

## Tribunal de première instance, 26 janvier 2017, L'État de Monaco c/ M. e. C

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal de première instance
<i>Date</i>	26 janvier 2017
<i>IDBD</i>	15698
<i>Débats</i>	Audience publique
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématique</i>	Procédures spécifiques

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-premiere-instance/2017/01-26-15698>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

Tribunal de première instance – Contentieux administratif – Appréciation de validité – Renvoi préjudiciel au Tribunal suprême (non)

## Résumé

L'objet du présent litige est relatif au constat de l'arrivée du terme d'une convention d'occupation précaire de locaux et emplacements dont il n'est pas contesté qu'ils se situent sur le domaine public, au sens de l'article 1er de la loi n° 124 et à l'expulsion judiciaire de l'occupant. Le demandeur estime qu'est ainsi constituée une décision administrative de refus de renouvellement dont il entend soumettre la validité au Tribunal Suprême. Aux termes de l'article 21 du Code de procédure civile, le Tribunal de Première Instance connaît, comme juge de droit commun en matière administrative, de toutes les actions autres que celles dont la connaissance est attribuée par la Constitution ou la loi au Tribunal Suprême ou à une autre juridiction. Selon l'article 90 B de la Constitution, en matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement sur les recours en interprétation et en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois. L'appréciation de la validité de l'éventuelle décision administrative du 19 septembre 2014 pourrait alors en l'espèce être réalisée par le Tribunal Suprême, sur renvoi préjudiciel de la présente juridiction. Il appartient au Tribunal de Première Instance de décider s'il est en présence d'une question nécessitant un renvoi préjudiciel ou d'une simple question qu'il a compétence pour résoudre lui-même, autrement dit s'il n'existe pas de difficulté sérieuse et pertinente. Tel est notamment le cas lorsque la solution du litige qui lui est soumis ne dépend pas de l'appréciation de la validité d'un acte administratif. En l'espèce, qu'à supposer que le courrier du 19 septembre 2014 signifié le 22 septembre 2014, puisse revêtir la qualification que lui prête le défendeur, il est indifférent à la solution du présent contentieux. Le domaine public se caractérise par les règles de l'inaliénabilité, qui évite ses démembrements, et de l'imprescriptibilité qui permet de le protéger de l'acquisition de droits par des personnes qui l'utiliseraient de façon prolongée. Il en découle qu'il n'existe aucun droit au bénéfice d'une occupation privative du domaine public, ni de droit à renouvellement d'une occupation contractuellement consentie. En d'autres termes, même si une décision de non-renouvellement devait être annulée ou si sa validité ne devait pas être reconnue par le Tribunal Suprême, cela n'aurait pas pour effet *ipso jure* de légitimer l'occupation de fait de la partie du domaine public dont l'occupation avait été consentie par contrat à durée déterminée, ou d'une quelconque manière de prolonger dans le temps les effets de ce contrat. Tel a été au demeurant le cas dans l'affaire SARL F c/ M. le Maire de Monaco citée par le défendeur, dans laquelle, après l'annulation par décision du Tribunal Suprême le 19 décembre 2014 d'une décision de refus de renouvellement d'une occupation temporaire, la situation de l'occupant a été envisagée à nouveau par l'Autorité administrative. Le contrôle juridictionnel effectué, notamment sur le fondement de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs, a pour effet de sanctionner une absence de motivation du refus de renouvellement, ou un non-renouvellement injustifié, ouvrant droit le cas échéant à réparation, mais non au droit de continuer à occuper le domaine public. En conséquence, la solution du présent litige ne repose donc que sur l'analyse intrinsèque de la convention d'occupation précaire du 20 novembre 2008, de son avenant du 3 novembre 2009 et de leur exécution, soit du plein contentieux relevant de la seule compétence du Tribunal de Première Instance. Il n'y a ainsi pas lieu à renvoi préjudiciel devant le Tribunal Suprême. La demande de sursis à statuer présentée par e. C sera donc rejetée.

