

## **Tribunal Suprême, 17 mai 1972, dames D. M.-M., J. I.-M., et la S.C.I. du Helder c/ Ministre d'État**

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	17 mai 1972
<i>IDBD</i>	27496
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Règles d'urbanisme ; Immeuble à usage d'habitation

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/1972/05-17-27496>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Urbanisme et construction

Permis de construire - Demande d'accord préalable - Silence gardé par l'Administration pendant quatre mois - Acceptation tacite (non) - Validité d'une décision de sursis à statuer - Motivation de la décision - Contrôle par le juge de l'excès de pouvoir - Détournement de pouvoir non établi.

---

### Le Tribunal Suprême

Vu la requête présentée par les dames D. M.-M., J. I.-M., et la S.C.I. du Helder, le douze novembre mil neuf cent soixante et onze, tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du quinze septembre mil neuf cent soixante et onze, par laquelle Monsieur le Ministre d'État a sursis à statuer sur la demande d'accord préalable présentée le dix juin mil neuf cent soixante-dix, par les requérantes, en vue de la construction d'un Immeuble à usage d'habitation, aux lieu et place de l'Hôtel-du-Helder, d'autre part, à la condamnation de Monsieur le Ministre d'État à leur verser la somme de cent cinquante mille francs, à titre de dommages et intérêts, pour le préjudice par elles subi ;

Motifs pris de ce que :

- la décision a été prise en violation de l'article 8 de l'Ordonnance Souveraine du 9 septembre 1966, dès lors que leur demande n'ayant pas été rejetée dans les quatre mois de l'accusé de réception délivré le vingt-trois août mil neuf cent soixante et onze, elles bénéficiaient d'un accord tacite rendant Irrecevable la décision de sursis à statuer ;
- à titre subsidiaire, les motifs du sursis à statuer n'entrent pas dans le cadre juridique de l'article 8, alinéa 11 de l'Ordonnance Souveraine qui exige qu'il s'agisse de projets nécessitant une étude particulièrement délicate à exécuter dans des quartiers faisant l'objet d'études d'urbanisme ; les motifs retenus, en l'espèce, et qui sont tirés de l'aménagement du carrefour de la Madone, de passages souterrains, sont étrangers à ces deux conditions, dès lors que l'Administration a disposé d'un délai de quinze mois pour mettre au point un projet de passage souterrain qui ne pouvait être que facilité par la construction de l'immeuble ;

Vu la contre-requête de Monsieur le Ministre d'État en date du treize janvier mil neuf cent soixante-douze, tendant au rejet de la requête, motifs pris de ce que :

- l'expiration du délai de quatre mois prévu par l'article 8 de l'Ordonnance Souveraine ne donne pas naissance à une décision favorable tacite qui ne peut être obtenue, dans certaines conditions, qu'en application de l'article 9 à l'expiration d'un délai supplémentaire d'un mois ;
- l'article 8 alinéa 11 de l'Ordonnance Souveraine permet de surseoir à statuer lorsqu'un projet de construction risque d'entraver les projets d'aménagement en cours d'études. Aucun délai n'est prévu pour ces études, mais les intéressés sont protégés par la durée maximale de sursis qui est de deux ans. En l'espèce, le projet risque de compromettre l'aménagement du carrefour de la Madone. Au surplus, les requérantes ont retardé de près d'un an l'instruction de leur demande en ne complétant leur dossier que le vingt-deux avril mil neuf cent soixante et onze, ce qui n'a donné à l'administration qu'un délai d'études de cinq mois et non de quinze mois. Il s'agit non seulement d'apprécier la compatibilité de l'implantation de l'immeuble projeté avec les ouvrages souterrains à réaliser, mais d'examiner les modifications que cet immeuble pourrait apporter à ces ouvrages ;

Vu le mémoire en réplique présenté le dix février mil neuf cent soixante-douze, par les requérantes, qui persistent dans les conclusions de leur requête, par les mêmes motifs et, en outre, motifs pris de ce que :

