

Cour d'appel, 24 février 1987, État de Monaco c/ S.C.I. Elise.

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Juridiction</i>	Cour d'appel
<i>Date</i>	24 février 1987
<i>IDBD</i>	25292
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Décision antérieure</i>	Tribunal de première instance, 31 octobre 1985 ^[1 p.6]
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Responsabilité (Public) ; Expropriation, préemption, réquisition

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/cour-appel/1987/02-24-25292>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Responsabilité de l'Etat

Faute : restrictions et attermolements de l'administration quant à la disposition des droits régulièrement acquis -
Préjudice : remise en état des lieux - Perte du droit de surélévation

Résumé

L'État ne saurait être fondé à rejeter l'action en responsabilité et en dommages-intérêts intentée contre lui par une société civile promotrice, laquelle régulièrement autorisée à surélever un immeuble avait cessé de poursuivre les travaux de surélévation sur les incitations de l'administration qui l'avait avisée de la mise en œuvre prochaine d'une procédure d'expropriation frappant cet immeuble alors que l'administration avait à la suite de cette situation admis formellement le principe d'une indemnisation amiable de cette société, bien qu'elle ait renoncé plusieurs années après à cette procédure qu'elle avait engagée.

Les graves restrictions apportées par les manifestations d'intention demeurées sans effet et les attermolements de l'administration dans la libre disposition des droits régulièrement acquis de la société promotrice, pendant plus de vingt ans, caractérisent à suffisance une faute à l'encontre de l'État que ne justifiaient ni les circonstances particulières de l'espèce ni les nécessités du service public.

Le préjudice subi par cette société résulte tant de l'arrêt des travaux de surélévation que de la remise en état de l'immeuble et de la perte du droit de construire en surélévation.

LA COUR,

Statuant sur l'appel relevé par l'État de Monaco, pris en la personne de M. le Ministre d'État en application de l'article 153 du Code de procédure civile, d'un jugement du Tribunal de première instance en date du 31 octobre 1985 ;

Référence étant faite pour un exposé plus complet des faits, de la procédure et des moyens et prétentions des parties au jugement déféré et aux conclusions d'appel, il suffit de rappeler les éléments ci-après exposés :

Saisi par la société civile particulière dénommée S.C.I. Elise d'une action dirigée contre l'État de Monaco tendant à faire déclarer ce dernier responsable du préjudice par elle subi à la suite de l'abandon du projet d'expropriation pour cause d'utilité publique de la Villa E. et du retrait de l'autorisation de la surélever de trois étages, et à obtenir, en réparation de ce préjudice, paiement de la somme de 1 533 735 F portée en définitive à 1 665 314 F, par réévaluation de l'indemnisation arbitrée en 1960 à 294 000 F par voie d'expertise amiable en fonction de la variation de l'indice du coût de la construction publié par l'I.N.S.E.E., et ce outre les intérêts de retard jusqu'à parfait paiement, le tribunal, par son jugement susvisé, déclarait l'État de Monaco responsable de dommage occasionné à la S.C.I. Elise dans les conditions exposées aux motifs et le condamnait en conséquence à payer à cette société la somme de 1 200 000 F avec intérêts au taux légal à compter dudit jugement ;

Pour en décider ainsi, les premiers juges, après avoir rappelé les règles de droit applicables en matière administrative et régissant notamment le régime de responsabilité de l'État, et observé que la S.C.I. demanderesse s'interdisait de contester l'opportunité pour ce dernier de revenir sur ses décisions et en particulier d'abandonner son projet d'expropriation ou de refuser une autorisation de surélever antérieurement accordée, soulignaient la volte-face de l'administration qui, après avoir suggéré, en octobre 1960, à la Société Elise l'arrêt des travaux de surélévation régulièrement autorisés et entrepris sur la Villa E. compte tenu du projet d'urbanisme vallonn de La Rousse devant faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique et impliquer la suppression de cet immeuble, et s'être déclarée disposée à rechercher « *une solution amiable* » sous-entendant le principe d'une indemnisation arbitrée, de l'accord des parties, par voie d'expertise, avait préféré opter pour une indemnisation devant résulter de la mise en demeure de la procédure d'expropriation à laquelle l'État allait en définitive renoncer en l'état d'une ordonnance du 18 juin 1984 abrogeant les dispositions de celle du 12 août 1965 qui avait déclaré d'utilité publique les travaux de liaison routière du pont de La Rousse ;

