

## **Tribunal Suprême, 7 novembre 2001, Ministre d'Etat c/ SAM Héli Air Monaco**

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	7 novembre 2001
<i>IDBD</i>	26863
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématique</i>	Impôts et taxes divers

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2001/11-07-26863>

**LEGIMONACO**

[www.legimonaco.mc](http://www.legimonaco.mc)

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en appréciation de validité - Acte réglementaire

### Procédure

Recours en appréciation de validité - Caractère non définitif du jugement d'une juridiction judiciaire - Recevabilité du recours (non)

---

### Le Tribunal Suprême

*Siégeant et délibérant en assemblée plénière et statuant en matière administrative,*

Vu le jugement en date du 6 mars 1997 par lequel le Tribunal de première instance a sursis à statuer et invité l'État à saisir le Tribunal Suprême d'un recours en appréciation de validité sur les dispositions de l'article 14, troisième alinéa, de l'Ordonnance Souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 ;

Vu la requête présentée par S.E. le Ministre d'État, enregistrée au Greffe général le premier février 2001 et tendant à ce qu'il plaise au Tribunal Suprême de déclarer que l'article 14, troisième alinéa, de l'Ordonnance Souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 n'est pas entaché d'irrégularité.

### Ce faire :

Attendu que par exploit du 10 décembre 1991, l'État de Monaco a assigné la SAM dénommée Héli Air Monaco en paiement de la somme de 621 440 francs correspondant aux redevances d'atterrissage sur l'Héliport public de Monaco, dues, pour la période comprise entre juin 1990 et octobre 1991 sur le fondement de l'article 14, 3e alinéa de l'Ordonnance Souveraine susvisée ; que pour refuser de payer cette somme la société Héli Air Monaco a soutenu que les redevances en cause n'auraient pas de base légale car constituant en fait des taxes fiscales, elles ne pourraient être instituées que par la loi en application de l'article 70 de la Constitution ;

Que tout au contraire on ne saurait assimiler à une imposition au sens de l'article 70 de la Constitution une rémunération qui n'est perçue qu'en contrepartie d'un service particulier et dont le montant est établi proportionnellement à son utilisation ; qu'ainsi, l'article 14 de l'Ordonnance Souveraine du 5 mai 1981 institue incontestablement une redevance en disposant dans son troisième alinéa : « *Les propriétaires ou exploitants d'aéronefs utilisant l'Héliport sont assujettis au versement de droits fixes en contrepartie des services rendus au titre des opérations de décollage ou d'atterrissage, du stationnement ou de la mise à l'abri des appareils, de l'usage des installations d'embarquement et de débarquement ou de celui des matériels et outillages. Les taux de ces droits sont également établis par arrêté ministériel* » ;

Qu'en application de ces dispositions, plusieurs arrêtés ministériels ont fixé successivement les redevances à percevoir en fonction de la taille des hélicoptères et du type de liaison assurée, le montant qui doit être acquitté à chaque atterrissage couvrant l'intégralité des frais engendrés par l'atterrissage, le balisage et la première heure de stationnement ; que ces sommes versées exclusivement par les compagnies d'hélicoptères - usagers de l'ouvrage public constitué par l'Héliport - trouvent leur contrepartie directe et immédiate dans la mise à disposition de l'ouvrage et dans les services fournis ;

Que la redevance constitue en fait une contribution des usagers aux frais d'exploitation de la plate-forme : frais d'électricité du balisage, entretien et amélioration de l'infrastructure et du balisage, service du contrôle de la circulation aérienne. Elle sert aussi à couvrir les frais d'entretien des héligares, ainsi que les frais de fonctionnement des services de sécurité (surveillance de nuit) et des services de sûreté (police), qui ne font pas l'objet d'une redevance passagers et d'une redevance de sûreté comme c'est le cas habituellement sur les aéroports internationaux ;

Que la circonstance que le produit de cette redevance soit perçu par l'État et se trouve, de ce fait, incorporé dans le budget général, sans que les recettes soient directement affectées aux dépenses, est sans effet sur la nature de la redevance d'atterrissage ; qu'elle n'interdit pas à un service exploité en régie de percevoir une telle redevance et que l'« *affectation* » se réalise, non pas formellement par un budget autonome mais par le biais de l'affectation des crédits aux services ; qu'ainsi, le produit des redevances d'atterrissage ne concourt pas à financer des dépenses d'intérêt général sans lien avec le service, comme le fait ressortir l'analyse du budget de l'État ;

