

## Cour d'appel, 28 mai 1985, Dame C. c/ État

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Juridiction</i>	Cour d'appel
<i>Date</i>	28 mai 1985
<i>IDBD</i>	25101
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Règles d'urbanisme ; Responsabilité (Public) ; Propriété des personnes publiques et domaine public

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/cour-appel/1985/05-28-25101>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

Responsabilité de l'État - Droit de l'urbanisme

## Résumé

La responsabilité de l'État envers les particuliers obéit à des règles propres, spéciales, variant suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État et les droits privés.

L'État demeure maître de sa décision finale dès lors qu'il n'a pas consenti de promesse formelle de cession laquelle ne saurait résulter de manifestations d'intentions et de négociations entreprises. L'action en responsabilité contre l'État n'est point recevable en l'absence de lien direct causal entre l'inaction et le préjudice allégués.

L'État n'étant point obligé de céder la dépendance domaniale et la demanderesse ne pouvant prétendre avoir un droit de construire sur son seul terrain, le préjudice allégué, quelle que pourrait être sa réalité, ne se relie en aucune manière directement, soit au refus de céder le terrain, soit au refus de délivrer le permis de construire. La perte d'une chance ne constitue qu'un préjudice hypothétique qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération.

## Observations :

Un particulier propriétaire d'un terrain constructible pour partie ; en application de l'Ordonnance Souveraine n° 583 du 9 juin 1976, établissant le plan d'urbanisme de la zone verte des Bas-Moulins, dans la mesure où un terrain contigu dépendant du domaine privé de l'État lui aurait été cédé, avait demandé à celui-ci de le lui vendre et avait entrepris à cet effet des négociations qui paraissaient en voie d'aboutir. Parallèlement, ce particulier sollicitait l'obtention d'un permis de construire aux fins d'édifier un immeuble dont l'assiette couronnait les deux terrains limitrophes.

À l'issue des transactions, l'État refusait à la fois la cession et le permis de construire.

La Cour d'appel confirmant le jugement ayant rejeté la demande en dommages-intérêts formée par le particulier contre l'État, statuant en matière administrative, en vertu de l'article 12 de la loi n° 783 du 15 juillet 1965 sur l'organisation judiciaire après avoir rappelé les principes de responsabilité en la matière, a considéré que l'appelant ne rapportait pas la preuve d'un engagement contractuel liant l'État, ni d'une tractation fautive de ce dernier qui soit directement rattachable à un préjudice établi.

Le particulier dame C., qui s'est désisté de son pourvoi en révision contre cette décision a introduit un recours devant le Tribunal Suprême.

Cette décision est à rapprocher de l'arrêt de la Cour d'appel de Monaco du 25 juin 1974 - ministre d'État c. M. (Juris-Classeur, recueil des décisions judiciaires monégasques...).

Elle a été commentée par le Professeur Hubert Charles dans le Dalloz (1986, 258).

Par arrêt du 23 juin 1986, le Tribunal suprême a rejeté la requête présentée par dame C., pour incompétence d'attribution selon les motifs suivants :

*« Considérant d'une part qu'en vertu de l'article 12 de la loi n° 783 du 15 juillet 1965, le Tribunal de première instance est juge de droit commun en matière administrative et statue en premier ressort sur » tous les litiges autres que ceux dont la connaissance est expressément attribuée par la Constitution ou la Loi au Tribunal suprême ou à une autre juridiction ;*

*« Considérant qu'aucun texte de loi ni aucune disposition de la Constitution ne donne compétence au Tribunal suprême pour statuer, en matière administrative, sur les demandes d'indemnité autres que celles qui sont la conséquence d'une annulation pour excès de pouvoir ou sont fondées sur l'illégalité d'un acte administratif ; que, par suite, les conclusions de la requête tendant à ce que le Tribunal suprême se reconnaisse compétent pour juger, indépendamment de tout acte administratif illégal, du recours en indemnité formé par la dame C., manquent de base légale et doivent être rejetées ;*