---

## TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE

N° 2015/000297 (assignation du 19 décembre 2014)

JUGEMENT DU 26 JANVIER 2017

En la cause de :

L'ÉTAT DE MONACO, représenté conformément à l'article 139 du Code de Procédure Civile par son Excellence M. le Ministre d'État, demeurant en cette qualité, Palais de Gouvernement, Place de la Visitation sis à Monaco (98000) ;

DEMANDEUR, ayant élu domicile en l'étude de Maître Hervé CAMPANA, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par Maître Yvon GOUTAL, avocat au barreau de Paris ;

d'une part ;

Contre :

M. e. C, né le 15 juillet 1964 à Monaco, de nationalité monégasque, commerçant, immatriculé au Répertoire du Commerce et de l'Industrie sous le n° X, exploitant en son nom personnel l'établissement à l'enseigne « X1 », domicilié en cette qualité avenue X1, 98000 Monaco ;

DÉFENDEUR, ayant élu domicile en l'étude de Maître Frank MICHEL, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par Maître Dominique ANASTASI, avocat au barreau de Paris ;

En présence :

M. le PROCUREUR GÉNÉRAL près la Cour d'appel de Monaco, Parquet Général, Palais de Justice, 5 rue Colonel Bellando de Castro à Monaco ;

COMPARISSANT EN PERSONNE,

d'autre part ;

**LE TRIBUNAL,**

Vu l'exploit d'assignation du ministère de Maître Patricia GRIMAUD-PALMERO, huissier, en date du 19 décembre 2014, enregistré (n° 2015/000297) ;

Vu les conclusions de Maître Frank MICHEL, avocat-défenseur, au nom d e. C, en date des 11 juin 2015 et 17 décembre 2015 ;

Vu les conclusions de Maître Georges BLOT, avocat-défenseur, au nom de l'ÉTAT DE MONACO, en date du 8 juillet 2015 puis celles de Maître Hervé CAMPANA, avocat-défenseur, pour cette même partie, en date du 28 janvier 2016 ;

Vu les conclusions du ministère public en date du 13 avril 2016 ;

À l'audience publique du 17 novembre 2016, les conseils des parties ont été entendus en leurs plaidoiries, le ministère public en ses observations et le jugement a été mis en délibéré pour être prononcé ce jour 26 janvier 2017 ;

**FAITS CONSTANTS :**

Aux termes d'un acte intitulé expressément convention d'occupation précaire en date du 20 novembre 2008, l'État de Monaco a autorisé e. C à occuper des locaux et superficies de plage et promenades situés sur la partie Est du complexe balnéaire du Larvotto, relevant du Domaine Public de l'État soit :

- un local à usage commercial d'une superficie d'environ 80 m<sup>2</sup>,
- une parcelle de promenade sise au droit de l'établissement représentant une superficie d'environ 106 m<sup>2</sup>,
- une parcelle de plage sise le long du muret de séparation de l'Hôtel Méridien, d'une superficie d'environ 4,2 m<sup>2</sup>,
- une parcelle de plage de 615 m<sup>2</sup> sise au droit de l'établissement,
- une cellule d'une superficie d'environ 56 m<sup>2</sup>.

Ces locaux étaient mis à disposition d e. C pour y exercer une activité de snack-bar, plage avec location de parasols et de matelas, sous l'enseigne « X1 », pendant une durée de trois années du 1er avril 2008 au 31 mars 2011, moyennant une redevance annuelle de 31.659,37 euros TTC.

Il était expressément stipulé à l'article 4 du contrat que :

*« La convention n'est pas renouvelable de plein droit.*

*Le renouvellement de la convention ne pourra résulter que d'un avenant aux présentes ou d'un nouveau contrat.*

*En cas de non-renouvellement, le bénéficiaire s'oblige à quitter les lieux et à les remettre à la disposition de l'Administration des Domaines ».*

Par avenant en date du 3 novembre 2009, il était prévu que le terme de la convention, initialement fixé au 31 mars 2011 soit repoussé au 31 mars 2013.

À cette date, aucun nouveau contrat n'a été conclu entre les parties, l'activité commerciale de l'établissement à l'enseigne « X1 » étant toutefois poursuivie.

Suivant exploit d'huissier en date du 22 septembre 2014, l'État de Monaco a fait signifier à e. C le 19 septembre 2014 une mise en demeure, d'avoir à quitter les lieux et les remettre à la disposition de l'administration des domaines au plus tard le 23 octobre 2014. L'huissier a fait mention sur l'acte de ce qu'il avait tenté de le remettre à un employé, lequel après avoir joint téléphoniquement e. C, n'a pas reçu habilitation de le recevoir.

