

Note sous Tribunal Suprême, 15 mars 1988, Epoux R. S.

G.-H. GEORGE,

docteur en droit, avocat honoraire au Conseil d'État et à la Cour de cassation

1. - La vertu procédurière des époux S. pour obtenir la réparation qu'ils estiment leur être due à la suite de la démission de Me S. de son office notarial et de la suppression de cet office n'a pas été récompensée par le Tribunal Suprême. Le Haut Tribunal a, en effet, rejeté par son arrêt du 15 mars 1988 le nouveau recours dont l'ont saisi ces requérants à la suite du précédent arrêt de rejet du 6 mars 1985.

Celui-ci était fondé sur l'incompétence du Tribunal Suprême pour statuer en qualité de juge constitutionnel sur la légalité d'une ordonnance souveraine ; l'arrêt du 15 mars 1988 écarte le recours en appréciation de validité, d'une part, parce que cette ordonnance souveraine n'est entachée d'aucune illégalité, d'autre part, par référence au caractère spécifique des décisions administratives au sens de l'article 90 B 1° et 3° de la Constitution. C'est cette dernière solution qui mérite de retenir plus particulièrement l'attention.

Au préalable, et bien que les circonstances de fait qui sont à l'origine du litige aient été exposées dans le commentaire consacré au premier arrêt (cf. Trib. Sup. 6 mars 1985, note G. H. George), il est nécessaire de les rappeler succinctement pour une meilleure compréhension de la portée de l'arrêt.

2. - L'étude notariale dont M. S. était titulaire à Monaco a fait l'objet, en 1970, d'une inspection de la commission de contrôle des études notariales de la Principauté, suivie d'une vérification de la comptabilité de l'étude et d'une audition de Me S. par le Procureur général. Ces mesures révélèrent un certain nombre d'infractions aux dispositions de l'ordonnance sur le notariat du 15 mai 1883, modifiée, et conduisirent l'intéressé à présenter sa démission pure et simple de ses fonctions. Celle-ci fut acceptée et l'étude supprimée par ordonnance souveraine n° 4.422 du 14 mars 1970.

Des informations judiciaires furent ouvertes à la suite de plaintes dont Me S. était l'objet, mais les créanciers et les plaingnants furent désintéressés, une ordonnance de non-lieu intervint le 9 mars 1983.

Forts de cette décision, M. et Mme S. saisirent le Ministre d'État, le 8 février 1984, d'une requête tendant à l'allocation d'une indemnité de cinquante trois millions de francs en réparation du préjudice que leur auraient causé « la démission forcée de M. S. » et la suppression de son étude notariale. Par lettre du 4 juin 1984, le Ministre d'État releva : qu'aucune faute ne pouvait être imputée à l'État ni du fait de l'acceptation de la démission de Me S., ni de celui de la suppression de l'office notarial consécutive à cette démission ; que le principe même de l'indemnisation afférente au droit de présentation d'un successeur n'était pas et n'avait jamais été contesté par l'Administration ; enfin, qu'au vu de la demande d'indemnisation présentée pour la première fois depuis le 14 mars 1970, il serait procédé à sa fixation selon une procédure précédemment suivie pour un autre notaire démissionnaire, le montant de l'indemnité devant être arrêté au jour de la suppression de l'office et non au jour de la demande.

3. - Les époux S. saisirent le Tribunal Suprême d'un recours tendant à l'annulation de la décision du 4 juin 1984 du Ministre d'État et à la condamnation de l'État au paiement d'une indemnité de cinquante trois millions de francs en principal. Dans leurs conclusions, les requérants spécifiaient qu'ils entendaient présenter leur recours comme un de ceux visés à l'article 90 A de la Constitution, ce qui impliquait que le Tribunal Suprême devait statuer en matière constitutionnelle.

En présence de ces conclusions et par arrêt du 6 mars 1985, observant que le préjudice dont se plaignaient les époux S. résultait de l'ordonnance souveraine du 14 mars 1970 acceptant la démission de Me S. et supprimant son office de notaire, le Haut Tribunal constata que l'octroi de l'indemnité réclamée relevait de l'article 90 B de la Constitution, c'est-à-dire d'un recours en matière administrative et qu'il était, en conséquence, incompétent pour en connaître en matière constitutionnelle.