*» Considérant d'autre part, qu'en vertu de l'article 25 de la loi n° 783 du 15 juillet 1965 sauf le cas où la loi en dispose autrement, la Cour de révision statue en toute autre matière pour violation de la loi sur les pourvois formés contre toute décision rendue ou passée en force de chose jugée ;*

*« Considérant que, contrairement à ce que soutient la requête, aucune disposition de la Constitution n'attribue compétence au Tribunal suprême pour se prononcer sur les pourvois formés contre les arrêts de la Cour d'appel, en matière administrative ; qu'en vertu de l'article 25 de la loi susvisée du 15 juillet 1965, la Cour de révision est seule compétente pour en connaître ; que, par suite, la requête de la dame C., dirigée contre l'arrêt de la Cour d'appel du 28 mai 1985 lui faisant grief, doit être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente ».*

---

## La Cour,

*Considérant qu'il résulte des éléments de la cause la relation suivante des faits et de la procédure :*

Madame B., Marquise C. est propriétaire d'une villa dite C. C., sise à ., bâtie sur un terrain d'une superficie de 738 m2 comprenant un rez-de-chaussée et deux étages avec jardin et garages ;

Ce terrain se trouve englobé dans le plan de coordination partiel de la zone verte des Bas-Moulins édicté par Ordonnance souveraine du 9 juin 1976 dont le plan de masse qui lui est annexé établit que seul un immeuble ayant une assise à la fois sur ce terrain et sur la parcelle contiguë de 329 m<sup>2</sup> faisant partie du domaine privé de l'État est constructible, le « chevauchement » portant davantage sur cette dernière parcelle ;

Désireuse de démolir cette villa qu'elle n'habite plus depuis plusieurs années et d'y édifier un immeuble à usage d'habitation, Madame C. a par l'intermédiaire de son mandataire M. A., déposé le 18 août 1978 une demande d'accord préalable, accompagnée d'un avant-projet sommaire établi par M. J. L., architecte, sur la base d'un droit de construire de 4,16 m<sup>3</sup> par m<sup>2</sup>, respectant à ses yeux les normes fixées par l'Ordonnance souveraine susvisée ;

À cette demande était également joint un autre avant-projet établi sur la base antérieure de 12 m<sup>3</sup> de construction par m<sup>2</sup> faisant ressortir par comparaison avec le premier une diminution sensible du produit financier prévisionnel de la promotion immobilière envisagée, ainsi ramené par l'effet de l'Ordonnance souveraine du 9 juin 1976 de 20 500 000 francs à 4 200 000 francs environ ;

La demande faisait état de positions prises lors de la séance publique du Conseil national le 18 février 1971 à l'occasion de la discussion du projet de loi ayant abouti à l'Ordonnance souveraine du 9 juin 1976 dans le sens du respect du droit de propriété et du traitement équitable de tous les propriétaires intéressés par ledit projet ;

Le 2 mai 1979, M. A. déposait le formulaire récapitulatif complétant la demande d'accord préalable ;

Le 21 septembre 1979, S.E.M. le Conseiller de gouvernement pour les finances et l'économie faisait connaître au mandataire de Madame C. que la différence entre la surface anciennement constructible et vendable (indice 12) et celle actuelle résultant des dispositions réglementaires applicables était de 1 119,20 m<sup>2</sup> ce qui correspondait à une indemnité de 3 357 600 francs ; qu'il était envisagé de proposer au Conseil national d'inscrire au budget les crédits nécessaires aux fins de paiement de cette somme à titre de compensation forfaitaire à Madame C. ainsi que de soumettre des propositions en vue de la cession à celle-ci de la parcelle domaniale de 329 m<sup>2</sup> en nature « de délaissé » contiguë à son terrain sur la base d'un prix de 2 000 francs le m<sup>2</sup> soit moyennant un prix global de 658 000 francs ; qu'avant d'engager ces procédures il y avait lieu de savoir si ces propositions étaient acceptées ;

