

Note sous Tribunal Suprême, 3 mars 1971, Sieur W.

PROSPER WEIL,

Professeur à l'Université de droit, d'Économie et de Sciences sociales de Paris.

L'arrêt du 3 mars 1971 précise et complète la doctrine que le Tribunal Suprême édifie, au fil des affaires qui lui sont soumises, en matière d'urbanisme et, plus particulièrement, au sujet de l'autorisation de construire (V. les décisions des 11 oct. 1961, S.A. Les Editions Littéraires de Monaco et autres. – 9 nov. 1966, S.C.I. La Résidence du Jardin Exotique. – 19 avril 1967, Lamuraglia et autres. – 20 fév. 1969, Hoirs Aureglia et autres).

Dans la présente affaire le requérant demandait l'annulation d'un arrêté ministériel autorisant la construction d'un immeuble collectif à usage d'habitation de onze étages sur un terrain jouxtant la villa dont il est propriétaire. Comme il invoquait à l'appui de son pourvoi un nombre considérable de moyens, le Tribunal Suprême a eu l'occasion, soit de confirmer certaines solutions antérieures, soit de résoudre des problèmes qui lui étaient soumis pour la première fois. Les questions tranchées ont trait, d'une part, aux conditions qui peuvent justifier le refus d'une autorisation de construire, d'autre part, au problème des dérogations qui peuvent être apportées à certaines dispositions législatives et réglementaires en matière d'urbanisme et de construction, enfin aux modalités de calcul des surfaces non bâties et des surfaces complantées.

I. - Aux termes de l'article 7 de l'ordonnance souveraine n° 3647 du 9 septembre 1966, « les constructions, par leur situation, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, ne doivent pas porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique, au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels, ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales ».

a) L'arrêt W. décide, en premier lieu, que ces conditions doivent être appréciées au regard de l'édifice achevé et non pas par rapport aux travaux de construction. Le requérant alléguait en effet que ces derniers entraîneraient l'ouverture d'une profonde excavation susceptible de nuire à la solidité des villas avoisinantes, et notamment de celle dont il était lui-même propriétaire. Le Tribunal rejette ce moyen en affirmant que « la circonstance... tirée des risques que ferait courir la profondeur des fondations prévues ne saurait être prise en considération s'agissant des conditions techniques d'exécution des travaux et non des caractéristiques des constructions achevées, seules envisagées par ledit article 7 ». La solution ainsi consacrée en ce qui concerne la sécurité publique, c'est-à-dire les risques de chantier, vaut pour l'ensemble des conditions posées par le texte précité : le fait, par exemple, qu'un chantier porterait atteinte à un site ne pourrait pas davantage être pris en considération pour refuser une autorisation de construire.

b) Le Tribunal Suprême confirme, en second lieu, qu'il lui appartient de vérifier si les conditions prévues par l'article 7 se trouvent remplies. De même qu'il avait vérifié, dans les décisions Lamuraglia et Hoirs Aureglia, précitées, si l'immeuble en cause était de nature à porter atteinte au caractère du site constitué par le ravin de Sainte-Dévote, il constate ici que l'immeuble litigieux ne porte, en raison de son gabarit, aucune atteinte au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants ; l'Administration avait, bien au contraire, montré l'importance qu'elle attache aux prescriptions de l'article 7 en imposant au constructeur de ramener la hauteur de l'immeuble de quinze à onze étages. On notera au passage que le Tribunal exige que les requérants apportent en cette matière à tout le moins un commencement de

preuve et ne se bornent pas, comme ils ont trop souvent tendance à le faire, à invoquer l'atteinte au site, aux lieux avoisinants, aux paysages naturels ou aux perspectives monumentales sans étayer ces affirmations de la moindre justification.

II. - On sait qu'en vertu de l'article 12 de l'ordonnance-loi n° 674 du 3 novembre 1959, tel qu'il a été modifié par la loi n° 718 du 27 décembre 1961, des dérogations peuvent être apportées à certaines dispositions législatives et réglementaires en matière d'urbanisme et de construction par décision du Gouvernement prise sur avis conforme du Comité Supérieur d'Urbanisme, organisme placé sous la présidence du Président du Conseil d'État et comprenant en nombre égal des membres présentés par le Gouvernement, d'une part, par le Conseil National et le Conseil Communal, d'autre part.

a) L'arrêt du 3 mars 1971 confirme, en premier lieu, que l'octroi de dérogations dans le cadre de la disposition précitée ne saurait être regardé comme contrevenant au principe de l'égalité des Monégasques devant la loi instituée par l'article 17 de la Constitution en ce sens que de telles dérogations confèreraient à leurs bénéficiaires des avantages au détriment des propriétaires voisins : comme il l'avait déjà fait dans sa décision Hoirs Aureglia, le Tribunal rappelle que le principe d'égalité « n'a d'effet qu'à l'égard de personnes se trouvant dans des situations identiques » et qu'il ne peut donc être invoqué « contre une décision qui fixe, en considération des éléments propres à une opération d'urbanisme déterminée, les conditions dans lesquelles celle-ci est autorisée » (cf. Cons. d'État 13 juill. 1965, Dame Vve Baude et Dame Lachat : Rec. Lebon, p. 471).

