre en cause le passé n'est pas dépourvue de tout fondement. Tout d'abord, l'ordre même des articles de la Convention permet de soutenir que l'article 22 § 3 doit se lire, compte tenu des exigences formulées par l'article 7 § 1er qui subordonne le maintien des avantages fiscaux aux Français résidant à Monaco à la condition d'ancienneté qu'il énonce. Bien plus, littéralement, l'article 22 § 3 prévoit que celui qui requiert la prolongation d'un certificat doit apporter « la preuve de sa résidence à Monaco » sans limiter cette exigence à la preuve d'une résidence effective au moment où la prolongation est demandée. Sans doute, à s'en tenir au texte de l'article 22 § 3, isolé de son contexte, cette limitation paraît logique. Mais rapproché des termes de l'article 7 § 1er, le silence de l'article 22 § 3 sur la date à laquelle la preuve de la résidence doit être rapportée prend un tout autre sens : l'Administration peut exiger la preuve de la résidence - tout court - c'est-à-dire de l'ensemble des conditions relatives à la résidence justifiant la prolongation du certificat. Or, le préalable à toute prolongation est le caractère effectif de la résidence pendant les cinq années ayant précédé le 13 octobre 1962. Il suit de là que l'Administration est en droit d'exiger de l'intéressé la preuve relative à cette ancienneté de cinq ans au même titre que la preuve de la résidence au moment de la demande de prolongation.

Or, cette subtile construction ne trouve pas ou ne semble pas trouver un moindre appui dans l'arrêt du Tribunal Suprême que la thèse contraire.

En effet, il faut d'abord, au prix d'une redite, citer deux « considérants » de l'arrêt qui se suivent et qui, employant l'un et l'autre, l'expression « date requise », paraissent bien faire de la résidence de cinq années au 13 octobre 1962, une condition de la prolongation du certificat :

« Que ledit certificat, établi en forme d'acte administratif individuel, précisant sa date d'effet au 31 octobre 1956 et, de ce fait, au 13 octobre 1962, date requise par la convention du 18 mai 1963 précitée, n'ayant fait l'objet d'aucune des procédures de révision ou de retrait prévues par ladite convention, art. 22 § 3, a conservé sa validité ».

« Considérant que, si le Ministre d'État était fondé à demander au requérant, nonobstant la possession de son certificat, d'apporter la preuve de sa résidence effective à Monaco, à la date requise, il ne lui appartenait pas de rejeter cette demande de prolongation au vu des seuls renseignements précédemment recueillis par lui, lors de l'enquête à laquelle il avait été procédé et en refusant de délivrer un nouveau certificat de domicile, qui ne lui était pas demandé et que la Convention précitée ne prévoit pas.... ».

La « date requise » visée dans le premier considérant est, comme le précise le Tribunal Suprême, le 13 octobre 1962. Peut-on imaginer que l'emploi, à quelques lignes de distance, de la même expression « date requise » permette d'envisager une autre date que celle du 13 octobre 1962 ? Ce serait admettre une inadvertance de rédaction qui n'est pas dans les habitudes de la Haute Juridiction. Il est apparemment plus raisonnable de penser que le Tribunal Suprême a voulu reconnaître le bien-fondé de la prétention de l'Administration de demander à l'intéressé auteur de la demande de prolongation la preuve d'une résidence effective (de cinq années) au 13 octobre 1962.

Cette interprétation de l'arrêt serait corroborée par l'emploi du rébarbatif, mais significatif « nonobstant » que l'on a, par avance, souligné dans la citation qui précède. En effet, si la « date requise » pour la preuve de la résidence était la date de la demande de prolongation, on ne comprendrait pas que cette preuve soit exigée « nonobstant » la possession du certificat, puisque celui-ci ne se rapporte qu'au passé et n'établit pas par lui-même que la résidence a été conservée depuis lors. Au contraire, le « nonobstant » s'expliquerait si le Tribunal Suprême avait voulu dire que l'Administration était en droit d'exiger la preuve de la résidence pour la période déjà couverte par le certificat qui, alors constituerait tout au plus une présomption sans caractère irréfragable de l'exactitude des faits qu'il atteste.

14. - On est ainsi en présence d'une sorte d'énigme juridique dont cependant, nous semble-t-il, une patiente lecture de l'arrêt fait justice. La solution est tout simplement que le Tribunal Suprême n'a pas tranché la question.