Le 27 septembre 1979, Madame C. donnait son acceptation ;

À défaut de nouvelles de son affaire, Madame C. écrivait le 17 juillet 1980 à Son Excellence Monsieur le Ministre d'État qui, le 7 août 1980 l'informait de ce qu'il ne pouvait être poursuivi dans la voie d'une cession du domaine privé en lui proposant d'intervertir les positions de telle sorte que l'État lui ferait une offre d'achat et qu'à défaut d'accord, l'État s'orienterait vers une refonte de l'ordonnance aux fins de lui rendre le libre usage de son terrain dans le respect des principes édictés pour la réalisation de la zone verte ;

À la suite de cette correspondance de nouveaux pourparlers étaient engagés entre Madame C. et l'État ;

Le 8 janvier 1981, Son Excellence Monsieur le Ministre d'État confirmant une lettre du 6 octobre 1980 envisageait après que Madame C. ait refusé l'offre d'achat faite par l'État de refondre l'Ordonnance souveraine « puisque, était-il libellé, l'actuelle ne permettait de construire que sur un terrain remembré et que ledit remembrement impliquait soit que vous puissiez acheter nos terrains, soit que l'État puisse acheter le vôtre et qu'aucune de ces hypothèses n'a pu se réaliser » ;

Il était précisé que la nouvelle ordonnance donnera à Madame C. la possibilité de construire sur son seul terrain ;

Par ailleurs, il lui était indiqué qu'il n'était pas possible présentement de lui délivrer un permis de construire étant donné que la demande n'avait pu être déposée valablement le 18 août 1978, dès lors que Madame C. n'était point propriétaire de la parcelle domaniale ;

Le 23 juin 1981, après avoir entrepris des négociations avec Monsieur le Directeur de l'Urbanisme, M. A. adressait à ce service une demande d'accord préalable et faisait des démarches tant auprès du Conseil national que du ministre d'État auquel il demandait le 24 novembre 1981 de fixer les nouvelles évaluations modificatives qu'il entendait apporter aux deux chiffres relatés dans la lettre du 11 septembre 1979 ;

Son Excellence Monsieur le Ministre d'État répondait le 2 décembre 1981 que l'indemnisation pour réduction de l'indice de construction ne pourrait être définitivement fixée qu'après le vote des crédits nécessaires par le Conseil national et que le prix de cession ne pourrait être fixé qu'après répartition des droits à bâtir prévus par le plan entre les terrains de Madame C. et ceux de l'Administration des Domaines, répartition donnant lieu à des négociations qu'elle était invitée à poursuivre ;

Après ce, de multiples négociations se poursuivirent entre l'Administration et Madame C. par l'entremise de son mandataire ou de son avocat qui ressortent d'une série de lettres adressées par ceux-ci et non suivies de réponses écrites ;

Il apparaît de celles-ci que le 5 janvier 1982, M. A. écrivait à M. le Conseiller de Gouvernement pour les Travaux Publics : « sans vouloir poser de conditions, nous souhaiterions qu'après avoir accepté toutes les demandes qui nous ont été formulées = augmentation du prix d'achat du terrain de 650 000 à 2 millions, rectification de la ligne divisoire avec le voisin, transformation du prix en appartement (dation en paiement par délivrance d'un appartement dans l'immeuble » L. L. «), le gouvernement fasse un geste et nous délivre immédiatement le permis de construire demandé depuis le 18 août 1978 » ;

Que dans des lettres du 20 et 23 août, 1er et 17 septembre, 4 octobre 1982, il était question de ne pas subordonner la solution d'un accord général à la volonté d'un voisin, M. R., représentant la Société Bord de Mer lequel avait rejeté la proposition du gouvernement ;

