

Cour de révision, 7 mai 1990, L'Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco c/ l'État de Monaco

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Cour de révision
<i>Date</i>	7 mai 1990
<i>IDBD</i>	26727
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Décision antérieure</i>	Cour d'appel, 8 novembre 1988 ^[1 p.10]
<i>Décision postérieure</i>	Cour de révision, 1 octobre 1990 ^[2 p.10]
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Responsabilité (Public) ; Règles d'urbanisme

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/cour-revision/1990/05-07-26727>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Responsabilité de la puissance publique

Validité des autorisations administratives (matière d'urbanisme) - Appréciation par le Tribunal Suprême (art. 90B 3e de la Constitution) - Question préjudicielle - Sursis à statuer de la juridiction de droit commun

Tribunal suprême

Compétence dévolue par la Constitution pour apprécier la validité des autorisations administratives (matière d'urbanisme) - Question préjudicielle se posant à la juridiction de droit commun

Résumé

L'Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco a assigné l'État de Monaco au paiement de un franc de dommages-intérêts en réparation du préjudice qu'il lui aurait causé, en ayant fait exécuter, sans le concours d'un architecte autorisé à exercer en Principauté, diverses opérations de construction ayant été l'objet d'autorisations de bâtir.

À l'appui de sa demande il invoquait la faute commise par l'État en n'observant pas les dispositions de l'article 9 de l'ordonnance loi n° 341 du 24 mars 1942, l'article 4 de l'ordonnance souveraine n° 2120 du 16 novembre 1959 modifiée par celle n° 2783 du 17 mars 1962 prise en application de l'ordonnance loi n° 674 du 3 novembre 1959 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie.

En réponse, l'État de Monaco après avoir observé que la référence faite par l'Ordre des Architectes aux textes précités posait la question de savoir si les lois et règlements en vigueur imposaient à l'État une demande préalable d'autorisation de bâtir, demandait qu'il soit sursis à statuer jusqu'à ce que le Tribunal Suprême statue sur le recours en validité des autorisations délivrées.

Par jugement du 16 octobre 1986 le Tribunal de première instance a rejeté cette exception, retenant que l'action de l'Ordre des Architectes s'analysait en une action en responsabilité pour faute et n'impliquait nullement une appréciation préalable de la validité de décisions administratives, qui auraient consisté pour l'administration à se dispenser de se délivrer à elle-même un permis de construire, situation étrangère à la présente espèce, puisqu'il était constant que les opérations incriminées avaient toutes fait l'objet d'un tel permis.

L'Ordre des Architectes débouté de son action en responsabilité et appelant, a demandé que le rejet de la demande de sursis soit confirmé et qu'il soit fait droit à sa demande de dommages-intérêts.

L'État de Monaco intimé et appelant incident, a demandé à la Cour de surseoir à statuer jusqu'à ce que le Tribunal Suprême, saisi à la requête de la partie la plus diligente, se soit prononcé sur la validité de la décision de l'administration d'élaborer, sans recours obligatoire à un membre de l'Ordre des Architectes, les plans des immeubles publics dont elle décide l'édification et d'en assurer elle-même le contrôle.

Par arrêt du 8 novembre 1988 la Cour d'appel a débouté l'État de Monaco de son appel incident, a confirmé le jugement entrepris en ce qu'il a rejeté la demande de sursis à statuer, et faisant droit aux fins de l'appel principal de l'Ordre des Architectes, a réformé le jugement en condamnant l'État de Monaco à payer à l'Ordre des Architectes la somme de 1 franc à titre de dommages-intérêts pour préjudice moral.

Sur pourvoi la Cour de Révision a cassé l'arrêt attaqué en toutes ses dispositions et renvoyé la cause et les parties à la prochaine session, aux motifs que la détermination du caractère fautif ou non du comportement de l'État implique nécessairement l'appréciation de la validité des autorisations de construire délivrées pour chacune des opérations immobilières susvisées sans le concours d'un membre de l'Ordre des Architectes et constitue une question préjudicielle ressortant à la compétence du Tribunal Suprême, conformément aux dispositions de l'article 90 B - 3e de la Constitution de la Principauté.

Dans un arrêt sur renvoi, la Cour de Révision a, le 7 mai 1990, déclaré recevables les appels principal et incident, infirmé le jugement entrepris et statuant à nouveau dit qu'il incombe à la partie la plus diligente de saisir le Tribunal Suprême d'un recours en appréciation de la validité des autorisations de construire, que l'État s'est délivré sans le concours d'un membre de l'Ordre des Architectes de Monaco pour les diverses opérations de construction immobilière énumérées, et dit que faute qu'il en soit justifié au Greffe Général, dans le délai de deux mois du jour de la présente décision, l'affaire sera rayée du rôle.

La Cour de révision,

Attendu que les parties n'ont pas déposé de conclusions additionnelles, qu'il échet de statuer en l'état de leurs conclusions d'appel ;

Attendu que l'Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco a assigné l'État de Monaco au paiement de un franc de dommages-intérêts en réparation du préjudice qu'il lui aurait causé en ayant fait exécuter, sans le concours d'un architecte autorisé à exercer en Principauté, les travaux suivants : surélévation et transformations de l'ancienne poste de Monaco-Ville, surélévation du Lycée de Monaco, transformation de l'immeuble « Foyer d'Accueil Dame Fatima », théâtre

en plein air du Fort Antoine, poursuite des travaux pour la construction de l'immeuble « Bel Air », transformation de l'école des Frères de Monaco-Ville et construction de l'aile Sud du Columbarium du Cimetière de Monaco, opérations ayant été l'objet d'autorisations de bâtir,