4. - Les requérants saisirent alors le Tribunal de première instance de Monaco aux fins de voir : d'une part, condamner l'État à réparer le préjudice leur ayant été causé par les démission et suppression d'office faisant l'objet de l'ordonnance souveraine du 14 mars 1970 ; d'autre part, annuler la décision du Ministre d'État en date du 4 juin 1984 en ce qu'elle retient, pour fixer le montant de l'indemnité leur étant due, la date de la suppression de l'étude et non celle du paiement ; enfin, ordonner expertise en vue de déterminer le montant de ladite indemnité.

Par jugement du 21 mai 1987, le tribunal rappela tout d'abord, qu'aux termes de l'article 12 de la loi n° 783 du 15 juillet 1965, il lui appartenait de connaître, comme juge de droit commun en matière administrative, de tous litiges autres que ceux dont la connaissance est expressément attribuée par la Constitution ou la loi au Tribunal Suprême ou à une autre juridiction et qu'en l'occurrence, par arrêt du 6 mars 1985, le Tribunal Suprême s'était déclaré incompétent pour connaître, en matière constitutionnelle, du recours en indemnité formé par les époux S.. Ayant ensuite constaté que la demande d'indemnité dont il était saisi procédait de la même cause que celle antérieurement soumise au Tribunal Suprême, objet de l'arrêt précité, le tribunal civil en a conclu que l'examen d'une telle demande requérait une appréciation de validité, au regard des règles de droit public, de l'ordonnance souveraine du 14 mars 1970 et de la décision du 4 juin 1984, et qu'il ne pouvait sans méconnaître les dispositions de l'article 90 B de la Constitution, se substituer au Tribunal Suprême pour apprécier la validité de ces actes administratifs, non plus que les annuler. En conséquence, le Tribunal s'est déclaré incompétent pour prononcer l'annulation de la décision du Ministre d'État du 4 juin 1984 et a décidé de surseoir à statuer sur la demande d'indemnité jusqu'à ce que le Tribunal Suprême, saisi par les époux S., se soit prononcé quant à la validité, d'une part, de l'ordonnance souveraine du 14 mars 1970, d'autre part, de la décision du Ministre d'État du 4 juin 1984 pour ce qui est des modalités d'indemnisation qu'elle édicte.

5. - Sur le fondement du jugement du 21 mai 1987, les époux S. présentèrent une requête au Tribunal Suprême aux fins qu'il déclare illégales la décision du Ministre d'État du 4 juin 1984 et l'ordonnance souveraine du 14 mars 1970, qu'il annule ladite décision du 4 juin 1984 et condamne l'État à leur verser une indemnité de cinquante trois millions de francs, avec les intérêts de droit capitalisés aux 6 mai 1985 et 21 juillet 1987.

Les conclusions de la requête précisait que les demandes d'appréciation de validité étaient présentées à titre principal et que les demandes à fin d'annulation et d'indemnisation ne l'étaient qu'à titre subsidiaire.

La recevabilité de ces demandes subsidiaires fut contestée par le Ministre d'État, défendeur. Il relevait notamment, que dans une instance en appréciation de validité, le requérant ne peut présenter de conclusions que dans les limites du renvoi opéré par le juge judiciaire et qu'en l'occurrence le tribunal de première instance n'avait renvoyé la cause devant le Tribunal Suprême que pour apprécier la validité de l'ordonnance souveraine du 14 mars 1970 et de la décision ministérielle du 4 juin 1984, et non pour annuler cette décision, ni fixer l'indemnité due aux époux S.

6. - Au fond, ceux-ci alléguaient à l'encontre de l'ordonnance souveraine du 14 mars 1970 que la démission de Me S., intervenue sous la contrainte de l'Administration, constituait une sanction déguisée,

donc illégale, et que la suppression de son office notarial était entachée de détournement de pouvoir, cette suppression ne reposant sur aucun motif d'intérêt général ou d'utilité publique.

Quant à la décision du Ministre d'État du 4 juin 1984, son illégalité, selon les requérants, tenait à ce qu'il appartenait à l'Administration de procéder d'office et dès la suppression de l'étude notariale à la liquidation de l'indemnité de privation du droit de présenter un successeur et que, relevant du régime de l'expropriation, cette indemnité devait être réévaluée au jour du paiement, le refus du Ministre d'y procéder portant atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques.

La défense objectait que l'allégation d'une contrainte qui ferait de la démission de Me S. une sanction déguisée était démentie par les pièces du dossier d'où il résultait que cet officier ministériel n'avait pris cette décision qu'en vue d'éviter des poursuites disciplinaires qu'il savait inéluctables ; que la suppression de l'office notarial relevant du pouvoir discrétionnaire de S.A.S. le Prince, de simples affirmations ne sauraient faire la preuve d'une erreur dans l'appréciation de l'intérêt public et, a fortiori, d'un détournement de pouvoir.