Le 26 janvier 1982, M. A. faisait parvenir à Son Excellence Monsieur le Ministre d'État des observations de Monsieur C. précisant qu'il maintenait les choses en l'état et annulait tout ce qui lui avait été demandé d'accepter ;

Le 23 décembre 1982, le conseil de Madame C. écrivait à Monsieur le Conseiller de Gouvernement pour les travaux publics :

*« À la suite du dépôt de ce permis de construire de nombreuses et successives modifications et suggestions modificatives ont été faites par vos services, ce qui a toujours été accepté par Madame C., malgré cette acceptation, rien n'est encore venu, ce qui cause un préjudice considérable à ma cliente.*

*« À raison de cette situation qui se perpétue, je prends personnellement l'initiative : - d'une part, de vous adresser la présente pour attirer votre attention sur l'urgence qu'il y a à en finir avec l'affaire du C. C., - d'autre part, de demander à M. A. de déposer une nouvelle demande de permis de construire qui tiendrait compte de toutes les modifications que vous nous avez demandé d'apporter au permis d'origine, et que nous avons acceptées » ;*

Le 31 décembre 1982, M. A. déposait à nouveau une demande de permis de construire concernant le » C. C. « en précisant que son mandant était prêt à acheter la parcelle domaniale au prix global de 656 000 francs (prix fixé par lettre du 21 septembre 1979) et que par suite du retard apporté à cette affaire Madame C. avait perdu un acheteur, la Société Ariel ;

Madame C. adressait le 21 janvier 1983 une lettre à Son Excellence Monsieur le Ministre d'État, lettre qu'elle considérait comme un recours hiérarchique en demandant une indemnisation de 20 000 000 francs pour le préjudice résultant de sa privation d'une autorisation de construire et du produit de vente d'un montant de 23 millions de francs qu'elle n'a pu réaliser en raison des difficultés administratives rencontrées pour obtenir l'accord préalable ;

Cette requête n'a pas été suivie d'effet ;

À défaut d'obtenir une indemnité et un permis de construire, et de voir fixer le prix de cession du terrain domanial contigu, Madame E. C. a, suivant exploit d'huissier du 16 juin 1983 assigné l'État devant le Tribunal de première instance aux fins de l'entendre déclarer responsable de son préjudice et condamner à le réparer par l'allocation d'une somme de 20 000 000 francs à titre de dommages-intérêts, ainsi qu'aux dépens avec distraction ;

Se fondant sur les articles 1229 et 1230 du Code civil elle a imputé à l'Administration une faute caractérisée par une inaction volontaire et une force d'inertie que celle-ci lui a opposées depuis 1978 en dépit de multiples pourparlers et d'assurances données et de soumission de sa part aux différents desiderata et suggestions des pouvoirs publics ;

L'État a rejeté les prétentions de la demanderesse en faisant valoir que ses services n'avaient commis aucune faute de nature à ouvrir droit à l'octroi de dommages-intérêts ; que bien au contraire, ceux-ci ont fait preuve d'un large esprit de coopération dans l'exploration des solutions à apporter aux problèmes posés par la demanderesse ; que la promesse de vente notariée dont elle a fait état ne saurait constituer un élément objectif de référence pour la détermination du préjudice allégué, compte tenu des circonstances dans lesquelles elle est intervenue ; qu'il n'existe aucun lien causal entre les fautes alléguées et le préjudice prétendu ;