Attendu qu'à l'appui de sa demande il invoquait la faute commise par l'État en n'observant pas les dispositions de l'article 9 de l'ordonnance-loi 341 du 24 mars 1942, l'article 4 de l'ordonnance souveraine n° 2120 du 16 novembre 1959 modifiée par celle n° 2783 du 17 mars 1962 prise en application de l'ordonnance-loi n° 674 du 3 novembre 1959 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie ;

Attendu qu'en réponse l'État de Monaco après avoir observé que la référence faite par l'Ordre des Architectes aux textes précités posait la question de savoir si les lois et règlement en vigueur imposaient à l'État une demande préalable d'autorisation de bâtir, demandait, qu'il soit sursis à statuer jusqu'à ce que le Tribunal Suprême statue sur le recours en validité des autorisations délivrées ;

Attendu que le jugement entrepris rejette cette exception retenant que l'action de l'Ordre des Architectes s'analyse en une action en responsabilité pour faute et n'implique nullement une appréciation préalable de la validité de décisions administratives qui auraient consisté pour l'Administration à se dispenser de se délivrer à elle-même un permis de construire, situation étrangère à la présente espèce puisqu'il est constant que les opérations incriminées ont toutes fait l'objet d'un tel permis ;

Attendu que l'Ordre des Architectes, débouté de son action en responsabilité et appelant demande que le rejet de la demande de sursis à statuer soit confirmé et qu'il soit fait droit à sa demande de dommages-intérêts ;

Attendu que dans les dernières conclusions d'appel l'État de Monaco intimé et appelant incident demande à la Cour de surseoir à statuer jusqu'à ce que le Tribunal Suprême, saisi à la requête de la partie la plus diligente, se soit prononcé sur la validité de la décision de l'Administration d'élaborer, sans recours obligatoire à un membre de l'Ordre des Architectes, les plans des immeubles publics dont elle décide l'édification et d'en assurer elle-même le contrôle ;

Attendu que la détermination du caractère fautif ou non du comportement de l'État implique nécessairement l'appréciation de la validité des autorisations de construire délivrées pour chacune des opérations immobilières susvisées sans le concours d'un membre de l'Ordre des Architectes et constitue une question préjudicielle ressortant à la compétence du tribunal suprême conformément aux dispositions de l'article 90 B 3 de la Constitution de la Principauté ;

Qu'il convient dès lors de surseoir à statuer et de renvoyer la partie la plus diligente à saisir le tribunal suprême d'un recours en appréciation de validité des autorisations de construire litigieuses ;

Audience du 4 octobre 1989

En la cause de :

L'État de Monaco demandeur en révision d'une part, et l'Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco, d'autre part,

La Cour de révision,

Sur l'irrecevabilité du premier moyen soulevé parla défense

Attendu qu'il résulte de l'arrêt attaqué que ce moyen, d'ailleurs de pur droit, a été soumis aux juges du fond ; qu'il est dès lors recevable ;

Sur le premier moyen

Vu l'article 90 B-3° de la Constitution de la Principauté ;

Attendu qu'il résulte de ce texte que le Tribunal Suprême statue souverainement sur les recours en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives ;

Attendu que pour refuser d'accueillir la demande de sursis à statuer présentée par l'État de Monaco sur l'action intentée par l'Ordre des architectes de la Principauté en réparation du préjudice que l'État aurait causé à cet Ordre en faisant exécuter des travaux de construction, de surélévation et de transformation d'édifices publics pour lesquels le Ministre d'État avait délivré des permis de construire sans que les plans aient été signés par un architecte autorisé à exercer en principauté et sans que lesdits travaux aient été exécutés sous son contrôle, l'arrêt attaqué, confirmatif sur ce point, retient que l'action en responsabilité de l'Ordre des Architectes n'implique nullement une appréciation préalable de validité de décisions administratives de nature à constituer une question préjudicielle ;

Attendu qu'en statuant ainsi alors que la détermination du caractère fautif ou non du comportement de l'État implique nécessairement l'appréciation de la validité des autorisations de construire délivrées sans le concours d'un membre de l'Ordre des Architectes, la Cour d'appel a violé le texte susvisé ;

PAR CES MOTIFS et sans qu'il y ait lieu de statuer sur le second moyen :

Casse dans toutes ses dispositions l'arrêt de la Cour d'appel de Monaco du 8 novembre 1988 et, pour être statué à nouveau conformément à la loi ;

Renvoie la cause et les parties à la prochaine session de la Cour de révision.

Audience du 8 novembre 1988

Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco c/ l'État de Monaco

La Cour,

Statuant sur les appels parte in qua relevés : à titre principal par l'Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco et à titre incident par l'État de Monaco, d'un jugement du Tribunal de Première instance en date du 16 octobre 1986 :

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

Saisi par l'Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco d'une action en paiement de la somme de 1 F à titre de dommages et intérêts dirigée contre l'État de Monaco en réparation du préjudice résultant de la prétendue violation par ce dernier des dispositions de l'article 9 de l'ordonnance loi n° 341 du 24 mars 1942 qui rend obligatoire le concours d'un architecte pour l'établissement des plans et devis et pour le contrôle de l'exécution des travaux pour lesquels la législation en vigueur impose une demande préalable d'autorisation de construire, le Tribunal rejetant : d'une part, la demande de sursis à statuer formée par le défenseur qui invoquait une exception préjudicielle tirée de l'exclusive compétence du Tribunal Suprême, en vertu de l'article 90 B 3e de la Constitution, pour statuer sur le recours en appréciation de validité des décisions administratives prétendues irrégulières, d'autre part les prétentions du demandeur fondées sur le moyen tiré par ce dernier des infractions aux dispositions légales qu'aurait commises l'État de Monaco en faisant exécuter des travaux pour lesquels le Ministre d'État avait accordé des permis de construire sans que les plans réglementaires et les pièces annexes aient été signés par un architecte autorisé à exercer en Principauté et sans que lesdits travaux aient été exécutés sous un contrôle, déboutait par le jugement susvisé actuellement déféré, ledit Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco de sa demande et le condamnait aux dépens ;