En ce qui concerne la décision du Ministre d'État, la défense releva tout d'abord, qu'elle présentait un caractère purement pécuniaire et comme telle, échappait à la compétence du Tribunal Suprême statuant en matière administrative. Au fond, le défendeur fit valoir que les requérants ne pouvaient se prévaloir de la réparation d'un préjudice, alors qu'en l'absence de toute faute de l'Administration, ils ne sauraient prétendre qu'au prix de l'office supprimé, déterminé à la date de la suppression.

7. - Par son arrêt du 15 mars 1988, le Tribunal Suprême a rejeté le recours.

En premier lieu, il a écarté les conclusions des requérants contestant la validité de l'ordonnance souveraine du 14 mars 1970. Il relève que le grief de « sanction déguisée » formulé contre la démission de Me S. manque en fait au regard des pièces du dossier et que les affirmations des requérants sont insuffisantes pour établir que la suppression de l'office est entachée d'une erreur de droit, d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un détournement de pouvoir.

En second lieu, le Haut Tribunal a décliné à la décision du Ministre d'État du 4 juin 1984 la qualité de décision administrative au sens de l'article 90 B de la Constitution, au double motif qu'il s'agissait d'une décision à caractère « purement pécuniaire » relevant du plein contentieux et que les indications qu'elle comportait relatives à la fixation « seulement annoncée » de l'indemnité réclamée, ne faisaient pas grief aux requérants. C'est de ce chef que l'arrêt nécessite quelques observations (cf. infra n° 8 s.).

Enfin, le Tribunal Suprême a déclaré irrecevables comme excédant le cadre du renvoi du juge judiciaire les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 4 juin 1984 et à l'allocation d'une indemnité. Ce faisant, le Haut Tribunal n'a fait que se conformer à sa jurisprudence antérieure (Trib. Sup. 31 janv. 1975, Corruble, note G. Vedel) qui est également celle du Conseil d'État français (cf. Cons. d'État 23 mars 1956, Piquet : Lebon, p. 142. – 19 janv. 1972, Sté d'Assurance moderne d'agriculteurs : Lebon, p. 59. - 11 juin 1982, dame Coudracq : Lebon, p. 229).

8. - A l'occasion de l'examen des conclusions des époux S. contestant la légalité de la décision du Ministre d'État du 4 juin 1984, le Tribunal Suprême a posé en principe qu'en lui attribuant compétence pour apprécier la validité des « décisions des diverses autorités administratives », l'article 90 B 3° de la Constitution « ne considère que les véritables décisions faisant grief aux requérants ».

Le principe ainsi formulé procède de l'essence même du contentieux de légalité, qu'il s'agisse du contentieux de l'annulation ou de celui de l'appréciation de validité. La double condition relative, tant à la nature qu'au caractère de la décision en faisant l'objet, requise pour la mise en œuvre de ce

contentieux, a été dégagée depuis fort longtemps par la jurisprudence du Conseil d'État français, suivie par celle du Tribunal Suprême (Trib. Sup. 3 fév. 1971, Bergeret. - 4 déc. 1979, Stéfanelli, note P. Weil). Le seul visa par l'arrêt commenté de l'article 90 B 3° de la Constitution s'explique par le fait que le Haut Tribunal était saisi sur le fondement de cet article, mais il est certain que le principe énoncé s'applique également dans le contentieux administratif de l'annulation, régi par l'article 90 B 1° du même texte, ainsi qu'il ressort d'ailleurs de la jurisprudence précitée.

Or, en l'espèce, le Haut Tribunal a rejeté, sans les examiner au fond, les conclusions des époux S. relatives à l'appréciation de validité de la décision du Ministre d'État. Il faut donc en déduire que, faisant application du principe qu'il énonce liminairement, il a estimé que ladite décision ne « constituait pas une véritable décision faisant grief aux requérants » et qu'il n'était donc pas valablement saisi au regard de l'article 90 B de la Constitution. C'est là une appréciation qui mérite réflexion.

9. - Analysant la décision ministérielle qui lui était soumise, le Tribunal Suprême y distingue deux chefs différents : le premier, est le refus d'accorder l'indemnité de cinquante trois millions demandée par les époux S. ; le second annonce la fixation de l'indemnité traditionnelle de suppression d'un office et spécifie, que « la valeur de celui-ci, prise en compte pour la détermination du montant de cette indemnité, sera celle qu'il avait lors de la suppression ». Cette précision répondait aux prétentions des requérants qui estimaient que l'Administration aurait dû évaluer l'indemnité et la leur allouer dès la suppression de l'étude notariale et qu'ayant été privés de ce capital pendant quatorze ans, celui-ci devait être réévalué en conséquence.