Par jugement du 3 mai 1984, le Tribunal de première instance a débouté Madame C. de ses demandes, fins et conclusions et l'a condamnée aux dépens avec distraction au profit de l'avocat-défenseur de l'État, aux motifs qu'elle n'était pas fondée à faire grief à l'État de ne pas lui avoir délivré l'autorisation préalable ou définitive de construire l'immeuble projeté avant obtention du remembrement des terrains concernés ; qu'elle n'avait pas satisfait aux dispositions de l'article 9 de l'ordonnance n° 3647 du 9 septembre 1966 ; qu'elle n'avait exercé aucun recours administratif dans les délais légaux à l'encontre de la décision implicite de rejet ; que l'Administration n'était pas tenue de lui vendre la parcelle domaniale ; que si l'Administration avait pu se déclarer prête à envisager une telle cession, cette opération, comme d'ailleurs l'indemnisation qui avait été un temps proposée, ne répondait qu'à un objectif de recherche d'une solution équitable à la situation née des nouvelles dispositions d'urbanisme limitant l'indice de construction ; que l'Ordonnance souveraine du 9 juin 1976 n'a pas fait l'objet d'un recours en annulation et s'impose aux propriétés concernées sans que l'État soit tenu à indemniser ;

Par exploit d'huissier du 15 juin 1984, Madame C. a relevé appel de cette décision qui lui a été signifiée le 24 mai 1984 et a assigné l'État devant la Cour d'appel de Monaco aux fins d'infirmer dudit jugement, de condamnation de l'État en raison de son abus de droit, au paiement de la somme de 20 millions de francs en réparation de son préjudice ainsi qu'aux dépens avec distraction au profit de son avocat-défenseur ;

Ayant en application de l'article 9 de l'ordonnance n° 3647 du 9 septembre 1966 demandé au Ministre d'État par lettre du 21 juin 1984 de bénéficier de l'autorisation prévue au 3e alinéa dudit article, Madame C. a le 20 juillet 1984 reçu la réponse suivante : « Je ne puis que vous confirmer ce que vous savez déjà par lettres de l'administration et par des explications orales, que cette demande est irrecevable en l'état de la législation et de la réglementation en vigueur et qu'elle ne peut donc comporter aucun effet juridique » ;

Dans ses écritures (acte d'appel du 15 juin 1984, conclusions des 16 octobre 1984, 24 janvier 1985) Madame C. fait valoir que malgré les assurances données et rejetées de l'Administration, la situation est restée bloquée depuis le 21 septembre 1979 ; qu'après la nouvelle position prise le 8 janvier 1981, les parties en sont revenues à ce qui avait été envisagé le 21 septembre 1979 ainsi que le souligne la lettre de Son Excellence Monsieur le Ministre d'État du 2 décembre 1981 ; qu'à partir de cette date des pourparlers sans fin eurent lieu qui amenèrent à accepter de porter de 658 000 francs à 2 millions de francs le prix du terrain domanial et d'offrir à la place de ce prix un appartement dans l'immeuble » Les Ligures « d'une valeur équivalente, mais que les démarches entreprises ont débouché sur le néant ;

Que privée de la disposition de sa propriété, elle reproche à l'Administration, dont dépendait la solution, d'avoir commis un abus de droit voire un détournement de pouvoir en laissant en suspens » ad infinitum « l'exercice de ses droits et en les paralysant ; qu'il n'est pas admissible de dire que l'Administration a pu se déclarer prête à envisager telle solution équitable, sans que cette solution puisse être normalement mise à exécution ; que la fin de non recevoir du 20 juillet 1984 établit le mauvais vouloir de l'État ;

Qu'il suffit de rappeler que les difficultés auxquelles elle se heurte tiennent au fait que les pouvoirs publics, par le plan d'urbanisme, imposent une construction à cheval sur son terrain et celui limitrophe de l'État ; qu'elle n'entend nullement discuter ledit plan mais au contraire s'y conformer, avec la réserve toutefois que l'État veuille bien lui vendre la parcelle permettant la délivrance du permis ou lui racheter son propre lot ;

Que l'État se refusant malgré les nombreuses approches, voire engagements soit de vendre soit d'acheter, elle se trouve ainsi propriétaire d'un lot inutilisable ;