Ils estimaient que, dès lors que les formalités devant aboutir, au regard de la Société Elise, au paiement d'une indemnité n'avaient jamais été entreprises de sorte que la situation était restée figée en dépit d'itératives réclamations pendant près de vingt ans du gérant de cette société désormais dans l'impossibilité d'invoquer un permis de construire devenu caduc et de solliciter utilement une nouvelle autorisation administrative de surélévation en raison des modifications intervenues en matière de règlements d'urbanisme, il en était résulté pour la S.C.I. Elise une situation préjudiciable nullement ignorée de l'administration dont les diverses manifestations d'intention demeurées sans effet et génératrices de graves restrictions dans les droits de cette société plus de vingt ans durant caractérisaient, avec les autres attermolements, une faute à l'encontre de l'État qui s'était refusé à toute indemnisation et dont l'attitude, nullement justifiée par les circonstances particulières de l'espèce ou les nécessités du service public, ouvrait donc droit à réparation au profit de la société demanderesse ;

Ils se fondaient pour en arbitrer le quantum sur le rapport conjoint des experts désignés par les parties en 1960 considéré, au moins pour partie, comme une base sérieuse d'appréciation, et retenant au titre des préjudices

indemnissables, le dommage de la S.C.I. Elise consécutif à la perte de la potentialité d'édifier des constructions en surélévation, lesquelles, si l'administration n'avait pas suggéré à cette société l'arrêt des travaux déjà entrepris, eussent été menées à leur terme en entraînant en cas d'expropriation une indemnisation correspondant au dommage résultant de l'emprise sur les parties d'immeuble construites, génératrices d'un profit dont il leur apparaissait équitable de tenir compte, dans une certaine mesure, pour statuer de ce chef au regard des prétentions respectives desdites parties ;

L'État de Monaco fait grief aux premiers juges d'avoir à tort, par cette décision, consacré l'existence d'une faute à son encontre susceptible d'engager sa responsabilité à l'égard de la S.C.I. Elise, et réputé certain et par là-même sujet à réparation un préjudice dont la formulation du jugement entrepris établit le caractère hypothétique et partant non indemnissable ;

Il soutient, en premier lieu, qu'aucune faute ne peut lui être imputée dès lors que d'une part seul le sieur M., représentant de la S.C.I. Elise, a pris l'initiative des négociations avec l'administration après avoir été avisé du projet d'urbanisation susceptible d'affecter la Villa E. et a décidé d'interrompre les travaux de surélévation entrepris sur cet immeuble sans y avoir été contraint ni s'être vu retirer par l'autorité administrative le permis de construire antérieurement accordé, et d'autre part que, contrairement à ce qui a été énoncé par la décision dont appel, les formalités prescrites par la loi n° 502 du 6 avril 1949 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ont été en l'espèce respectées sans que ledit M. soit intervenu dans le délai prévu par l'article 3 de ce texte aux fins de se voir offrir une indemnité d'expropriation, la S.C.I. n'étant plus, au demeurant, titulaire d'aucun droit de surélévation lors de la déclaration d'utilité publique pour avoir renoncé expressément à la poursuite des travaux et manifesté ainsi son intention de ne pas mener à terme son projet ;

Il fait valoir, en second lieu, qu'il n'existe aucun lien de causalité entre le dommage invoqué par la S.C.I. Elise et le fait de l'administration puisque ce dommage trouve sa source dans le propre fait du représentant de cette société à qui il appartenait de solliciter, s'il l'estimait utile, un nouveau permis, l'impossibilité de construire invoquée par lui et résultant au demeurant de l'ordonnance souveraine du 9 septembre 1966 ne pouvant en aucun cas être imputée à l'administration ;