Il ressort de l'arrêt commenté que le premier chef de la décision contestée, relatif au refus de l'indemnité de cinquante trois millions de francs, ne pouvait être valablement soumis au Tribunal Suprême, au motif « qu'il s'agit de la décision purement pécuniaire provoquée par le recours préalable à l'instance indemnitaire qui relève du plein contentieux ».

Quant au second chef, il est également écarté sans examen au fond, car « les indications » - qu'il comporte - « relatives à la fixation seulement annoncée de l'indemnité de suppression d'office ne présentent pas le caractère de décisions administratives au sens de l'article 90 B de la Constitution ».

L'un et l'autre de ces motifs de rejet sont assurément fondés. Mais il n'est pas évident que tous deux procèdent du fondement juridique initialement énoncé par l'arrêt.

10. - En effet, en refusant d'apprécier la validité du refus opposé par le Ministre d'État à la demande d'indemnité de cinquante trois millions de francs formulée par les époux S., il est à première vue étonnant que le Tribunal Suprême ait considéré qu'il ne s'agissait pas là d'un chef de décision exécutoire, émanant d'une autorité administrative dans l'exercice de ses fonctions, et faisant grief aux requérants. La décision contestée paraît ainsi remplir la double condition de nature et de caractère permettant de la soumettre au contrôle juridictionnel de légalité (cf. G. Vedel et P. Delvolvé, Droit administratif, 9e éd. p. 748 s. - Auby et Drago, Traité du contentieux administratif, 3e éd. n° 1091 s.).

En revanche, c'est l'objet même de ce chef de décision qui posait problème car, comme l'a jugé le Haut Tribunal, cet objet était d'ordre purement pécuniaire, ne faisant que répondre à la demande formulée par les époux S. le 8 février 1984, tendant à obtenir réparation du préjudice qu'ils estimaient avoir subi du fait de la démission de Me S. de ses fonctions notariales et de la suppression de son office. Bien qu'en droit monégasque la règle de la « décision préalable » ne s'impose pas, même dans le plein contentieux (Trib. Sup. 25 juin 1986, Luongo), rien n'interdit aux requérants de saisir l'Administration d'une demande d'indemnité, préalablement à toute action contentieuse. La réponse qui leur est faite relève, comme en droit français, du plein contentieux et non de l'excès de pouvoir (Auby et Drago, op.

cit. t. 2, n° 1390), mais alors, le juge compétent est, en Principauté, le juge judiciaire, juge de droit commun en matière administrative (L. n° 783, 15 juill. 1965, art. 12. - Trib. civ. 5 juin 1987, ép. S.), réserve faite de l'exception édictée par l'article 90 B 1° de la Constitution, inapplicable en l'occurrence.

Il n'appartenait donc pas au Tribunal Suprême de juger par la voie du recours en appréciation de validité, du bien ou du mal fondé du refus ministériel litigieux et ce, à peine d'empiéter sur la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. Mais c'est dès lors une décision d'incompétence que l'on pouvait attendre, et non un rejet pour irrecevabilité du recours à raison de la nature de la décision contestée.

C'est, cependant, dans la droite ligne de sa jurisprudence antérieure que le Tribunal Suprême a dénié au refus du Ministre d'État la nature de décision administrative.

11. - De fait, par un arrêt déjà ancien (Trib. Sup. 27 nov. 1963, Syndicat des Jeux, Cadres et assimilés de la Société des Bains de Mer et du Cercle des Étrangers à Monaco, note G.H. George), le Haut Tribunal a jugé que des contraintes décernées en vue du recouvrement d'impositions contestées, « ne présentent pas le caractère de décisions administratives au sens de l'article 90 B de la Constitution, au motif que ces contraintes constituent des actes de poursuites rendus exécutoires par l'autorité judiciaire ».

Déjà, sous l'empire de l'ordonnance n° 1792 du 7 mai 1958 qui institua le régime de la « justice retenue » en matière administrative, S.A.S. le Prince rendit une ordonnance souveraine sur le rapport du Tribunal Suprême, déclarant irrecevable une requête tendant à l'annulation d'une décision du Maire de Monaco non détachable d'une mesure prise par l'autorité judiciaire, « ce qui interdit, énonce l'ordonnance, de la retenir comme une mesure prise en matière administrative » (Ord. souv. 19 fév. 1960, Balzan).