**PROCÉDURE, PRÉTENTIONS ET MOYENS DES PARTIES :**

Par acte en date du 14 décembre 2014, l'État de Monaco a fait citer e. C devant le Tribunal de Première Instance en sollicitant, sous le bénéfice de l'exécution provisoire :

- qu'il soit constaté que la convention d'occupation précaire conclue entre l'État de Monaco et e. C le 20 novembre 2008 et son avenant du 3 novembre 2009 sont parvenus au terme prévu, soit le 31 mars 2013 et n'ont pas été renouvelés ;
- qu'il soit constaté que depuis le 1er avril 2013, e. C occupe sans droit ni titre les locaux, superficies et promenades objet de ladite convention ;
- que soit ordonnée l'expulsion de corps et de biens d e. C et de tout occupants de son chef dans les huit jours de la signification du jugement à intervenir et passé ce délai sous astreinte de 500 euros par jour de retard, avec si besoin, l'assistance d'un serrurier et le concours de la force publique,

- que soit ordonné le transport et la séquestration des meubles et objets garnissant les lieux, à l'exception des immeubles par destination devenus la propriété de l'État, dans un garde-meuble à désigner, aux frais, risques et périls d e. C, ou dans tel autre lieu au choix de l'État et ce, en garantie de toutes sommes qui pourront être dues ;
- la condamnation d e. C au paiement d'une somme de 5.000 euros à titre de dommages et intérêts au regard des frais exposés en justice, en application de l'article 1229 du Code civil.

À l'appui de ses demandes, l'État de Monaco indiquait que la mise en demeure signifiée le 22 septembre 2014 n'avait pas été suivie d'effets.

Par conclusions en date des 16 juin et 17 décembre 2015, e. C demande au Tribunal le renvoi des parties devant le Tribunal Suprême aux fins d'un recours sur le fondement de l'article 90 B de la Constitution, visant à l'annulation de la décision de refus de renouvellement qui serait contenue dans la mise en demeure du 19 septembre 2014 et/ou à l'interprétation de la validité de celle-ci.

Il entend que dans l'intervalle, il soit sursis à statuer dans l'attente de la décision du Tribunal Suprême à intervenir et à titre subsidiaire, s'il n'était pas fait droit à cette demande, qu'il lui soit donné acte de ses réserves à conclure sur le fond.

À l'appui de ses demandes, le défendeur fait valoir les arguments suivants :

Il rappelle que d'autres décisions ont été prises, notamment pendant le cours de la présente instance, affectant les locaux et espaces objets de la convention d'occupation précaire du 20 novembre 2008 et de son avenant du 3 novembre 2009. Ainsi, par décision ministérielle en date du 30 octobre 2014, la fermeture provisoire et temporaire de l'établissement balnéaire et de restauration dénommé « X1 » a été ordonnée. Par décision du 9 juin 2015, le Tribunal Suprême a rejeté la requête en annulation présentée par e. C à son encontre.

En outre, l'État de Monaco lui a enjoint le 21 janvier 2015, en compensation du préjudice allégué consécutivement à son maintien dans les lieux prétendument sans droit ni titre, de s'acquitter d'une indemnité d'occupation de 8.564 euros par trimestre, jusqu'à restitution des dépendances du domaine public. Le défendeur indique s'être parfaitement acquitté de telles indemnités au jour de la mise en délibéré du présent jugement.

Par décision ministérielle du 7 mai 2015 il a été ordonné l'enlèvement et le transport à la décharge publique de l'ensemble des biens demeurant en l'état d'abandon sur les dépendances du domaine public de l'État objets de la convention d'occupation précaire du 20 novembre 2008. Une telle décision serait fondée sur la nécessité de protéger les rivages dans la zone balnéaire du Larvotto en l'état d'éléments rouillés ou laissés à l'abandon, du fait de l'absence d'exploitation de l'établissement, et ce, à l'orée de la saison estivale. Le défendeur estime qu'un empressement fallacieux a présidé aux opérations de démolition réalisées, correspondant à sa sortie de la maison d'arrêt, où il avait exécuté une condamnation jusqu'au 9 mai 2015.