Au soutien de sa décision, le Tribunal considérait, sur la demande de sursis à statuer, que l'action intentée par l'Ordre des Architectes s'analysait en une action en responsabilité pour faute ne soulevant pas une question relevant du domaine du recours en appréciation de validité de décision administrative et de nature à constituer une question préjudicielle et ressortissait à la compétence de sa juridiction, juge de droit commun en matière administrative ;

Il estimait, sur le fond, que les termes de l'ordonnance souveraine n° 3387 du 25 septembre 1965 relative au Comité Consultatif pour la Construction opéraient une discrimination déterminante entre les projets de travaux à exécuter pour le compte de l'État ou de la Commune, d'une part, et les projets de travaux à exécuter par des particuliers d'autre part, et qu'il en résultait que seuls ces derniers étaient soumis à autorisation préalable en application de l'ordonnance loi 674 du 3 novembre 1959 et de l'ordonnance souveraine 2120 du 16 novembre 1959, peu important le fait qu'à l'occasion des opérations immobilières en cause l'État ait cru devoir délivrer des permis de construire suivant une pratique suivie à l'époque dès l'instant qu'il n'y était ni légalement ni réglementairement tenu ;

L'Ordre des Architectes, qui approuve les premiers Juges d'avoir rejeté la demande de sursis à statuer, leur fait grief en revanche d'une part de s'être, en statuant sur le fond comme rappelé ci-dessus, livrés à une inacceptable extrapolation d'un texte qui ne concerne que les conditions dans lesquelles le Comité Consultatif de la Construction doit être obligatoirement consulté, et qui demeure étranger à l'obligation légalement faite à une personne publique ou privée d'obtenir une autorisation préalable requise pour toute opération de construction sur le territoire de la Principauté, d'autre part d'avoir méconnu à tort l'ordonnance loi 674 du 3 novembre 1959, l'ordonnance souveraine 2120 du 16 novembre 1959 (règlement général de voirie), l'ordonnance souveraine 3387 du 25 septembre 1965, l'ordonnance souveraine 3647 du 9 septembre 1966, et l'ordonnance loi 341 du 24 mars 1942 dont les termes soulignent, selon lui, le caractère obligatoire, dans tous les cas, de la demande et de l'obtention d'un permis de construire et interdisent toute discrimination entre constructions réalisées par des particuliers et celles devant être exécutées pour le compte des collectivités publiques ;

Il soutient, par réitération sur ce point de ses écritures de première instance, que si le Ministre d'État, ès qualités a respecté la législation précitée en délivrant à l'Administrateur des Domaines des permis de construire pour les opérations immobilières visées dans l'exploit introductif d'instance, ces autorisations ont été accordées en infraction avec les dispositions de l'article 9 de l'ordonnance loi 341 du 24 mars 1942 dès lors qu'il n'a pas été fait appel à un architecte pour l'établissement des plans et devis, et le contrôle de l'exécution des travaux pour lesquels la législation en vigueur impose une demande préalable d'autorisation de bâtir ;

Il conclut en conséquence à la confirmation du jugement entrepris en ce qu'il a rejeté la demande de sursis à statuer formulée par l'État de Monaco et, sollicitant sa réformation pour le surplus, il demande à la Cour de faire droit aux fins de son assignation originaire et de condamner le Ministre d'État, ès qualités, à lui payer la somme de 1 F à titre de dommages et intérêts en réparation du préjudice subi et de le condamner en outre aux dépens tant de première instance que d'appel ;

l'appui de son appel incident parte in qua, l'État de Monaco reproche aux premiers juges d'avoir indûment méconnu d'une part que se trouvait compris dans l'objet de la demande un principe général : celui de l'obligation, pour l'Administration, de recourir en toute hypothèse à un architecte tant pour l'établissement de plans des édifices publics ou privés à construire, que pour le contrôle des travaux, d'autre part que la « décision de l'Administration » a consisté en l'espèce à estimer qu'elle pouvait se dispenser de délivrer une autorisation comportant recours obligatoire à des architectes, ce qui impliquerait, en regard des prétentions de l'Ordre, une nécessaire et préalable appréciation de validité par la juridiction compétente de la décision de l'Administration de se passer, en toute hypothèse, du concours d'un architecte inscrit audit Ordre lorsqu'elle construit sur les plans de ses services techniques un immeuble d'intérêt public après avoir assuré la publicité de ladite décision ;

Il conclut en conséquence à ce que, par réformation de ce chef de jugement déféré, soit déclarée recevable et fondée, sa demande de sursis à statuer jusqu'à saisine et décision du Tribunal Suprême, sur la question préjudicielle ;

Soutenant, sur le fond, que l'ordonnance souveraine 3647 du 9 septembre 1966 dans sa référence à l'obligation pour un constructeur privé d'avoir recours à un architecte pour l'assister lors de l'établissement des plans réglementaires a pour

objet exclusif de favoriser le contrôle par l'État de la conformité des initiatives privées à la législation en la matière par le biais d'un tel technicien auquel se trouvent nécessairement substitués en cas de constructions d'intérêt public, ses propres services techniques et juridiques pour apprécier une telle conformité, l'État de Monaco considère que la motivation du jugement entrepris dans sa référence à l'ordonnance souveraine 1349 modifiée par l'ordonnance souveraine 3387 du 25 septembre 1965, doit être approuvée ;