Il objecte, en dernier lieu, que le dommage allégué par la Société Elise est d'autant moins indemnissable que son caractère actuel ne saurait s'évincer du rapport d'expertise de 1960 et qu'au surplus un tel dommage n'est nullement certain dès lors que le bénéfice escompté par le sieur M. de l'opération par lui entreprise puis arrêtée de son propre chef était simplement éventuel et hypothétique donc insusceptible de réparation ;

Il conclut en conséquence à l'infirmité du jugement entrepris et à la condamnation de la S.C.I. Elise aux dépens tant de première instance que d'appel ;

Invoquant les correspondances initialement échangées entre le sieur M. et l'administration et notamment les lettres des 10 et 20 octobre 1960 suivies de deux courriers adressés les 25 mai et 24 juillet 1961 à l'administration des Domaines reçus sans protestation ni réserves et demeurés sans réponse mais démontrant selon elle l'inanité des moyens invoqués par l'État au soutien de son appel, la société intimée affirme derechef que le comportement de ce dernier est d'autant plus fautif qu'après avoir admis qu'elle était fondée à demander réparation du préjudice subi et avoir accepté d'un commun accord que ce préjudice fût apprécié à dires d'experts, il lui a par la suite dénié son droit à réparation au moyen d'arguments sans fondement et dont les premiers juges ont à bon droit fait litière ;

Rappelant, à cet égard, d'une part, que du fait de l'abandon par l'Administration de son projet d'expropriation les parties à cette procédure n'étaient pas tenues, en conformité des prescriptions légales, de désigner chacune leur expert aux fins de fixation de l'indemnité avant désignation du tiers expert en sorte qu'il ne saurait lui être fait grief de n'être pas intervenue dans le délai de l'article 3 de la loi du 6 avril 1949, d'autre part que son gérant n'a eu la certitude de la renonciation définitive de l'Administration à ses projets d'expropriation de la Villa E. qu'après promulgation de l'ordonnance souveraine du 18 juin 1984, la S.C.I. Elise estime que la perdurance pendant vingt-quatre ans d'une situation préjudiciable à ses intérêts du fait de ladite administration caractérise à l'encontre de celle-ci une faute qu'à juste titre les premiers juges ont retenue et sanctionnée ;

Elle considère que la relation de cause à effet entre cette faute et son préjudice s'infère clairement de l'économie des correspondances susvisées et que ce préjudice trouve notamment sa source dans la lettre adressée par l'ingénieur en chef des Travaux publics au sieur M. le 10 octobre 1960, soit 6 ans avant la promulgation de l'ordonnance souveraine 3647 du 9 septembre 1966 que l'appelant n'est donc pas fondé à invoquer comme cause de l'impossibilité de surélévation dont s'est trouvée grevée la Villa E. ;

Rappelant que l'opération immobilière par elle envisagée était par définition même fort rentable à l'époque où elle s'emplaçait et estimant qu'elle a surabondamment prouvé par des documents produits au débat (devis et mémoires d'entrepreneurs) qu'elle était en mesure de mener à bonne fin les travaux de surélévation dont s'agit, en sorte que la jurisprudence invoquée par l'appelant à cet égard n'apparaît pas topique, elle demande en définitive à la Cour de débouter l'État des fins de son appel et de confirmer le jugement déféré ;

En des écritures en réplique qui, pour l'essentiel, réitèrent les termes de ses conclusions précédentes et tendent à démontrer le défaut de pertinence de l'argumentation développée par l'intimée, l'État de Monaco demande que lui soit adjugé le bénéfice de son exploit d'appel ;

Sur ce,

Considérant qu'à l'examen des correspondances échangées entre le sieur M., alors gérant statutaire de la S.C.I. Elise et l'ingénieur en chef des Travaux publics, il apparaît qu'après avoir fait part audit gérant de cette S.C.I. de ce que le Gouvernement princier était « *décidé à déclarer d'utilité publique le projet d'urbanisme de vallon de La Rousse* » qui

impliquait la Villa E. et avoir attiré « à nouveau » son attention sur « les conséquences préjudiciables qui ne manqueraient pas de résulter de sa surélévation pour les intérêts en cause », l'Administration a, à l'évidence, pris en considération l'invocation par ladite S.C.I. de la grave atteinte à laquelle ses intérêts se trouvaient dès lors exposés ;