Récemment, le Tribunal Suprême a également dénié le caractère d'acte administratif à un procès-verbal dressé par l'inspecteur du travail préalablement à des poursuites judiciaires, en relevant que ce procès-verbal « fait partie intégrante d'une procédure qui échappe à la compétence du Tribunal Suprême et ne peut, dès lors, faire l'objet d'un recours devant cette juridiction » (Trib. Sup. 16 fév. 1982, Amsellem, note P. Marcilhacy).

En l'espèce, la décision ministérielle refusant l'indemnité de cinquante trois millions aux époux S. fait, elle aussi, partie intégrante du litige de plein contentieux opposant ces derniers à l'État, litige qui relève des juridictions judiciaires, dès lors que les dispositions de l'article 90 B 1° étaient inapplicables. Il est donc conforme à la règle jurisprudentielle selon laquelle le contrôle judiciaire qui s'exerce sur un acte suffit à lui ôter son caractère administratif, quel qu'en soit l'auteur, que le Tribunal Suprême juge irrecevable le recours en appréciation de validité dudit chef de décision, dont il était saisi.

Il en ressort, en outre, que le critère permettant de déterminer les décisions relevant du contentieux de légalité n'est pas, contrairement à ce qu'implique la lettre du texte constitutionnel, purement organique, mais également matériel.

12. - On observera, à cet égard, que l'application de cette règle a, en l'occurrence, une portée qui excède de beaucoup celle de l'espèce.

Il suffit, pour s'en convaincre, de rapprocher la solution ainsi retenue, du motif énoncé dans l'arrêt « dame de Castellane » (Trib. Sup. 25 juin 1986, note G. Vedel), d'où il ressort que le Tribunal Suprême aurait compétence, sans aucune réserve, pour statuer en matière administrative sur les demandes d'indemnités « fondées sur l'illégalité d'un acte administratif ». Une telle affirmation est directement contraire tant à la lettre qu'à l'esprit de l'article 90 B 1° et 3° de la Constitution (cf. G. Vedel, note précitée), lequel ne donne compétence au Tribunal Suprême pour allouer une indemnité, que lorsque celle-ci résulte de l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision administrative.

Or, selon la doctrine de l'arrêt susvisé, le Tribunal Suprême aurait été compétent, non seulement pour apprécier la validité du refus opposé par le Ministre d'État à la demande d'indemnité des époux S., mais en outre, pour se prononcer sur l'indemnité elle-même. Il a, et à très juste titre, pris une position diamétralement opposée et parfaitement orthodoxe, ce qui autorise à penser que l'arrêt du 15 mars 1988 constitue un revirement, tacite, de jurisprudence de l'arrêt du 25 juin 1986, sur le point considéré.

13. - Le second chef de la décision ministérielle contestée annonce qu'il va être procédé à la fixation de l'indemnité traditionnelle de suppression d'office, mais contrairement aux prétentions des époux S., il précise que la valeur de celui-ci, retenue pour déterminer le montant de l'indemnité sera celle qu'il avait au jour de la suppression.

Le Tribunal a considéré souverainement qu'il ne s'agissait pas là d'une véritable décision au sens de l'article 90 B de la Constitution, mais de simples indications, la fixation de l'indemnité de suppression d'office étant « seulement annoncée ». Cette appréciation rejoint la jurisprudence française qui écarte des décisions faisant grief, notamment : les prétentions de l'Administration à propos d'un litige né ou à naître (Cons. d'État 20 juin 1934, dlle Alépée : Lebon, p. 713. - 7 mai 1947, Cie des Mines de la Grand-Combe : Lebon, p. 182), les intentions (Cons. d'État 26 nov. 1976, Sodam : Lebon, p. 508), les indications (Cons. d'État 23 mars 1951, Rouganne : Lebon, p. 286. - 12 mai 1976, Mirande, req. n° 99781) et même, l'évaluation par la Commission centrale instituée par la loi du 30 novembre 1965, de l'indemnité due aux greffiers pour la perte du droit de présenter un successeur, bien qu'il s'agisse d'un avis conforme, liant l'Administration (Cons. d'État 13 fév. 1980, Nal : Lebon, p. 82).

Le rejet du recours en appréciation de validité pour irrecevabilité, du second chef de la décision ministérielle du 4 juin 1984, est donc l'application pure et simple du principe liminaire posé par le Haut Tribunal en ce qui concerne la nature et le caractère des décisions susceptibles de lui être soumises sur le fondement de l'article 90 B de la Constitution.