Il demande en conséquence à la Cour, au cas où il ne serait pas fait droit à ses conclusions aux fins de sursis à statuer, de dire et juger que la décision entreprise a exactement trouvé dans les dispositions de l'ordonnance souveraine 1349, la différence déterminante entre les projets d'intérêt public de l'État et ceux d'intérêt privé des particuliers, pour en déduire, sans violation de la loi ni contradiction des motifs, le rejet de prétentions de l'Ordre fondées sur un prétendu délit civil ;

Plus subsidiairement encore, il requiert l'adjudication du bénéfice de ses conclusions du 23 janvier 1978 en ce qu'elles rappellent que la structure constitutionnelle de l'État et de son Administration, exclut tout recours obligatoire à un architecte pour la construction d'immeubles publics d'intérêt général ou collectif, dans la mesure où pour l'édification de ces immeubles l'État dispose, outre d'un libre pouvoir de décision, de l'assistance efficace de services techniques compétents et qu'il assure le respect des droits des tiers par la publicité de ses projets ;

Se référant enfin à une jurisprudence du Tribunal Suprême (Arrêt H. du 17 mai 1972) selon laquelle lorsque les dispositions d'une loi (en l'occurrence l'ordonnance loi 341) destinées à régir des personnes de droit privé (en l'occurrence les architectes et les constructeurs privés) n'étendent pas son champ d'application à des personnes placées dans une situation de droit public, lesdites dispositions ne peuvent être invoquées à l'égard de ces dernières, il conclut de plus fort au déboutement de l'Ordre des Architectes des fins de son appel et à sa condamnation aux dépens ;

Sur ce :

I. - Sur la demande de sursis à statuer :

Considérant que, pour justifier cette demande et sa référence aux dispositions de l'article 90 B 3° de la Constitution attribuant compétence au Tribunal Suprême pour statuer souverainement en matière administrative « sur le recours en interprétation et les recours en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois », l'État de Monaco soutient qu'en l'espèce la décision dont la validité impose une appréciation préalable de la part de la Juridiction précitée a consisté pour l'Administration à se dispenser de se délivrer à elle-même un permis de construire ;

Considérant qu'outre le fait, pertinemment relevé par les premiers juges, qu'une telle situation est, à l'évidence, étrangère au cas d'espèce dès lors qu'il est constant que pour toutes les opérations immobilières visées par l'Ordre des Architectes dans ses écritures judiciaires, le Ministre d'État, ès qualités, a délivré des autorisations de construire, il doit être observé que la dispense d'auto-autorisations de bâtir invoquée par l'État de Monaco, qui s'analyse en une attitude négative ou réticence de sa part, ne saurait constituer une décision ou un acte administratif propre à être notifié, signifié ou publié, et partant à pouvoir être attaqué devant la juridiction compétente pour en apprécier la validité ;

Qu'il convient à cet égard, de relever, d'une part qu'aux termes de l'article 13 de l'ordonnance souveraine 2984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême telle que modifiée par l'ordonnance souveraine 6820 du 14 avril 1980, le délai de recours devant cette juridiction est, à peine d'irrecevabilité, de deux mois à compter, selon le cas, de la notification, de la signification ou de la publication de l'acte ou de la décision attaquée et « qu'en toute hypothèse le recours doit, à peine d'irrecevabilité, être formé dans les deux mois à partir du jour où le fait sur lequel il est fondé a été connu de l'intéressé », d'autre part qu'en vertu de l'article 17 de l'ordonnance souveraine susvisée le recours devant le Tribunal Suprême « est introduit par une requête signée d'un avocat-défenseur... accompagnée de la décision attaquée ou de la réclamation implicitement rejetée... », alors qu'en l'espèce est avérée l'inexistence d'une décision du Ministre d'État, ès qualités, ou d'une réclamation de l'Ordre des Architectes implicitement rejetée, susceptible d'accompagner au vu de la loi un recours devant ledit Tribunal ;

Qu'il apparaît ainsi - et alors que l'action en responsabilité pour faute et en indemnisation du préjudice en résultant engagée devant le Tribunal de Première Instance, Juge de droit commun en matière administrative compétent pour en connaître, par l'Ordre des Architectes contre l'État de Monaco, n'implique nullement, comme souligné à juste titre par le jugement querellé, une appréciation préalable de validité de décisions administratives de nature à constituer une question préjudicielle - que les premiers juges ont à bon droit rejeté la demande de sursis à statuer en sorte que, de ce chef, leur décision doit être confirmée et l'État de Monaco débouté des fins de son appel incident parte in qua ;

II. - Sur le fond :

Considérant qu'à la lecture de l'ordonnance souveraine n° 3387 du 25 septembre 1965 sur laquelle les premiers juges ont fondé leur décision de rejet des prétentions de l'Ordre des Architectes, il doit être observé que ce texte, qui a substitué au Comité pour la construction, l'urbanisme et la protection des sites lui-même héritier du Comité pour la Construction et le logement, se borne à énoncer les cas dans lesquels cet organisme doit être consulté et à préciser sa composition ainsi que les conditions dans lesquelles il se réunit et statue, sans nullement consacrer, contrairement à ce qui en est déduit par le jugement déféré, une distinction fondamentale entre les projets de travaux exécutés par des particuliers - lorsqu'ils sont soumis à autorisation préalable - et ceux exécutés pour le compte de l'État ou de la Commune ;