Qu'il en est d'autant plus ainsi qu'elle a formellement déclaré ne pas voir « d'objection à ce que le problème posé par la surélévation de cet immeuble fasse - ainsi que le sieur M. l'avait proposé dans un but de conciliation - l'objet d'une expertise en vue de la recherche d'une solution amiable », laquelle sous-entendait nécessairement un équitable arbitrage de l'indemnité destinée à réparer le préjudice subi par la S.C.I. Elise du fait de l'arrêt des travaux en cours ; qu'eu égard à la mise en garde réitérée et pour le moins incitative de l'Administration, le gérant de cette société ne saurait être considéré comme ayant été l'initiateur de son plein gré ;

Qu'il doit être au demeurant observé à cet égard que les lettres adressées ultérieurement par ledit M. à l'administrateur des Domaines qu'au ministre d'État et apparemment reçues sans protestations ni réserve leur rappelaient que l'arrêt des travaux de surélévation entrepris avait été ordonné « pour être agréable au Gouvernement » et « à la demande » de ce dernier d'une part, et qu'il avait été convenu avec l'ingénieur en chef des Travaux publics « qu'il serait procédé à une expertise amiable pour fixer le montant de l'indemnité d'expropriation », d'autre part ;

Qu'il apparaît ainsi qu'en convenant de soumettre à l'appréciation conjointe de son propre expert et de celui de la S.C.I. Elise les « conséquences préjudiciables » devant résulter pour celle-ci de l'arrêt définitif des travaux de surélévation déjà entrepris et partant d'une opération immobilière régulièrement autorisée et en voie de réalisation, l'Administration ne s'est pas bornée à accepter le principe de simples pourparlers exclusifs de toute reconnaissance de faute ou d'obligations à sa charge, mais, sans aller jusqu'à s'en remettre par avance aux conclusions des experts amiables S. et C., a néanmoins admis le principe d'une équitable indemnisation - avant toute déclaration d'utilité publique - du préjudice causé à ladite S.C.I. comme conséquence d'une telle déclaration à intervenir ;

Considérant qu'en l'état de cet accord des parties pour recourir à l'avis autorisé et délibéré en commun des experts susnommés dont le rapport énonce la concordance de vue en ces termes : « Nous avons pu nous mettre d'accord sur le montant des indemnités à allouer aux intéressés pour les dédommager entièrement et complètement des conséquences de la suspension et de l'arrêt définitif des travaux de surélévation, entrepris et autorisés », il ne saurait être reproché au gérant de la société intimée - dont l'Administration connaissait dès lors et depuis décembre 1960 l'étendue de préjudice - de ne pas être intervenu ultérieurement dans le cadre de la procédure d'expropriation pour signifier à l'autorité expropriante ses prétentions afin que lui soit faite, par arrêté ministériel pris en vertu de la loi du 6 avril 1949 modifiée, une offre d'indemnité, et ce d'autant qu'en aucune manière il n'a été fait connaître ou simplement subodoré par l'Administration audit gérant que celle-ci entendait revenir sur le principe tacitement mais nécessairement accepté par elle de l'indemnisation qu'impliquait « la recherche d'une solution amiable » qui lui était apparue souhaitable comme il résulte de son courrier précité du 29 octobre 1960 ;

Considérant qu'il ne saurait davantage être opposé au gérant de la S.C.I. Elise la caducité, par expiration de son délai de validité, de l'autorisation de surélévation et être déduit d'une telle caducité la perte, pour cette société, de tout droit à indemnisation lors de la mise en œuvre de la procédure d'expropriation dès lors que seule l'intervention alarmiste de l'Administration en cours d'exécution des travaux autorisés à conduit M., ès qualités, à en ordonner d'abord la suspension puis l'arrêt définitif afin de se conformer au vœu de ladite administration dont la position ainsi arrêtée lui interdisait logiquement de solliciter la délivrance d'une nouvelle autorisation qu'il savait désormais impossible à obtenir et au demeurant inutile dans l'obligation où il se trouvait, contre son gré, de ne point poursuivre une opération immobilière inconciliable avec l'expropriation « décidée » par le Gouvernement princier ;