Que cette situation l'a empêchée de donner suite à une promesse de vente de son terrain bâti, pour un prix de 23 millions de francs, acte reçu par Maître Aureglia, notaire, le 21 juillet 1981, ce qui lui a causé un préjudice dont elle sollicite réparation ; que par ailleurs elle ne peut disposer de sa villa, délabrée à la suite des travaux qui avaient été entrepris dans le voisinage sans entreprendre des travaux onéreux de remise en état et de modification importants lesquels seraient subordonnés à la délivrance d'un permis de construire ;

Qu'au surplus l'État ne peut contester qu'à raison du tracé des servitudes créées par l'ordonnance du 9 juin 1976 la villa est frappée de démolition ;

L'État conclut (écritures 8 janvier et 20 février 1985) à la confirmation du jugement entrepris ;

Il observe que la demanderesse bien qu'invoquant une responsabilité de l'État fonde sa demande sur les articles 1229 et 1230 du Code civil et poursuit ainsi son action dans le cadre du droit privé ;

Que bien que l'appelante ait écrit qu'elle n'avait jamais prétendu que c'était sur son seul terrain qu'avait été envisagée la construction du bâtiment » F3 «, elle a commis une erreur initiale et persistante en croyant qu'elle aurait droit nécessairement et automatiquement à un permis de construire du fait que son voisin était l'État alors que l'examen du plan de masse révèle que l'implantation au sol de l'immeuble constructible chevauche la limite des deux fonds (celui de Madame C. et celui de l'État) ; que partant de cette conception erronée elle en déduit à tort une faute de l'Administration ; que c'est sans obligation de le faire que le gouvernement a pris en considération ses requêtes successives ;

Qu'il ressort des propres écritures de l'appelante que la lettre du 21 septembre 1979 émanant de S.E.M. le Conseiller de gouvernement pour les finances et l'économie n'a jamais eu de valeur contractuelle ; que loin d'avoir fait montre de désinvolture et de mauvaise volonté l'Administration a continué à se pencher sur son cas ; que l'engagement du Conseil national dont fait état Madame C. revêt exclusivement un caractère politique ; que la déclaration de principe de Son Excellence Monsieur le Ministre d'État faite le 18 février 1971 devant le Conseil national exprime la volonté, avec ce dernier, d'assurer le respect de droit de propriété et le traitement équitable de tous les propriétaires en cause, c'est-à-dire de ceux de la zone verte sur une base d'égalité au regard des droits et des possibilités de construction ; qu'à la date de l'acte notarié du 21 juillet 1981 l'appelante ne pouvait se faire aucune illusion sur un quelconque droit acquis ;

Qu'en bref il apparaît sur le plan de la réparation du préjudice que Madame C. a tiré de ces prémisses fausses son action de droit privé ;

#### **Sur ce,**

Considérant que l'action en responsabilité intentée par Madame C. contre l'État auquel elle fait grief d'avoir commis un abus de droit voire un détournement de pouvoir se situe dans le cadre d'un contentieux administratif - ainsi que le soutient l'appelante sans soulever de contestation à cet égard - relevant de la compétence du Tribunal de première instance statuant en matière administrative en vertu de l'article 12 de la loi n° 783 du 15 juillet 1965 sur l'organisation judiciaire ;

Qu'il s'en suit que la responsabilité qui pourrait incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qui le représentent dans le service public, ne peut être régie par les principes établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier, ce qui exclut l'application des articles 1229 et 1230 du Code civil invoqués ;

Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue, qu'elle a ses règles spéciales lesquelles varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ;

Considérant qu'en l'espèce il appartient à Madame C. de rapporter la preuve de l'inaction de l'Administration, de son préjudice et du lien causal entre l'inaction et le préjudice prétendus ;

Considérant que Madame C. reproche à l'État une inaction ou une mauvaise volonté consistant, en dépit » des assurances « qui lui avaient été données, » confinant à de véritables engagements « (acte d'appel du 15 juin 1984) ou encore de » l'engagement formel de l'administration « (conclusions du 16 octobre 1984), d'une part à ne pas lui avoir cédé le terrain contigu dépendant du domaine privé de l'État, d'autre part de ne point lui avoir délivré le permis de construire suite à sa demande d'obtention du 18 août 1978 réitérée le 31 décembre 1982 ayant pour objet l'édification d'un immeuble de trois étages, ce qui a eu pour effet selon elle de rendre son terrain indisponible et de l'empêcher d'en jouir ;