En effet, pour procéder à l'annulation de la décision attaquée, il ne lui était pas nécessaire de trancher la controverse que l'on vient d'évoquer. Comme on l'a dit, le raisonnement de la Haute Juridiction est simple : dans le cadre de la procédure de prolongation, l'Administration devait en premier lieu ne pas travestir une demande de prolongation en demande de certificat nouveau, dès lors que le certificat en cause n'avait fait l'objet ni d'un retrait ni d'une révision ; elle devait en second lieu exiger du pétitionnaire la preuve de sa « résidence ». Peu importe que la « date requise » fût telle ou telle ; peu importe que l'Administration entendit ou non mettre en cause la véracité du certificat à la date du 13 octobre 1962 ou au jour de la décision de prolongation sollicitée ; peu importe que la preuve de la résidence dût couvrir seulement le présent ou, également, le passé. Il suffit, pour que l'annulation soit acquise, de constater que l'Administration, avant même toute explication de M. C., lui a opposé les « renseignements précédemment recueillis », se rapportant à un état du dossier antérieur à sa demande et non contradictoirement discutés. Le vice de procédure est aussi bien établi quelle que soit l'étendue de la preuve qui pouvait être exigée de l'intéressé, puisque c'est le droit à la preuve qui, en violation des dispositions de la Convention de 1963, relatives à la procédure de prolongation des certificats, est, dans son principe, dénié. L'arrêt vise, dans le premier des deux considérants précités, la « date requise » comme étant celle du 13 octobre 1962 parce que, sur le point traité par ce premier considérant, les « termes clairs et précis » de la Convention imposent cette identification. Dans le second considérant, la « date requise » est en quelque sorte laissée en blanc car sa détermination n'influence pas le sort de la requête qui, comme on vient de le dire, est, en tout état de cause, fondée, puisque l'illégalité de la décision attaquée est tirée non de ce que telle preuve est exigée, mais de ce que le droit à la preuve est dénié.

Le « nonobstant » demeure, il est vrai étrange. Mais, après tout, on peut aussi bien le comprendre comme signifiant que le certificat qui, normalement ferait présumer tant de la résidence dans le passé que de la persistance de celle-ci dans le présent, n'a pas valeur irréfragable.

15. - On peut s'étonner, il est vrai, que le Tribunal Suprême, en s'abstenant de trancher le point dont on vient de discuter, ait refusé de remplir le « rôle pédagogique » qui est l'une des fonctions des juridictions suprêmes. L'Administration, à qui incombe l'exécution de l'arrêt, aurait certes tiré un grand

profit d'une indication ferme qui lui aurait permis de savoir si, dans le nouvel examen du dossier de M. C., elle était ou non fondée à demander à celui-ci la preuve d'une résidence effective de cinq années au 13 octobre 1962.

Ce n'est pourtant pas une conception exagérément avaricieuse de l' « économie des moyens » qui explique l'ombre où le Tribunal Suprême laisse cette question.

La vraie raison paraît être que la solution que l'arrêt aurait, même sous forme d'incidente, apportée au problème que l'on vient de discuter exigeait une interprétation de la Convention de 1963, dont la connaissance revient aux gouvernements intéressés et échappe au juge. En effet, il s'agissait réellement de se prononcer sur la portée des clauses de sens douteux, et notamment sur le sens à donner à la combinaison des articles 7 § 1er et 22 § 3 de la Convention franco-monégasque de 1963.

Si cette interprétation avait commandé la solution du litige soumis au Tribunal Suprême par la requête de M. C. elle aurait formé question préjudicielle. Mais, comme on l'a dit et redit, la simple application des « termes clairs et précis » de la Convention conduisait de façon inéluctable à l'annulation de la décision attaquée. La prétendue question préjudicielle perdait donc toute pertinence et le Tribunal Suprême devait faire droit à la requête en renonçant à tout « ober dictum » qui, sous prétexte de « pédagogie » l'eût conduit à interpréter les clauses obscures ou douteuses d'une Convention internationale.

Au total, sur le point que l'on vient de discuter en dernier lieu, il n'y a pas lieu à interpréter l'arrêt tout simplement parce que l'arrêt lui-même ne pouvait interpréter la Convention.