Considérant que sans qu'il soit besoin de se livrer à une exégèse des alinéas 1 et 2 de l'article 2 de l'ordonnance souveraine précitée, il en ressort clairement que l'organisme susvisé est obligatoirement consulté, donne son avis et formule des suggestions, notamment sur tous les projets, plans, opérations d'ensemble, constructions et travaux à

exécuter pour le compte de l'État ou de la Commune d'une part, et d'autre part, sur tous les projets de travaux à exécuter par des particuliers lorsque ces projets sont soumis à autorisation préalable en application des dispositions de l'article 1er de l'ordonnance loi 674 du 3 novembre 1959 et de l'article 1er de l'ordonnance souveraine 2120 du 16 novembre 1959, c'est-à-dire lorsqu'ils sont relatifs à des travaux de construction, de terrassement, de démolition ou de modification dont l'exécution est subordonnée, en vertu de ces textes, à la délivrance d'une autorisation du Ministre d'État ;

Qu'il ne saurait, en effet, s'évincer des termes : « sur tous les projets de travaux à exécuter par des particuliers et soumis à autorisation préalable » que l'exécution de travaux projetés par des particuliers doit être, quelle que soit leur nature, préalablement autorisée ;

Qu'il suffit, pour s'en convaincre, de se référer à l'article 2 de l'ordonnance souveraine 3647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie - dont les termes de l'article 1er du chapitre 1er intitulé « les travaux soumis à autorisation et de la délivrance des autorisations » réitèrent mutatis mutandis sur ce point les dispositions de l'ordonnance loi 674 et de l'ordonnance souveraine 2120 susvisées - qui réglemente la forme de la demande tendant à l'obtention de l'autorisation d'exécuter non point un travail de nature immobilière quelconque mais seulement « l'un des travaux désignés à l'article précédent » ;

Qu'il apparaît dès lors que c'est à tort qu'après avoir estimé que l'ordonnance souveraine 3387 susvisée opérait une discrimination déterminante entre, d'une part les projets de travaux à exécuter pour le compte de l'État ou de la Commune et, d'autre part, les projets de travaux à exécuter par des particuliers quant au régime dont ils relèvent, les premiers juges en ont déduit que seuls ces derniers projets sont, en vertu des textes cités par ladite ordonnance souveraine, soumis à autorisation préalable et, en l'état de cette déduction et sans devoir s'arrêter aux autres moyens développés par l'État de Monaco, ont rejeté les prétentions de l'Ordre demandeur ;

Considérant qu'il doit être rappelé que le litige tel que circonscrit par l'assignation introductive d'instance, porte sur la prétendue violation par le Ministre d'État, ès qualités, des dispositions de l'article 9 de l'ordonnance loi 341 du 24 mars 1942, à l'occasion de la délivrance par ses soins d'autorisations pour l'exécution de certains travaux de construction, surélévation et transformation d'édifices publics ou d'intérêt public, sans que les plans réglementaires et les pièces annexées aient été signés par un architecte autorisé à exercer en Principauté :

Qu'il s'infère de cette situation de fait que, pour l'exécution des travaux précités, le Ministre d'État, ès qualités, a nécessairement estimé qu'en l'état de la législation en vigueur il y avait lieu pour lui à délivrance desdites autorisations de construire lesquelles impliquaient l'existence de demandes préalables à cette fin et la conformité de ces demandes aux dispositions de l'article 9 de l'ordonnance loi susvisée aux termes de laquelle : « le concours d'un architecte est obligatoire pour l'établissement des plans et devis et le contrôle de l'exécution des travaux pour lesquels les lois et règlements en vigueur imposent une demande préalable d'autorisation de bâtir » ;

Considérant que si, à cet égard, l'État de Monaco objecte que la délivrance des permis de construire querellée a simplement procédé d'une pratique suivie à l'époque sans nulle obligation légale ou réglementaire pour lui d'y recourir faute par la législation monégasque en la matière de comporter une disposition analogue à l'article 421-1 du Code français de l'urbanisme éendant expressément l'obligation d'obtenir un permis de construire aux Services Publics et concessionnaires de services publics de l'État, des départements et des communes, ce moyen comme celui tiré de la différence des structures constitutionnelles et administratives de la France et de Monaco, apparaît inopérant en l'absence dans les divers textes monégasques relatifs à la construction et à l'urbanisme et applicables au jour de la délivrance des autorisations dont s'agit, de dispositions instituant un régime particulier et exonérateur de tout assujettissement aux prescriptions de portée générale des ordonnances souveraines 674 et 2120 d'une part, de l'ordonnance loi 341 d'autre part, pour les projets de travaux immobiliers - en ce compris les travaux incriminés - à exécuter pour le compte de l'État ou de la Commune ;

Qu'au demeurant, les moyens susvisés de l'État de Monaco se trouvent révoqués en doute par les textes - sensiblement identiques sur ce point - régissant l'urbanisme, la construction et la voirie au jour de l'exploit introductif d'instance (ordonnance loi 674 et ordonnance souveraine 2120) dans la mesure où, en proclamant qu'aucune construction, aucun travail de terrassement ou de démolition ne puisse être entrepris « sur quelque emplacement que ce soit » sans une autorisation préalable du Gouvernement, ces textes soumettent nécessairement à une telle autorisation l'exécution desdits travaux sur le domaine de l'État ou celui de la Commune (terrains domaniaux ou communaux à construire ou à aménager, édifices publics à transformer ou à surélever, par exemple) qui ne peuvent être réalisés qu'à l'initiative soit de l'Administrateur des Domaines soit du Conseil Communal dans les conditions et formes édictées par la législation alors en vigueur rappelée ci-dessus et notamment le chapitre Premier de l'ordonnance souveraine 2120 du 16 novembre 1959 portant règlement Général de voirie ;