Considérant en premier lieu qu'il n'existe en la cause aucune disposition unilatérale qui contraindrait l'État à céder le terrain domanial à son voisin, Madame C. ;

Que l'Ordonnance souveraine n° 5830 du 30 juin 1976 modifiant et complétant le règlement d'urbanisme de construction et de voirie du quartier des Bas-Moulins et du Larvotto en ce qui concerne la voirie, les groupes d'immeubles B, G, K et publiant le plan de coordination partielle de la zone verte des Bas-Moulins laquelle n'ayant point fait l'objet d'un recours de la part de Madame C., qui entend d'ailleurs s'y conformer grève la propriété de celle-ci de servitudes d'utilité publique en ne permettant qu'une construction limitée implantée pour partie sur son fonds et pour partie sur celui de l'État, n'impose nullement à ce dernier d'aliéner son terrain domanial à son voisin ;

Que par ailleurs, il ressort du libellé de la lettre du 21 septembre 1979 et de celle du 2 décembre 1981 dont excipe l'appelante que dans la première Monsieur le conseiller de gouvernement pour les Finances exprime « l'intention pour satisfaire au plan de coordination de soumettre des propositions « au Conseil national en vue de la cession du terrain domanial et que dans la deuxième Son Excellence Monsieur le Ministre d'État fait état d'une « cession éventuelle " du terrain et d'un processus complexe quant à la fixation du prix en invitant Madame C. à poursuivre les négociations ;

Que si ces lettres contiennent une manifestation d'intention de l'Administration quant à la cession elles ne s'analysent nullement comme une promesse formelle de cession ; qu'elles ne sont point en conséquence susceptibles de créer des droits et obligations à l'égard de Madame C. pas plus que les lettres des 7 août 1980 et 8 janvier 1981 émanant de Son Excellence Monsieur le Ministre d'État lesquelles concernent des nouvelles propositions tendant à intervertir les propositions précédemment envisagées et la perspective d'une refonte de l'ordonnance de 1976 ; que le fait que l'Administration ait engagé des négociations avec Madame C. ou son mandataire et avocat, négociations auxquelles l'Administration a bien voulu se prêter, tout en restant maîtresse de sa décision finale, jusqu'à la veille de l'instance judiciaire, aux fins de la recherche d'une solution équitable à laquelle ladite Administration n'était pas tenue, n'a créé aucune obligation à l'égard de l'appelante à défaut de la conclusion d'un accord qui dépendait d'ailleurs de la décision du Ministre d'État prise après avis de la Commission de placement des fonds et vote des crédits nécessaires par le Conseil national ;

Que Madame C. ne pouvait ignorer cette situation ne serait-ce qu'au regard de la lettre du 21 septembre 1979 et de la réponse qui fut faite le 23 septembre 1981 par Monsieur le Président de la Commission des Finances du Conseil National, à son mandataire à la suite de la démarche entreprise par celui-ci ;

Qu'il y a lieu enfin d'observer que la position de Madame C. a elle-même varié en suivant les fluctuations des négociations et qu'à un moment donné (lettre du 26 janvier 1982) son mari a exprimé l'intention de ne plus y donner suite. Qu'il s'en suit que l'État n'était point obligé de céder son terrain ni en vertu d'une disposition unilatérale ni d'un engagement contractuel ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il n'est pas contestable que n'ayant pas acquis le terrain de l'État, dont l'acquisition était nécessaire pour que sa demande d'obtention d'accord préalable soit recevable - ce que lui a rappelé Son Excellence Monsieur le Ministre d'État dans sa lettre du 8 janvier 1981, Madame C. ne peut prétendre avoir un droit à construire sur son seul terrain ; qu'elle l'a d'ailleurs reconnu dans ses conclusions du 16 mars 1983 prises en première instance sachant qu'en vertu de l'ordonnance souveraine n° 583 susvisée, l'assise d'une construction devait couvrir pour partie à la fois son fonds et celui de l'État ;