- un accord préalable leur était acquis quatre mois après la délivrance par l'administration, le vingt-trois avril mil neuf cent soixante et onze, du récépissé de leur demande, dans le silence de l'administration. D'autre part, contrairement à l'article 8, l'article 9 de l'Ordonnance Souveraine ne concerne que les autorisations de construire et non les accords préalables ; l'alinéa 1 du § 1er de l'article 9 ne renvoie à l'article 8 qu'en ce qui concerne le délai de quatre mois imparti à l'administration pour statuer ;
- l'administration n'a jamais invoqué que le projet présente « *une importance ou des difficultés exigeant de la part de l'administration une étude particulièrement délicate* » ; en outre, le projet d'aménagement du carrefour de la Madone n'entraîne pas des études d'urbanisme au sens de l'article 8, alinéa 11, car il ne s'agit que d'un travail de voirie ; au surplus, cet aménagement est indépendant des constructions voisines existantes ou à construire et les études techniques de l'administration n'ont pas abouti ; l'administration, enfin, a bien disposé d'un délai de quinze mois, car les pièces demandées pour compléter le dossier ne pouvaient avoir d'incidence sur l'aménagement ;

Vu le mémoire en duplicque présenté, le treize mars mil neuf cent soixante-douze, par Monsieur le Ministre d'État qui persiste dans ses conclusions précédentes pour les mêmes motifs, et, en outre, par les motifs que :

- le silence de l'administration, quatre mois après la délivrance, le vingt-trois avril mil neuf cent soixante et onze, du récépissé de la demande, ne signifie, en aucune manière, que l'Administration a acquiescé à un accord préalable tacite. Les requérantes ont, d'ailleurs, le vingt-cinq août mil neuf cent soixante et onze, demandé le bénéfice de l'article 9, 3e alinéa de l'Ordonnance Souveraine qui ouvre un nouveau délai d'un mois, signifiant, ainsi, qu'elles ne considéraient pas l'accord préalable comme acquis le vingt-trois août précédent, et c'est le quinze septembre, c'est-à-dire avant l'expiration de ce délai d'un mois, que le sursis à statuer est intervenu ;
- les autorisations tacites ne sont pas prévues par l'article 8, alinéa 1er, mais relèvent exclusivement de l'article 9 § 1er. Or, celui-ci, se référant à l'article 8, concerne les accords préalables et les autorisations de construire qui ont, les uns et les autres, un caractère définitif. Au surplus, le sursis à statuer ne peut, suivant l'article 8, alinéa 11, intervenir que dans le délai d'un mois prévu par l'article 9, aussi bien pour les accords préalables que pour les autorisations de construire ; la décision attaquée étant intervenue dans ce délai, le moyen pris de ce que le Ministre d'État était irrecevable à surseoir à statuer sur la demande d'accord préalable, passé le délai de quatre mois de l'article 8, est dépourvu de fondement ;
- l'aménagement du carrefour de la Madone implique des études d'urbanisme approfondies et la reconstruction d'un immeuble aux abords de ce carrefour est susceptible d'en modifier l'aménagement ; Le Directeur de l'Urbanisme et de la Construction a exposé, dans une communication du deux mars mil neuf cent soixante-douze, l'incidence de la construction de l'immeuble sur l'aménagement du carrefour ;

Vu l'Ordonnance en date du huit avril mil neuf cent soixante-douze, rendue par Monsieur le Président du Tribunal Suprême, déclarant irrecevable comme tardif le mémoire déposé le vingt-neuf mars mil neuf cent soixante-douze, par les requérantes ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu l'ordonnance constitutionnelle du 17 décembre 1962 et notamment ses articles 17 et 90 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'ordonnance-loi n° 574 du 3 novembre 1959, concernant l'urbanisme, la construction et la voirie, modifiée par la loi n° 718 du 27 décembre 1961 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2120 du 16 novembre 1959, modifiée notamment par l'Ordonnance Souveraine n° 3647 du 9 septembre 1966, concernant l'urbanisme, la construction et la voirie ;

Ouï M. Louis Pichat, Membre du Tribunal Suprême en son rapport ;

Ouï Maître Montel, avocat au Barreau de Nice, et Maître George, avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, en leurs plaidoiries ;