Considérant que si cette procédure de dépossession forcée a effectivement donné lieu en 1965 à une déclaration d'utilité publique, il demeure que vis-à-vis de la S.C.I. Elise, cette déclaration n'a eu d'autre effet que celui de figer pendant longtemps une situation inconfortable caractérisée à la fois par le défaut persistant d'indemnisation du préjudice subi par cette société après son amiable évaluation à dire d'experts et l'impossibilité pour celle-ci de poursuivre ses travaux de surélévation, ce qui en janvier puis, sur rappel, en mai 1983, allait conduire le conseil de la S.C.I. intimée à interpellé à nouveau l'Administration pour connaître ses intentions, lesquelles lui étaient, avec l'annonce de la renonciation par l'État à la procédure d'expropriation entreprise, signifiées comme suit au mois de juin suivant : « Si la Société Elise considère qu'elle a subi un préjudice ouvrant droit à l'allocation de dommages-intérêts, il lui revient non seulement d'en rapporter la preuve, mais également de faire établir son droit à réparation » ;

Considérant dès lors et en l'état de ce qui précède qu'à juste titre les premiers juges ont estimé que les graves restrictions apportées par les manifestations d'intention demeurées sans effet et les attermolements de l'Administration dans la libre disposition des droits régulièrement acquis de la S.C.I. Elise pendant plus de vingt ans caractérisaient à suffisance une faute à l'encontre de l'État que ne justifiaient ni les circonstances particulières de l'espèce ni les nécessités du Service public et, pour le dommage qui en était résulté pour cette société, devant ouvrir droit à réparation au profit de celle-ci ;

Considérant que s'il est de principe qu'un préjudice purement éventuel ne peut donner lieu à indemnité, il en est autrement d'un préjudice qui bien que futur est d'une réalisation certaine et susceptible d'estimation immédiate ;

Qu'en l'espèce, au préjudice résultant pour la S.C.I. Elise tant de l'arrêt des travaux de surélévation entrepris que de la remise de la Villa E. dans les conditions d'habitation d'origine, s'est ajouté un dommage que les experts S. et C. au rapport desquels le tribunal s'est à juste titre référé ont été en mesure d'estimer bien que devant être consécutif à la perte pour ladite S.C.I. de son droit de construire en surélévation mais dont le caractère certain s'évinçait des mesures déjà prises et des moyens mis en œuvre pour mener à son terme l'opération immobilière dont s'agit ;

Que s'il ne peut être tenu compte même dans la mesure retenue par les premiers juges du profit - de caractère aléatoire - escompté par la S.C.I. Elise des constructions à édifier, la prise en considération des préjudices susvisés et des autres frais, honoraires et dépenses supportés par cette société pour la réalisation de son projet conduit la Cour à arbitrer équitablement et par réformation du jugement déféré à 700 000 F, à ce jour, le montant de l'indemnité réparatrice devant être allouée par l'État à la société intimée, et ce, outre les intérêts au taux légal à compter du présent arrêt ;
Considérant que les dépens suivent la succombance ;

PAR CES MOTIFS,

Et ceux non contraires des premiers juges,

La Cour d'appel de la Principauté de Monaco,

Accueille en la forme l'État de Monaco en son appel ;

L'y déclarant pour l'essentiel mal fondé, l'en déboute ;

Confirme le jugement entrepris en ce qu'il a déclaré l'État de Monaco responsable du préjudice subi par la S.C.I. Elise dans les conditions énoncées aux motifs ;

Le réformant toutefois quant au montant de ce préjudice, l'évalue à ce jour à 700 000 F ;

Condamne en conséquence l'État à payer à la S.C.I. Elise, en réparation de son dommage, la somme de 700 000 F avec intérêts au taux légal à compter du présent arrêt ;

MM. Merqui, vice-prés. ; Truchi, prem. subst. ; MMe J.-Ch. Marquet et Sanita, av. déf.

Notes

Liens

1. Décision antérieure

^ [p.1] <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-premiere-instance/1985/10-31-25140>