Considérant en conséquence que le préjudice allégué quelle que pourrait être sa réalité, en aucune manière ne se relie directement soit au refus de céder le terrain soit au refus de délivrer un permis de construire ;

Qu'ainsi l'inexistence d'une relation directe entre le préjudice invoqué et les actes critiqués de l'Administration rend sans fondement l'action de Madame C. ;

Considérant au demeurant qu'à supposer que des promesses lui aient été faites par l'Administration ; l'appelante ne démontre nullement que leur inobservation soit à l'origine d'un préjudice direct et certain dès lors que la possibilité de construire dépendait d'une autorisation de l'Administration dont il n'est ni allégué ni prouvé qu'elle pouvait être d'ores et déjà tenues pour acquise, alors qu'elle était subordonnée à l'examen du projet de construction présenté et au respect des règlements d'urbanisme ;

Considérant de surcroît que selon la thèse de Madame C. le préjudice résulte d'une part de son impossibilité d'occuper sa villa en raison de son état de délabrement constaté par exploit d'huissier du 16 janvier 1985 et de la nécessité d'y entreprendre des travaux, d'autre part de la perte d'une chance, celle de n'avoir pu réaliser le protocole d'accord notarié du 21 juillet 1981 aux termes duquel M. D. R. lui avait promis d'acquérir sa propriété pour le prix de 23 millions de francs sous condition suspensive d'obtention du permis de construire ;

Considérant qu'il n'est nullement établi que l'état de délabrement et de vétusté de la villa et son inhabitabilité aient eu un quelconque rapport causal avec les prétendus atermoiements et inerties de l'Administration, alors que cet immeuble apparaît au su du procès-verbal de constat produit inhabité depuis de nombreuses années ;

Que par ailleurs il ne dépendait que de la seule volonté de Madame C. d'habiter les lieux si elle en avait le désir après leur remise en état, sans formalité administrative ; que seules des modifications intérieures auraient nécessité une autorisation administrative ; qu'enfin la servitude d'utilité publique grevant partie de son fonds n'a pas jusque là donné lieu à la mise en œuvre d'une procédure d'expropriation ;

Considérant que la perte de la chance de réaliser l'opération immobilière avantageuse invoquée ne constitue qu'un préjudice hypothétique en l'état des motifs énoncés plus haut et des stipulations contractuelles du protocole du 21 juillet 1981 comportant une clause suspensive ;

Considérant que Madame C. s'est prévalu de la lettre du 21 juin 1984 adressée à Son Excellence Monsieur le Ministre d'État en vertu de l'article 9 alinéa 2 de l'ordonnance n° 3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie, après que le jugement entrepris ait énoncé qu'elle n'avait pas usé de cette disposition ; que Son

Excellence Monsieur le Ministre d'État lui a répondu le 20 juillet 1984 dans le délai légal de réception de sa lettre en invoquant l'irrecevabilité de sa demande de permis ; qu'en conséquence le moyen tiré de cette lettre est devenu inopérant, encore que ce motif soit superfétatoire eu égard à la motivation susénoncée ;

**PAR CES MOTIFS,**

Statuant en matière administrative,

Déclare recevable l'appel interjeté par Madame C. contre le jugement du 3 mai 1984 ;

Confirmant le jugement entrepris en toutes ses dispositions,

Déboute Madame C. de sa demande.

MM. Vialatte, prem. prés. ; Truchi, prem. subst. proc. gén. ; MMe Marquet, Sbarrato, av. déf. ; Sberro, av.