Qu'enfin l'argumentation opposée par l'État à l'action de l'Ordre des Architectes au plan de la portée de l'article 9 de l'ordonnance loi 341 du 24 mars 1942 réglementant la profession d'architecte à Monaco et dont aucune disposition n'étend, selon lui, son champ d'application à des personnes se trouvant dans une situation de droit public, en sorte qu'il ne saurait lui être applicable, peut d'autant moins faire échec à la demande dudit Ordre que les dispositions générales des textes susvisés sur la Construction, l'Urbanisme et la Voirie soumettent expressément les plans réglementaires et les pièces annexées à la signature d'un architecte autorisé à exercer en Principauté ;

Considérant qu'il échec en conséquence et par réformation de ce chef de jugement entrepris, de faire droit à la demande de l'Ordre des Architectes fondée sur l'article 9 de l'ordonnance loi 341 du 24 mars 1942, et en réparation du préjudice moral résultant pour lui de l'inobservation fautive par l'État des prescriptions édictées par ce texte, de condamner ce dernier à payer audit ordre la somme de 1 F à titre de dommages et intérêts ;

Considérant que les dépens suivent la succombance. PAR CES MOTIFS :

La Cour d'appel de la Principauté de Monaco,

En la forme, reçoit l'Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco d'une part, l'État de Monaco d'autre part, en leurs appels respectivement principal et incident parte in qua ;

Au fond, déboute l'État de Monaco des fins de son appel incident ;

Confirme en conséquence le jugement entrepris du 16 octobre 1986 en ce qu'il a rejeté la demande de sursis à statuer formée par l'État de Monaco ;

Faisant droit aux fins de l'appel principal de l'Ordre des Architectes ;

Réforme ledit jugement en ce qu'il a déclaré mal fondée l'action dudit Ordre et l'en a débouté et, statuant à nouveau ;

Condamne l'État de Monaco à payer à l'Ordre des Architectes de Monaco, pour les causes énoncées aux motifs, la somme de 1 F à titre de dommages et intérêts ;

Audience du 16 octobre 1986

Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco c/ État de Monaco

Le Tribunal

Attendu que suivant exploit du 11 février 1966, l'Ordre des Architectes de la Principauté de Monaco, invoquant les dispositions de l'article 4 de l'ordonnance souveraine n° 2120 du 16 novembre 1959, modifiée par l'ordonnance souveraine n° 2783 du 17 mars 1962, prise en application de l'ordonnance-loi n° 674 du 3 novembre 1959 concernant l'Urbanisme, la Construction et la Voirie, ainsi que l'article 9 de l'ordonnance-loi n° 341 du 24 mars 1942 réglementant le titre et la profession d'architecte et instituant l'Ordre des Architectes, et faisant grief au Gouvernement de la Principauté d'avoir fait exécuter des travaux pour lesquels le Ministre d'État a donné un permis de construire sans que les plans réglementaires et les pièces annexées aient été signés par un architecte autorisé dans la Principauté et sans que les travaux aient été contrôlés par un tel architecte, a assigné le Ministère d'État aux fins de l'entendre condamner, à-qualités, à lui payer la somme de 1 F, à titre de dommages-intérêts, ainsi qu'aux dépens ;

Que par conclusions du 15 février 1971, l'Ordre des Architectes a repris l'objet de sa demande en précisant les travaux exécutés par l'État sans le concours d'un architecte monégasque, savoir :

- surélévation et transformation de l'ancienne Poste de Monaco-Ville, Place de la Mairie,
- surélévation du Lycée de Monaco,
- transformation de l'immeuble « Foyer d'Accueil Sainte Fatima », rue Florestine,
- Théâtre en plein Air du Fort Antoine,
- poursuite des travaux pour la construction de l'immeuble « Bel Air »,
- transformation de l'École des Frères de Monaco-Ville,
- construction de l'aile sud du Columbarium du Cimetière de Monaco ;

Que le 23 janvier 1978, l'État de Monaco, estimant qu'il n'était pas tenu de se délivrer à lui-même, ou à ses services administratifs sans personnalité morale, des permis de construire et que la demande de l'Ordre des Architectes impliquait nécessairement et préalablement une appréciation de validité portant sur la décision administrative arguée d'irrégularité, laquelle consisterait pour l'Administration à se dispenser de se délivrer à elle-même un permis de construire, a demandé de surseoir à statuer sur la demande d'indemnisation jusqu'à ce que le Tribunal Suprême - qui serait seul compétent en vertu de l'article 90, B, 3e de la Constitution pour porter des appréciations sur le point de savoir si le Ministre d'État peut se dispenser ou au contraire ne devrait pas se dispenser de délivrer un permis de construire lorsque, dans l'intérêt général, il décide d'entreprendre une œuvre immobilière sur le domaine public ou le domaine privé - statue sur le recours en appréciation de validité qui paraît s'imposer à la diligence du demandeur ;

Attendu que, par jugement du 18 décembre 1980 - confirmé par arrêt de la Cour d'Appel de Monaco en date du 18 janvier 1983 en ce qu'il a déclaré non valable le désistement d'instance proposé le 9 mai 1979 par l'Ordre des Architectes - auquel il y a lieu de se référer pour plus ample exposé des faits et de la procédure, le Tribunal de Première Instance a relevé que l'Ordre demandeur, qui n'avait considéré la question préjudicielle ainsi soulevée que sous l'angle d'un moyen procédural se situant dans le cadre du désistement d'instance, ne s'était pas expliqué sur son bien-fondé et a sursis à statuer en enjoignant à l'Ordre de conclure pour faire valoir ses moyens de défense au regard de ladite question préjudicielle et de l'application de l'article 90, B, 3e de la Constitution en précisant les irrégularités d'ordre administratif dont il se prévaut pour fonder son action en responsabilité contre l'État, et a réservé les dépens ;