Ouï Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision attaquée :

Sur le moyen tiré de ce que l'accord préalable sollicité serait tacitement intervenu :

Considérant qu'aux termes de l'article 8, alinéa 1er de l'Ordonnance Souveraine du 9 septembre 1966 : « *L'Administration dispose d'un délai de quatre mois, à compter de la délivrance du récépissé visé à l'article 2 ci-dessus, pour faire part de sa décision au pétitionnaire, qu'il s'agisse d'une demande d'accord préalable ou d'une demande d'autorisation de construire* » ; qu'aucune disposition de ladite Ordonnance Souveraine ne prévoit que la décision devant intervenir en application de l'article 8 précité peut résulter tacitement, en l'absence de décision expresse dans le délai de quatre mois, de l'expiration de ce délai ; que les requérantes ne sont, par suite, pas fondées à soutenir que leur demande d'accord préalable aurait été tacitement acceptée, le vingt-quatre août mil neuf cent soixante et onze, par le seul effet de l'expiration du délai de quatre mois, ouvert, par la délivrance, le vingt-trois avril précédent, du récépissé prévu par l'article 8 précité ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, qu'aucune décision faisant droit à la demande d'accord préalable, ne s'opposait à ce qu'intervienne la décision de sursis à statuer attaquée ;

Sur le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait contraire aux dispositions de l'article 9 de l'Ordonnance Souveraine du 9 septembre 1966 :

Considérant qu'à l'appui de ce moyen, les requérantes font valoir que l'article 9 n'autoriserait l'Administration à surseoir à statuer que sur une demande d'autorisation de construire et non sur une demande d'accord préalable ;

Considérant que les requérantes invoquent, à l'appui de leur moyen, l'ensemble des dispositions de l'article 9 et notamment celle de l'alinéa 2 du § 1er dudit article, aux termes duquel « *Le Ministre d'État peut, dans le délai d'un mois, à compter de la réception de la lettre du pétitionnaire, tendant à bénéficier, après l'expiration du délai de quatre mois ouvert par l'article 8, de l'autorisation tacite prévue au 3e alinéa dudit article 9, soit accorder l'autorisation, soit la refuser, soit décider de surseoir à statuer* » ;

Considérant que si la décision attaquée, intervenue dans le délai d'un mois prévu ci-dessus, se réfère explicitement à l'article 9 de l'Ordonnance Souveraine du 9 septembre 1966, qui emploie le seul terme d'« *autorisation* », le fondement

juridique de la possibilité pour l'Administration, de prendre une décision de sursis à statuer est, en réalité, contenue dans l'alinéa 11 de l'article 8 de ladite ordonnance, dont l'alinéa 2 du § 1er de l'article 9 ne constitue, dans le cas de demande d'accord préalable, qu'un simple rappel ; que c'est, par suite, au regard de cette disposition qu'il convient d'apprécier la légalité de la décision attaquée prononçant un tel sursis et non en se fondant sur le seul article 9 ;

Considérant, en effet, qu'aux termes de l'article 8, alinéa 11 « *pour les projets dont l'importance ou la difficulté exige, de la part de l'Administration, une étude particulièrement délicate, ainsi que pour ceux à exécuter dans les quartiers faisant l'objet d'études d'urbanisme, le Gouvernement peut décider, après avis du Comité consultatif pour la construction, qu'il sera sursis à statuer ; cette décision, qui est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception, doit intervenir avant l'expiration du délai d'un mois, prévu au 3e alinéa de l'article 9 ci-dessous* » ;

Considérant qu'il résulte clairement de cette disposition, rapprochée des autres dispositions du même article, et notamment de son alinéa 1er ci-dessus rappelé, qu'elle est applicable aussi bien aux demandes d'accord préalable qu'à celles d'autorisation de construire ; que la décision attaquée a, par suite, sans que l'Administration ait excédé ses pouvoirs, et nonobstant la référence qu'elle fait à l'article 9, trouvé sa véritable base légale dans l'article 8 précité ; que les requérantes ne sauraient, en conséquence, soutenir, par le moyen qu'elles invoquent, que ladite décision serait entachée d'illégalité ;