Plus spécifiquement s'agissant de la question préjudicielle sollicitée, e. C estime que le refus de renouvellement a été porté à sa connaissance par la mise en demeure en date du 19 septembre 2014. Or cette décision manque de motifs et encourt la censure sur le fondement des articles 1er et 2 de la loi n°1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs. En l'espèce, l'État, par son service de l'Administration des Domaines, s'est borné à l'informer d'un refus de renouvellement et ce près d'un an et demi après la date d'expiration conventionnelle, alors qu'il avait été laissé dans les lieux.

En l'absence de refus de renouvellement valide, le défendeur estime qu'il peut demeurer sur place et solliciter à nouveau l'examen d'une demande de renouvellement qu'il soumettra alors à l'État, d'où un intérêt majeur pour la solution du présent litige, d'apprécier la validité de la décision du 19 septembre 2014.

Cette appréciation est de la compétence exclusive du Tribunal Suprême, comme cette juridiction l'a jugé par décision du 19 décembre 2014 (SARL F. c/ M. le Maire de Monaco).

Par conclusions en date des 8 juillet 2015 et 28 janvier 2016, l'État de Monaco entend qu'il soit constaté que la réponse à la question posée par le défendeur n'est pas nécessaire au jugement de la présente instance et qu'en tout état de cause celle-ci ne présente pas de difficultés particulières et peut être directement traitée par le Tribunal de Première Instance. En conséquence, il ne saurait y avoir lieu à renvoi préjudiciel, l'État de Monaco entendant qu'il soit statué au fond sur ses demandes initiales.

Par conclusions en date du 13 avril 2016, le Procureur Général a requis en indiquant que la lettre attaquée en date du 19 septembre 2014 émanant de l'Administrateur des Domaines n'était pas une décision d'une autorité administrative prise pour l'exécution des lois au sens de l'article 90 B de la Constitution, que l'appréciation de la régularité de cette correspondance ne relevait donc pas de la compétence du Tribunal Suprême et qu'en conséquence le défendeur devait être débouté de sa demande de renvoi préjudiciel.

L'affaire a été fixée à plaider à l'audience du 17 novembre 2016 et mise en délibéré sur la seule question du renvoi préjudiciel et de l'éventuel sursis à statuer y afférent.

#### **SUR QUOI :**

Attendu que l'objet du présent litige est relatif au constat de l'arrivée du terme d'une convention d'occupation précaire de locaux et emplacements dont il n'est pas contesté qu'ils se situent sur le domaine public, au sens de l'article 1er de la loi n°124 et à l'expulsion judiciaire de l'occupant ;

Que l'État de Monaco poursuit le constat de l'arrivée du terme au 31 mars 2013, d'une convention du 20 novembre 2008 et de son avenant du 3 octobre 2009 ;

Qu e. C produit aux débats en pièce numéro 3 une signification du 22 septembre 2014 d'un courrier daté du 19 septembre 2014 signé de l'Administrateur des Domaines rappelant les termes de l'article 4 de la convention du 20 novembre 2008 relatifs à l'absence de renouvellement de plein droit de la convention et à la libération des lieux ; Que ce courrier précise : « Or, à ce jour, aucun acte contractuel, avenant ou nouveau contrat, n'est intervenu à l'effet de procéder au renouvellement de la convention d'occupation précaire susmentionnée. L'État de Monaco n'entendant pas procéder à un tel renouvellement, les stipulations du dernier alinéa précité doivent donc recevoir application. » ;

Attendu que le demandeur estime qu'est ainsi constituée une décision administrative de refus de renouvellement dont il entend soumettre la validité au Tribunal Suprême ;

Attendu qu'aux termes de l'article 21 du Code de procédure civile, le Tribunal de Première Instance connaît, comme juge de droit commun en matière administrative, de toutes les actions autres que celles dont la connaissance est attribuée par la Constitution ou la loi au Tribunal Suprême ou à une autre juridiction ;

Que selon l'article 90 B de la Constitution, en matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement sur les recours en interprétation et en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois ;

Attendu que l'appréciation de la validité de l'éventuelle décision administrative du 19 septembre 2014 pourrait alors en l'espèce être réalisée par le Tribunal Suprême, sur renvoi préjudiciel de la présente juridiction ;