b) Le Tribunal Suprême décide, en second lieu que l'octroi de dérogations n'a pas à être subordonné à l'accord des propriétaires voisins. Cette solution, qui allait de soi, n'appelle pas de commentaire particulier.

c) L'arrêt W. affirme, en troisième lieu, que l'octroi de dérogations en vertu de l'article 12 précité constitue un pouvoir discrétionnaire du Gouvernement, lequel est seulement « tenu, en vertu de l'article 7 de l'ordonnance souveraine du 9 septembre 1966, de se conformer à l'intérêt général » : or le requérant n'avait pas fait, en l'espèce, la preuve que l'intérêt général n'avait pas été respecté.

Le Tribunal Suprême paraît ainsi disposé à vérifier dans chaque cas si la dérogation n'est pas contraire à l'intérêt général tel que ce dernier est défini par l'article 7 de l'ordonnance du 9 septembre 1966. Il faudra toutefois attendre de nouvelles décisions de la Haute juridiction pour savoir si cette tendance va se confirmer.

d) Il résulte enfin de l'arrêt commenté que l'octroi de dérogations n'est pas subordonné « à la mise à la charge du constructeur d'obligations d'intérêt public ». Ce principe mérite une attention particulière, puisque aussi bien il éclaire ce que l'on pourrait appeler la philosophie des dérogations.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, en effet, l'octroi de dérogations ne constitue pas une faveur exceptionnelle qui appellerait en conséquence, de la part du bénéficiaire, la concession d'une « contrepartie ». La configuration du sol de la Principauté, son fractionnement extrême, son exigüité relative, rendent impossible l'application de normes intangibles en matière de construction, et l'on comprend que le législateur ait prévu que des dérogations puissent être apportées à la plupart des dispositions gouvernant la matière sous la réserve - susceptible d'apporter toutes les garanties souhaitables - de l'avis conforme du Comité Supérieur d'Urbanisme. La dérogation, dès lors, n'a pas un caractère exceptionnel, encore moins présente-t-elle un caractère choquant ; bien au contraire, il s'agit-là d'une procédure normale de conciliation de l'intérêt général et des divers intérêts particuliers en cause. C'est dire que, s'il peut arriver que l'Administration et le Comité Supérieur d'Urbanisme mettent à la charge du bénéficiaire certaines obligations d'intérêt public, ils n'y sont pas tenus ; chaque affaire

présente ses caractéristiques propres, le seul critère déterminant étant, comme l'a souligné le Tribunal Suprême, celui de l'intérêt général.

Aussi comprend-on que le Tribunal ait refusé de suivre le requérant dans son allégation selon, laquelle le nombre, l'ampleur et la gratuité des dérogations apportées seraient l'indice d'un détournement de pouvoir : ce grief était d'autant plus injustifié en l'espèce, que, sur les quatre dérogations critiquées, trois avaient été accordées pour tenir compte d'une précédente jurisprudence du Tribunal Suprême, tandis que la quatrième exigeait du constructeur une diminution de quatre étages.

On peut espérer que cet arrêt dissuadera les requérants futurs de s'en prendre systématiquement à toute dérogation sous le prétexte qu'elle révélerait favoritisme ou connivence : la procédure de dérogation, il convient de le répéter, n'a en elle-même rien d'anormal ni de suspect ; le contrôle de l'intérêt général par le Tribunal Suprême est au reste de nature à dissiper toute crainte d'abus.

L'arrêt W. constitue ainsi, on le constate, une décision d'une grande importance en ce qui concerne la nature et le caractère des dérogations prévues par l'article 12 de l'ordonnance-loi du 3 novembre 1959.

III. - Il ressort enfin de l'arrêt commenté que, pour calculer la proportion, par rapport à la surface totale de la propriété, de la surface non bâtie (Ord. souveraine 9 sept. 1966, art. 13-5°), dont une partie doit être complantée (Ord. art. 56), c'est, comme le prévoit l'article 13-5° précité, de la « surface totale de la propriété » qu'il convient de tenir compte, étant entendu, notamment, que les chemins d'accès appartenant au propriétaire doivent être inclus dans cette surface. La solution contraire, défendue par le requérant, eût conduit à méconnaître le sens de la disposition précitée, dont l'objet est de préserver sur toute propriété une partie non bâtie comprenant elle-même une partie complantée : on voit mal pourquoi un chemin privé faisant partie de la propriété ne serait pas compté dans la superficie de cette dernière.