Attendu que sur reprise de la procédure, l'Ordre des Architectes (conclusions des 25 novembre 1983 et 3 octobre 1984) se référant à son exploit introductif d'instance déclare que le seul grief qui y est formulé contre l'État, et fondant sa demande en réparation du préjudice causé à l'Ordre, est d'avoir entrepris des travaux, après délivrance effective d'un permis de construire, mais sans que les plans et les pièces annexées à la demande d'autorisation aient été signés par un architecte autorisé à exercer dans la Principauté et sans que lesdits travaux aient été exécutés sous le contrôle d'un architecte, ce en infraction flagrante avec l'article 9 de l'ordonnance-loi n° 341 du 24 mars 1942 qui rend obligatoire le concours d'un architecte pour l'établissement des plans et devis et le contrôle de l'exécution des travaux pour lesquels la législation en vigueur impose une demande préalable d'autorisation de bâtir ;

Que reprenant dans ses écrits judiciaires les dispositions de

- l'OL n° 674 du 3.11.1959 (art. 1er)

- l'OS n° 2120 du 16.11.1959 intitulée « Règlement Général de Voirie » (art. 1, 2, 6-1°, 6-5°)

- l'OS n° 3387 du 25.09.1965, instituant un comité consultatif pour la construction (art. 2-2°),

il soutient que cet ensemble de textes, régissant la matière du permis de construire, exige l'obtention d'une autorisation de construire pour toute opération, quelle qu'elle soit, effectuée sur le territoire de la Principauté ;

Qu'affirmant que l'Ordre des Architectes n'invoque pas, en l'espèce, des irrégularités d'ordre administratif mais qu'il fonde son action sur des infractions patentées aux dispositions légales en vigueur, il demande au Tribunal de dire et juger que la question préjudicielle soulevée est dénuée de tout fondement, de débouter l'État de Monaco de sa demande de sursis à statuer et de le condamner à payer à l'Ordre le franc sollicité à titre de dommages-intérêts ;

Attendu que l'État de Monaco (conclusions du 10 mai 1984) observe que la référence que fait l'Ordre des Architectes à l'article 9 de l'ordonnance-loi n° 341 du 24 mars 1942 pose bien la question de savoir si les lois et règlements en vigueur imposaient à l'État une demande préalable d'autorisation de bâtir puisque ce n'est que dans le cas où une telle obligation existe qu'il y a recours obligatoire à un architecte ;

Qu'il reproche à l'Ordre demandeur de tenter d'éluder le débat sur la question préjudicielle en se bornant à soutenir que son grief ne serait pas que les travaux litigieux aient été réalisés par l'État sans autorisation de bâtir - étant relevé que les ouvrages incriminés ont été édifiés à une époque où l'État, qui a abandonné cette pratique, se délivrait à lui-même des permis de construire - et soutient de plus fort que la demande de sursis à statuer est justifiée par la nécessité de trancher la question préjudicielle que la demande pose nécessairement en raison de l'indivisibilité de l'article 9 du texte susvisé ;

Que reprenant les moyens développés dans ses conclusions du 23 janvier 1978, l'État estime au demeurant avoir démontré qu'il n'avait aucune obligation légale de s'adresser à lui-même une demande de permis de construire et que par conséquent l'absence de recours à un architecte ne pouvait constituer la faute qui, selon l'Ordre, constituerait la base légale de sa demande ;

Qu'il fait essentiellement valoir à cet égard :

- que la législation monégasque ne comporte pas la disposition qui figure à l'article 421-1 du Code français de l'Urbanisme (ancien article 84) aux termes de laquelle l'obligation d'obtenir un permis de construire préalable s'impose aux Services Publics comme aux personnes privées ;

- que l'absence d'une disposition semblable dans la législation monégasque s'explique par le fait que l'ensemble du pouvoir gouvernemental et administratif est concentré dans la main du Ministre d'État sans que les divers services administratifs de l'État aient dans la Principauté de personnalité juridique distincte ;

- qu'enfin, il a été jugé (Tribunal Suprême - Décision H. du 17 mai 1972) que lorsque aucune des dispositions d'une loi qui est destinée à régir des personnes de droit privé n'étend son champ d'application à des personnes se trouvant dans une situation de droit public - ce qui est par définition le cas de l'État - lesdites dispositions ne peuvent être appliquées à ces dernières ;

Que l'État conclut à voir impartir à l'Ordre des Architectes un délai de trois mois pour saisir le Tribunal Suprême à défaut de quoi il devrait être débouté des fins de son exploit introductif d'instance et condamné aux dépens ;

Sur la demande de sursis à statuer :

Attendu que l'État de Monaco, qui ne dénie pas la compétence du Tribunal de Première Instance, statuant en matière administrative, pour connaître de la demande en dommages-intérêts formée par l'Ordre des Architectes en réparation de son préjudice allégué, laquelle n'est au demeurant pas contestable en l'espèce, fonde sa demande de sursis à statuer sur l'exception préjudicielle qu'il invoque et aux termes de laquelle le Tribunal Suprême aurait seul compétence, en vertu de l'article 90, B, 3° de la Constitution, pour statuer sur le recours en appréciation de validité des décisions administratives prétendues irrégulières qu'impliquerait nécessairement la demande de l'Ordre et pour trancher sur le point de savoir si l'État est, ou non, astreint en vertu des textes visés, à l'obligation de se délivrer à lui-même, ou à ses services, un permis de construire lorsque, dans l'intérêt général, il décide d'entreprendre une œuvre immobilière sur le domaine public ou le domaine privé ;