Qu'il appartient au Tribunal de Première Instance de décider s'il est en présence d'une question nécessitant un renvoi préjudiciel ou d'une simple question qu'il a compétence pour résoudre lui-même, autrement dit s'il n'existe pas de difficulté sérieuse et pertinente ;

Attendu que tel est notamment le cas lorsque la solution du litige qui lui est soumis ne dépend pas de l'appréciation de la validité d'un acte administratif ;

Attendu en l'espèce, qu'à supposer que le courrier du 19 septembre 2014 signifié le 22 septembre 2014, puisse revêtir la qualification que lui prête le défendeur, il est indifférent à la solution du présent contentieux ;

Attendu en effet que le domaine public se caractérise par les règles de l'inaliénabilité, qui évite ses démembrements, et de l'imprescriptibilité qui permet de le protéger de l'acquisition de droits par des personnes qui l'utiliseraient de façon prolongée ;

Qu'il en découle qu'il n'existe aucun droit au bénéfice d'une occupation privative du domaine public, ni de droit à renouvellement d'une occupation contractuellement consentie ;

Attendu, en d'autres termes, que même si une décision de non-renouvellement devait être annulée ou si sa validité ne devait pas être reconnue par le Tribunal Suprême, cela n'aurait pas pour effet ipso jure de légitimer l'occupation de fait de la partie du domaine public dont l'occupation avait été consentie par contrat à durée déterminée, ou d'une quelconque manière de prolonger dans le temps les effets de ce contrat ;

Que tel a été au demeurant le cas dans l'affaire SARL F c/ M. le Maire de Monaco citée par le défendeur, dans laquelle, après l'annulation par décision du Tribunal Suprême le 19 décembre 2014 d'une décision de refus de renouvellement d'une occupation temporaire, la situation de l'occupant a été envisagée à nouveau par l'Autorité administrative ;

Que le contrôle juridictionnel effectué, notamment sur le fondement de la loi n°1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs, a pour effet de sanctionner une absence de motivation du refus de renouvellement, ou un non-renouvellement injustifié, ouvrant droit le cas échéant à réparation, mais non au droit de continuer à occuper le domaine public ;

Attendu en conséquence que la solution du présent litige ne repose donc que sur l'analyse intrinsèque de la convention d'occupation précaire du 20 novembre 2008, de son avenant du 3 novembre 2009 et de leur exécution, soit du plein contentieux relevant de la seule compétence du Tribunal de Première Instance ;

Attendu qu'il n'y a ainsi pas lieu à renvoi préjudiciel devant le Tribunal Suprême ;

Que la demande de sursis à statuer présentée par e. C sera donc rejetée ;

Qu'il lui sera enjoint de conclure au fond pour l'audience de renvoi fixée au dispositif du présent jugement ;

Qu'il y a lieu de réserver le surplus des demandes et les dépens en fin de cause ;

## **PAR CES MOTIFS,**

### **LE TRIBUNAL,**

#### **Statuant publiquement, par jugement contradictoire, avant dire droit au fond,**

Dit n'y avoir lieu de renvoyer les parties devant le Tribunal Suprême aux fins de recours en appréciation de validité fondé sur l'article 90 B° de la Constitution ;

Déboute en conséquence e. C de sa demande de sursis à statuer ;

Renvoie l'affaire et les parties à l'audience du MERCREDI 8 MARS 2017 A 9 heures pour conclusions au fond d e. C ;

Réserve le surplus des demandes et les dépens en fin de cause ;

Ainsi jugé par Madame Martine COULET-CASTOLDI, Président, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Monsieur Sébastien BIANCHERI, Premier Juge, Madame Geneviève VALLAR, Juge, qui en ont délibéré conformément à la loi assistés, lors des débats seulement, de Madame Isabel DELLERBA, Greffier ;

Lecture du dispositif de la présente décision a été donnée à l'audience du 26 JANVIER 2017, dont la date avait été annoncée lors de la clôture des débats, par Madame Martine COULET-CASTOLDI, Président, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, assistée de Madame Emmanuelle PHILIBERT, Greffier, en présence de Monsieur Olivier ZAMPHIROFF, Premier Substitut du Procureur Général, et ce en application des dispositions des articles 15 et 58 de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires.