

## **Tribunal Suprême, 6 novembre 2002, Ministre d'État c/ SAM Héli Air Monaco**

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	6 novembre 2002
<i>IDBD</i>	26954
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Fiscal - Général ; Impôts et taxes divers

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2002/11-06-26954>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte réglementaire

### Impôts et taxes

Aviation civile - Droits fixes - Contributions directes (non) - Redevances pour services rendus (oui)

### Procédure

Recours en appréciation de validité - Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 prise en exécution de la loi n° 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile - Validité (oui)

---

## Le Tribunal Suprême,

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

**Vu la requête**, enregistrée le 5 avril 2002, de S.E. Monsieur le Ministre d'État tendant à l'appréciation de validité de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 en son article 14-3°, prise pour l'application de la loi n° 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile,

Ce faire :

Attendu que la société Héli Air Monaco conteste la légalité des redevances d'atterrissage établies à son encontre sur la base de l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 ;

Attendu que le Tribunal de première instance devant lequel la société Héli Air a été assignée en paiement de ces redevances a sursis à statuer au motif que la légalité de cette disposition de l'Ordonnance souveraine constituait une question préjudicielle entrant dans la compétence du Tribunal Suprême en vertu de l'article 90 B 3° de la Constitution et de l'article 16 de l'Ordonnance souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 relative au Tribunal Suprême ;

Attendu que le jugement du Tribunal de première instance ayant été régulièrement signifié à la société Héli Air Monaco qui n'a pas interjeté appel, ce jugement est devenu définitif et que le Tribunal suprême est régulièrement saisi ;

Attendu que l'État soutient la régularité des redevances aux motifs suivants :

Le prélèvement institué par l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 ne contredit pas l'article 70 de la Constitution qui confère au Conseil National compétence exclusive pour créer les contributions directes et indirectes par le vote du budget ;

Le prélèvement constitue en effet une redevance pour service rendu qui, n'ayant aucun caractère fiscal, peut être institué par le pouvoir réglementaire ;

Attendu que la redevance perçue au titre de l'usage effectif de l'équipement public Hélicopter de Monaco est reversée au budget de l'État pour être affectée à la couverture des charges de l'Hélicopter par le mécanisme de la répartition par chapitre des crédits de l'aviation civile faite pour la Principauté de comporter de budget autonome du service public considéré ;

Attendu que l'article 40 de la loi n° 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile confie au pouvoir réglementaire la compétence pour prendre les mesures nécessaires à son application ; que l'article 14-3° de l'ordonnance contesté constitue bien une mesure d'exécution de cette loi ;

Attendu que l'article 29 de la même loi a prévu l'institution de redevance d'utilisation des plate-formes d'envol privées autorisées au profit des propriétaires ; que l'Ordonnance souveraine pouvait donc légalement imposer aux propriétaires ou exploitants d'aéronefs le versement de droits fixes en contrepartie des services rendus ;

Attendu enfin que l'article 14-3° de ladite Ordonnance souveraine trouve également un fondement légal dans l'article 68 de la Constitution qui permettait à l'époque au Prince de rendre les ordonnances nécessaires à « *l'application des traités ou accords internationaux* » ;

Que la disposition contestée apparaît comme une mesure nécessaire à l'application de l'article 15 de la Convention de Chicago sur l'aviation civile internationale intégrée au droit monégasque par l'Ordonnance souveraine n° 6779 du 4 mars 1980 ; que cet article 15 a prévu l'institution de redevance d'utilisation des équipements et services aéroportuaires ;

Attendu que l'article 14-3° a donc été légalement édicté pour l'application de cette Convention et qu'il a pu établir une contribution à la charge des usagers sans avoir recours à un vote du Conseil National ;

Par ces motifs l'État conclut à ce qu'il plaise au Tribunal Suprême de déclarer que l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 n'est pas entaché d'illégalité ;

**Vu la contre-requête** de la société anonyme monégasque Héli Air Monaco, enregistrée au greffe général le 6 juin 2002 qui conclut à ce qu'il plaise au Tribunal suprême déclarer que l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 est entaché d'illégalité et qui réfute l'argumentation de l'État de la façon suivante :

En Principauté le droit budgétaire est dominé par les principes d'unité et d'universalité budgétaire ; le budget regroupe ainsi l'ensemble des recettes et des dépenses dans une loi votée par le Conseil National ; l'universalité interdit la compensation entre recettes et dépenses et implique la non-affectation d'une recette à une dépense ;

Les droits fixes incorporés au budget de l'État ne peuvent donc pas être des redevances pour service rendu affectées au service public considéré et sont en réalité des taxes fiscales qui ne peuvent être établies que par la loi ;

Attendu que la loi sur l'aviation civile n° 622 du 5 novembre 1956 ne contient aucune disposition établissant de telles recettes au profit de l'administration considérée, l'Ordonnance souveraine n° 7101 et son article 14-3° ne peuvent avoir été pris en tant que mesure nécessaire à l'application de cette loi ;

Attendu que l'article 15 de la Convention de Chicago ne peut pas non plus servir de fondement légal à la disposition contestée de l'Ordonnance souveraine, car cet article prévoit seulement la possibilité pour les États contractants d'instituer de telles redevances mais non pas l'obligation de le faire ; que l'Ordonnance souveraine ne peut donc pas apparaître dans son article 14-3° comme une mesure légale parce que nécessaire à l'application de la Convention, que le Prince aurait pu édicter en vertu de l'article 68 de la Constitution ;

**Vu la réplique** de l'État de Monaco enregistrée au greffe général le 8 juillet 2002 qui persiste dans ses précédentes conclusions et reprend les arguments de sa requête ;

Attendu que les principes d'unité et d'universalité budgétaire ne s'opposent pas à ce que les droits fixes établis par l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 soient considérés comme des redevances pour service rendu dans la mesure où ils sont destinés à couvrir les charges du service public considéré et qu'ils sont établis proportionnellement au service rendu ; que les crédits correspondants aux redevances d'atterrissage sont affectés au fonctionnement et à l'entretien de l'héliport de Monaco par le mécanisme budgétaire de l'affectation des dépenses par chapitre qui réalise une affectation effective des crédits correspondants au service public de l'héliport ;

Attendu que la compétence réglementaire pour l'établissement de ces redevances découle au surplus des articles 29 et 40 de la loi 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile ;

Attendu que la compétence réglementaire pour l'établissement de ces redevances découle au surplus des articles 29 et 40 de la loi 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile ;

Attendu enfin que cette compétence résulte de l'article 68 de la Constitution dans la mesure où l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 est nécessaire à la mise en application de l'article 15 de la Convention de Chicago ;

**Vu la duplique** de la société anonyme monégasque Héli Air Monaco enregistrée au greffe général le 5 août 2002 qui conclut à ce qu'il plaise au Tribunal Suprême déclarer au principal l'irrecevabilité de la requête en appréciation de validité et subsidiairement, déclarer que l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 est entaché d'illégalité ;

Attendu que l'exposant ne soutient par aucun argument sa demande d'irrecevabilité de la requête déposée par l'État ; qu'il développe en revanche des arguments de sa contre-requête tendant à démontrer l'illégalité de l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine de la façon suivante :

À défaut d'une habilitation expresse au pouvoir réglementaire celui-ci ne peut fixer que les modalités d'une taxe ou d'un impôt autorisé par le législateur ; le droit public monégasque consacre ce principe d'autant plus que la Constitution réserve au Conseil National la création des recettes et des dépenses qui doivent être regroupées dans le budget ;

Les taxes d'atterrissage étant reversées aux budgets de l'État ne peuvent avoir qu'un caractère fiscal et ne peuvent être établies que par la loi ;

Que les articles 27 à 29 et 40 de la loi 622 du 5 novembre 1956 sur l'aviation civile ne constituent nullement l'autorisation législative autorisant le pouvoir réglementaire à instituer une telle taxe ;

L'invocation du droit français et des décisions du Conseil d'État français est sans pertinence dans la mesure où la Principauté est pourvue d'une organisation des pouvoirs publics qui lui est propre ;

Toutefois à suivre la définition de la redevance qui résulte des décisions du Conseil d'État, il s'ensuit que les droits fixes institués par l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine ne présentent pas les caractères exigés pour que l'on puisse voir en eux des redevances pour service rendu car ils ne paraissent pas être la contrepartie directe et proportionnelle du service rendu en vue de couvrir les charges du service public considéré ;

Il résulte des arrêtés ministériels précisant le montant de ces droits, que ceux-ci ne sont pas fixés en relation avec l'importance du service rendu et qu'ils peuvent évoluer en fonction du moment où l'usage est réalisé, de la situation de l'usager ou du type de liaison assuré. Que c'est seulement l'arrêté ministériel du 1er septembre 1995 qui fixe le montant du forfait d'atterrissage en fonction de la masse au décollage de l'appareil ;

Que le coût de fonctionnement du service public de l'Héliport est difficile à établir, les dépenses qu'il induit étant réparties dans diverses rubriques budgétaires ; qu'il n'est donc pas possible d'affirmer que les redevances versées au budget de l'État sont la contrepartie exacte des prestations fournies par le service gestionnaire de l'Héliport ;

Que contrairement à ce qu'affirme l'État, il n'est en tout état de cause pas possible de faire payer par l'usager de l'équipement les dépenses occasionnées par les missions régaliennes qu'il incombe à l'État d'assumer par l'impôt, telles la sûreté des installations et la sécurité des personnes qui s'y trouvent, que ce soit en temps normal ou lors de manifestations culturelles ou sportives ou de fêtes religieuses ;

Attendu, enfin, que les dispositions de l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine du 5 mai 1981 ne peuvent pas être regardées comme une mesure d'application nécessaire de l'article 15 de la Convention de Chicago que le Prince aurait pu prendre sur la base de l'article 68 de la Constitution, car cet article n'impose pas aux États l'obligation d'instituer de telles redevances, mais seulement, s'ils décident d'en créer, de respecter le principe d'égalité entre les aéronefs relevant des États contractants ;

Il ne résulte donc de cette Convention aucune dépense qui, en vertu de l'article 68 de la Constitution, aurait pu être créée par une ordonnance nécessaire pour l'exécution de l'article 15 de cette Convention, la création de la redevance d'atterrissage échappant alors à la compétence du Conseil National conformément à la rédaction de l'article 70-3° de la Constitution telle qu'elle existait avant la révision constitutionnelle du 2 avril 2002 ;

Vu la décision soumise à l'appréciation de validité ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la loi n° 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile ;

Vu la loi n° 841 du 1er mars 1968 relative aux lois de budget ;

Vu la convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale rendue exécutoire par l'Ordonnance souveraine n° 6779 du 4 mars 1980 ;

Vu la constitution du 17 novembre 1962, notamment ses articles 37, 68, 70 et 90 B-3° ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'Ordonnance du Président du Tribunal Suprême renvoyant la cause à l'audience du 6 novembre 2002 ;

Oùï M. Michel Rousset, membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Karczag-Mencarelli, avocat-défenseur, pour l'État de Monaco ;

Oùï Maître Blot, avocat-défenseur, et plaidant par Maître Geneviève Paloux, pour la société anonyme monégasque Héli Air Monaco ;

Oùï M. le Procureur général en ses conclusions ;

#### **Après en avoir délibéré,**

Considérant que l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 prise pour l'application de la loi n° 622 du 5 novembre 1956 relative à l'aviation civile dispose que « *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 arrêtés ministériels* » ;

Considérant que ces droits fixes n'ont pas le caractère d'une contribution indirecte relevant de la compétence du Conseil National mais constituent une redevance en contrepartie des services rendus par l'Héliport de Monaco alors même que leur produit est reversé au budget de l'État en tant que ressource publique ;

Considérant que la circonstance que les arrêtés d'application de l'article 14-3° n'auraient pas déterminé le taux de ces droits fixes en équivalence avec le coût du service rendu est sans incidence sur la légalité de cette disposition ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 novembre 1981 doit être déclaré valide ;

#### **Décide :**

##### **Article 1er**

Il est déclaré que l'article 14-3° de l'Ordonnance souveraine n° 7101 du 5 mai 1981 est valide.

##### **Article 2**

Les dépens sont mis à la charge de la société anonyme monégasque Héli Air Monaco,

##### **Article 3**

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