Attendu qu'aux termes des dispositions de l'article 12 de la loi n° 783 du 15 juillet 1965 portant organisation judiciaire le Tribunal de Première Instance connaît, comme juge de droit commun en matière administrative, en premier ressort, de tous les litiges autres que ceux dont la connaissance est expressément attribuée par la Constitution ou par la loi au Tribunal Suprême ou à une autre juridiction ;

Attendu que l'article 90, B, 3° de la Constitution dispose :

En matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement :

sur les recours en interprétation et les recours en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois. "

Attendu que le Tribunal est saisi par l'Ordre des Architectes de Monaco d'une action tendant à la réparation du préjudice - ramené au franc symbolique de dommages, ce qui en démontre le caractère de principe - qu'aurait occasionné à l'Ordre le comportement de l'État de Monaco qui s'est abstenu de recourir au concours d'un architecte, pour les opérations immobilières de construction ou de rénovation en cause, ce qui, compte tenu des termes de l'article 9 de l'ordonnance-loi n° 341 du 24 mars 1942 invoqué, revient en définitive à déterminer si les lois et règlements en vigueur

imposaient à l'État une demande préalable d'autorisation de bâtir puisque ce n'est que dans ce cas que le recours à un architecte est obligatoire ;

Attendu qu'une telle action s'analyse en une action en responsabilité pour faute, ce que l'État de Monaco admet expressément, et n'implique nullement une appréciation préalable de validité de décisions administratives, lesquelles auraient, aux termes des conclusions de l'État, consisté pour l'Administration à se dispenser de se délivrer à elle-même un permis de construire, situation étrangère à la présente espèce puisqu'il est constant que les opérations incriminées ont toutes fait l'objet d'un tel permis ;

Que ne soulevant pas une question relevant du domaine du recours en appréciation de validité et de nature à constituer une question préjudicielle, cette action ressortit à la compétence du Tribunal de Première Instance, juge de droit commun en matière administrative ;

Que la demande de sursis à statuer doit en conséquence être rejetée ;

Au fond :

Attendu que l'ordonnance n° 3387 du 25 septembre 1965, ayant modifié en dernier lieu l'article 1er de l'ordonnance n° 1349 du 30 juin 1956 et institué un comité consultatif pour la construction édicté, sous réserve des dispositions du 5e alinéa de l'article 6 de l'ordonnance n° 2120 modifiée du 16 novembre 1959, que ce comité est obligatoirement consulté, donne son avis et formule des suggestions :

sur tous les projets de travaux à exécuter par des particuliers et soumis à autorisation préalable en application des dispositions de l'article 1er de l'ordonnance-loi n° 674 du 3 novembre 1959 et de l'article 1er de l'ordonnance n° 2120 du 16 novembre 1959 ;

sur tous les projets, plans, opérations d'ensemble, constructions et travaux à exécuter pour le compte de l'État ou de la Commune ;

Attendu qu'il résulte de ces dispositions - qui opèrent une discrimination déterminante entre les projets de travaux à exécuter pour le compte de l'État et de la Commune et les projets de travaux à exécuter par des particuliers quant au régime dont ils relèvent - que si le comité consultatif pour la construction est obligatoirement consulté, sous la réserve susvisée, dans tous les cas, seuls ces derniers projets sont soumis à autorisation préalable en vertu des textes cités ;

Attendu qu'il suit, sans qu'il y ait lieu dès lors de s'arrêter aux autres moyens développés par l'État de Monaco, que l'Ordre des Architectes doit être débouté de sa demande fondée sur l'article 9 de l'ordonnance-loi n° 341 du 24 mars 1942 qui ne rend obligatoire le concours d'un architecte que pour les travaux pour lesquels les lois et règlements imposent une demande préalable d'autorisation de bâtir, étant relevé qu'il importe peu qu'à l'occasion des opérations en cause l'État ait estimé devoir délivrer des permis de construire suivant une pratique qui était observée à l'époque, dès l'instant qu'il n'y était pas légalement ou réglementairement astreint ;

Que les dépens doivent suivre la succombance ;

PAR CES MOTIFS :

Le Tribunal statuant contradictoirement et en matière administrative,

Rejette la demande de sursis à statuer formée par l'État de Monaco ;

Déclare mal fondée l'action de l'Ordre des Architectes et l'en déboute ;

PAR CES MOTIFS :

Déclare recevable les appels principal et incident ;

Infirme le jugement entrepris ;

Et statuant à nouveau, dit qu'il incombe à la partie la plus diligente de saisir le tribunal suprême d'un recours en appréciation de la validité des autorisations de construire que l'État s'est délivré sans le concours d'un membre de l'Ordre des Architectes de Monaco pour les sept opérations de construction immobilière énumérées en tête de la présente décision ;

Dit que faute qu'il en soit justifié au Greffe Général dans le délai de deux mois du jour de la présente décision l'affaire sera rayée du rôle ;

Réserve les dépens ;

MM. Bel, prem. prés. rap. ; Pucheus, V. prés. ; Charliac et Vellieux, cons. ; Carrasco, proc. gén. ; Vecchierini gref. en chef.

Note

À défaut de saisine du Tribunal Suprême, l'affaire se trouve rayée du rôle.

Voir aussi les décisions de la Cour de révision du 4 octobre 1989, de la Cour d'appel du 8 novembre 1988 et du tribunal de première instance du 16 octobre 1986.

Notes

Liens

1. Décision antérieure

^ [p.1] <https://legimonaco.mc/jurisprudence/cour-appel/1988/11-08-25495>

2. Décision postérieure

^ [p.1] <https://legimonaco.mc/jurisprudence/cour-revision/1990/10-01-26012>