Sur le moyen tiré de ce que la décision de sursis à statuer serait mal fondée :

Considérant que la demande d'accord préalable, déposée le dix juin mil neuf cent soixante-dix, par les requérantes, a pour objet la construction d'un immeuble à usage d'habitation, aux lieu et place de l'Hôtel du Helder ;

Considérant qu'en application de l'article 8, alinéa 11 précité, de l'Ordonnance Souveraine du 9 septembre 1966, seuls peuvent faire l'objet d'une décision de sursis à statuer, d'une part « *les projets dont l'importance ou la difficulté exige, de la part de l'Administration une étude particulièrement délicate* », et, d'autre part « *ceux à exécuter dans les quartiers faisant l'objet d'études d'urbanisme* » ;

Considérant qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir, appelé à se prononcer sur la légalité interne de la décision attaquée, de rechercher si les motifs invoqués par l'Administration sont de nature à fonder légalement ladite décision ;

Considérant, d'une part, que contrairement à ce que soutiennent les requérantes, les motifs, tels qu'ils ont été énoncés par l'Administration, se fondent tant sur l'importance et la difficulté du projet qui exige, de ce fait, une étude particulièrement délicate que sur la nécessité de procéder, pour des raisons d'urbanisme, à l'aménagement d'un carrefour ; qu'ainsi, l'Administration a entendu faire application de l'une et de l'autre des deux conditions posées par l'article 9 de l'Ordonnance Souveraine, à l'intervention d'une décision de sursis à statuer ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte à l'évidence de l'instruction, que le carrefour dont s'agit, présente, en fait, des caractéristiques telles que des études spéciales sont nécessaires en vue de son aménagement ; qu'il doit, en effet, être tenu compte de la très importante circulation de véhicules et de piétons qui y est constatée, impliquant, du point de vue de la sécurité et du bon ordre, que soient prévues, aussi bien en surface qu'en sous-sol, des dispositions assurant, dans les meilleures conditions possibles, cette circulation ; qu'un tel aménagement est nécessairement subordonné à une utilisation rationnelle du terrain sur lequel des constructions ne peuvent être édifiées que dans des conditions compatibles avec les exigences de l'intérêt public, dont l'Administration a la responsabilité ; qu'il n'est, par suite, pas contestable, que la construction d'un immeuble, en bordure de ce carrefour, aux lieu et place de l'Hôtel du Helder, a une incidence directe, notamment par l'importance et les conditions de son implantation, sur le plan d'aménagement dudit carrefour ;

Considérant que si les requérantes font valoir que la demande d'accord préalable ayant été déposée le dix juin mil neuf cent soixante-dix, et la décision de sursis à statuer étant intervenue quinze mois après, l'Administration aurait été en mesure de se prononcer définitivement dans le délai de quatre mois imparti par l'article 8 de l'Ordonnance Souveraine du 9 septembre 1966, cette circonstance ne saurait être retenue, dès lors qu'il appartient à l'Administration d'apprécier les conditions et délais dans lesquels les études dont elle a la charge doivent être conduites, et au surplus, en raison du retard apporté par les requérantes à compléter leur dossier par les documents, en la circonstance essentiels, permettant d'apprécier l'occupation au sol, la masse des constructions et leur rapport avec l'environnement ;

Considérant enfin, que le détournement de pouvoir allégué n'est assorti d'aucune précision ni commencement de preuve ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que l'Administration aurait excédé ses pouvoirs en décidant de surseoir, pour les motifs invoqués par elle, à l'exécution d'un projet dont l'étude se révèle particulièrement délicate ;

Sur les conclusions à fin d'indemnité :

Considérant que, par voie de conséquence, lesdites conclusions doivent être rejetées ;

## **DÉCIDE :**

### **Article 1er**

La requête de la dame D. M.-M., de la dame J. I.-M. et de la S.C.I. Du Helder est rejetée ;

**Article 2**

Les dépens sont mis à la charge des requérantes ;

**Article 3**

Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.