Que le pouvoir réglementaire est compétent pour établir la redevance d'atterrissage conformément à l'article 40 de la loi n° 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile aux termes duquel il « *sera pourvu par Ordonnance Souveraine aux modalités d'exécution de la loi* ». Que tout ce qui ressortit de l'exécution relève de la compétence constitutionnelle réservée à l'autorité réglementaire ; que l'article 29 de cette loi dispose d'ailleurs : « *Aucune plate-forme d'envol ne peut être créée sans autorisation préalable du ministre d'État, alors même qu'elle aurait été établie par un particulier ; l'autorisation peut spécifier que la plate-forme devra être ouverte à tous les aéronefs et fixer, dans ce cas, les redevances qui pourront être perçues par le propriétaire* » ;

Que l'article 14, alinéa 3 de l'Ordonnance n° 7101 n'est donc entaché d'aucune illégalité au regard de l'article 70 de la Constitution ;

Vu la contre-requête présentée par la SAM Héli Air Monaco, enregistrée au greffe général le 30 mars 2001 et concluant au principal à l'irrecevabilité, en l'état, de la requête et subsidiairement à faire déclarer l'illégalité de l'article 14, alinéa 3 de l'Ordonnance Souveraine n° 7101 ;

Qu'en effet, le jugement du Tribunal de Première Instance du 6 mars 1997 ne lui ayant jamais été signifié par l'État, n'a pu devenir « définitif », comme l'exige l'article 16 de l'Ordonnance Souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ; qu'il est donc susceptible d'un appel dont le délai n'a pas encore couru, en application de l'article 424 du Code de procédure civile, ce qui rend prématurée la saisine du Tribunal Suprême ;

Que, par ailleurs, les droits fixes litigieux constituent des taxes à caractère fiscal, ne pouvant être institués que par le législateur, en application de l'article 70 de la Constitution ; que la loi de budget est gouvernée par le principe de l'unité qui implique que l'ensemble des recettes et des dépenses de tous les services publics soit groupé dans un seul et même document et celui de l'universalité qui exige la présentation séparée de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État sans compensation entre elles, aucun service public ne possédant de ressources propres ; que ces principes font obstacle à ce que les dépenses publiques ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas ;

Que c'est au vu de ces deux principes que doit être recherché si les droits litigieux constituent ou non des redevances pour services rendus ; qu'il faut, d'une part, pour qu'une redevance ne soit pas considérée comme une taxe fiscale, que le prélèvement couvre les charges d'un service public déterminé, c'est-à-dire qu'il doit être affecté à ce service, selon le critère de l'affectation ; que d'autre part, le prélèvement soit proportionnel au service rendu en contrepartie, selon le critère de l'équivalence ; qu'au vu de ce qui précède, il est incontestable que les droits fixes dont s'agit alimentent le budget de l'État au profit duquel ils sont prélevés sans être portés à un compte spécial en sorte qu'ils ne peuvent pas de ce seul fait être qualifiés de redevances pour service rendu et qu'ils ont le caractère de taxes fiscales ;

Que s'agissant de recettes fiscales, de tels droits ne pouvaient être établis que par la loi ; qu'à cet égard la loi n° 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile ne renferme aucune disposition établissant de telles recettes au profit de l'administration concernée, pas plus qu'elle ne contient une délégation expresse au pouvoir réglementaire pour les instituer ; qu'au titre des « modalités d'exécution », l'article 40 de ladite loi ne permettait en aucune façon au pouvoir réglementaire de déroger à cette loi en créant, comme en l'espèce, des recettes qu'elle n'avait pas prévues et en étendant ainsi sa portée ;

Vu la Réplique présentée par le Ministre d'État, enregistrée au greffe général le 27 avril 2001, tendant aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens et en outre par les motifs que quant à la recevabilité, d'une part, l'article 16 de l'Ordonnance Souveraine n° 2984 n'empêche pas de saisir le Tribunal Suprême aussi longtemps que la décision du juge judiciaire ordonnant le renvoi préjudiciel n'est pas devenue définitive car il se borne à établir une forclusion : il pose le principe qu'une telle requête est tardive si elle n'est pas formée dans les deux mois suivant la date à laquelle la décision judiciaire est devenue définitive ; que, d'autre part, le jugement qui sursoit à statuer ne met pas fin à l'instance et n'est donc pas susceptible d'appel immédiat, conformément à l'article 423 du Code de procédure civile ;

Qu'au fond, contrairement à ce qu'affirme la société défenderesse, l'intégralité des recettes provenant des redevances d'atterrissage sont bien affectées au fonctionnement et à l'entretien, non par un compte spécial, car il n'existe pas, à Monaco, de budgets autonomes pour des raisons qui tiennent à la taille de l'État, mais par le mécanisme de l'affectation des dépenses par chapitre ;

Quant à la compétence du pouvoir réglementaire, dès lors que les redevances d'atterrissage sont bien des redevances pour services rendus, il est compétent pour les instituer sur les fondements des articles 29 et 40 de la loi n° 622 du 5 novembre 1956 ;

Que le cas échéant l'article 14, alinéa 3 de l'Ordonnance Souveraine n° 7101 trouverait un fondement légal dans l'article 68 de la Constitution qui prévoit que le Prince rend les Ordonnances nécessaires pour l'application des traités ou accords internationaux ; qu'en effet l'article 14, alinéa 3 a été pris pour l'application de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale rendue exécutoire à Monaco par l'Ordonnance Souveraine n° 6779 du 4 mars 1980 et d'ailleurs expressément visée par l'Ordonnance n° 7101 ;

Que l'article 15 de cette Convention fixe en effet certains principes en matière de redevances d'aéroport et de services de navigation : « Des conditions uniformes doivent être appliquées à l'utilisation des aéroports et des installations et services de navigation aérienne d'un État contractant par les aéronefs de tous les autres États contractants ; les redevances qu'impose un État contractant pour l'utilisation desdits aéroports ou installations et services de navigation aérienne ne doivent pas être plus élevées pour les aéronefs des autres États contractants que celles qu'ont à payer les aéronefs de cet État, qui assurent des services aériens internationaux similaires ; aucune redevance ne doit être imposée par un État contractant uniquement pour le droit de transit, d'entrée ou de sortie de son territoire de tout aéronef d'un autre État contractant ou de personnes ou de biens se trouvant à bord » ;

Qu'il incombait ainsi au Prince de prendre, conformément à l'article 68 de la Constitution, l'Ordonnance nécessaire à l'application de la convention ; que la compétence de l'autorité réglementaire est donc certaine tant au regard de l'article 70 de la Constitution (s'agissant d'une redevance pour services rendus) qu'au regard de l'article 68 (s'agissant d'une redevance prise pour l'application de la Convention de Chicago) ;

Vu la Duplique présentée par la SAM Héli Air Monaco, enregistrée au greffe général le 17 mai 2001 tendant aux mêmes fins que la contre-requête, par les mêmes moyens et en outre par les motifs qu'au principal et en la forme l'article 16 de l'Ordonnance n° 2984 exige que le jugement soit devenu définitif, indépendamment de la condition du délai, ce qui implique que le jugement ne soit plus susceptible d'appel ; que le jugement qui a sursis à statuer a dû au préalable se

prononcer sur le caractère sérieux et pertinent de la question préjudicielle tirée de la compétence exclusive du Tribunal Suprême ; que ce faisant il a nécessairement tranché une partie du principal au sens des dispositions de l'article 423 alinéa 1 du Code de procédure civile, ce qui a pour effet de rendre recevable un éventuel appel immédiat dudit jugement à condition d'avoir été signifié ;

Que subsidiairement et sur le fond, contrairement à ce qu'affirme l'État de Monaco, l'article 15 de la Convention de Chicago n'a nullement imposé aux États qui y ont adhéré d'établir « *des redevances* » pour l'utilisation des aéroports d'un État contractant par les aéronefs de tous autres États contractants mais s'est bornée à exiger que les « *redevances* » existantes soient les mêmes pour tous ces États, en sorte que l'Ordonnance Souveraine n° 7101 qui a décidé l'établissement des droits fixes d'atterrissage en son article 14, alinéa 3 ne peut se fonder utilement sur cette convention ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale, et notamment son article 15, rendue exécutoire à Monaco par l'Ordonnance Souveraine n° 6779 du 4 mars 1980 ;

Vu la loi n° 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile, notamment ses articles 29 et 40 ;

Vu la Constitution du 19 décembre 1962 notamment ses articles 68, 70 et 90 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, notamment son article 16 ;

Vu l'Ordonnance en date du 26 juin 2001 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du 7 novembre 2001 ;

Ouï M. Maurice Torrelli, Vice-président, en son rapport ;

Ouï Maître Molinié et Maître Georges Blot, avocats défenseurs ;

Ouï M. le Procureur général en ses conclusions ;

Considérant qu'aux termes de l'article 16 de l'Ordonnance Souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 : « *Les recours en appréciation de validité et les recours en interprétation sur renvoi doivent être formés dans les deux mois de la date à laquelle la décision de la juridiction judiciaire est devenue définitive* » ;

Considérant que le jugement du Tribunal de première instance de Monaco, du 6 mars 1997, renvoyant l'État à saisir le Tribunal Suprême d'un recours en appréciation de validité de l'article 14, 3e alinéa de l'Ordonnance Souveraine n° 7101 du 5 mai 1981, n'est pas devenu définitif faute d'avoir été signifié ; que, par suite, le recours en appréciation de validité dont l'État a saisi le Tribunal Suprême n'est pas recevable et doit être rejeté ;

## **DÉCIDE :**

### **Article 1er**

- Le recours susvisé du Ministre d'État est rejeté.

### **Article 2**

- Les dépens sont à la charge de l'État.

### **Article 3**

- Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.