

Note sous Tribunal Suprême, 31 janvier 1975, Sieur G.R. W.

PROSPER WEIL,

Professeur à l'Université de Droit, d'Économie et des Sciences Sociales de Paris.

Comme devant le Conseil d'État français, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de l'égalité des citoyens devant la loi est l'un des plus fréquemment invoqués par les plaideurs devant le Tribunal Suprême de Monaco : ce principe se trouve d'ailleurs inscrit en toutes lettres dans la Constitution monégasque, dont l'article 17 dispose :

« Les Monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a pas entre eux de privilège. »

S'il est souvent invoqué, ce moyen n'aboutit toutefois que rarement à une annulation, le Tribunal Suprême décidant, comme le Conseil d'État français, que le principe d'égalité n'est applicable qu'à des personnes se trouvant dans des situations identiques (Trib. suprême, 27 nov. 1963, Syndicat des jeux, cadres et assimilés de la S.B.M. - 6 mars 1967, Sté Anonyme des Bains de Mer 20 fév. 1969, Hoirs Aureglia. - 3 mars 1971, W.). C'est la première fois qu'un acte administratif est annulé par le Tribunal Suprême pour avoir violé le principe de l'égalité devant la loi. Mais là n'est pas l'intérêt principal de la décision rapportée : si cette dernière mérite de retenir l'attention - et au-delà même des frontières de la Principauté - c'est parce qu'elle fait du principe d'égalité une application particulièrement audacieuse, mais aussi, on le verra, particulièrement inquiétante, dans un domaine - les dérogations d'urbanisme - dont la jurisprudence du Conseil d'État français l'avait jusqu'ici soigneusement écarté.

I. - Le sieur W., propriétaire d'une villa à Monte-Carlo, demandait au Tribunal Suprême l'annulation de l'autorisation accordée à la Société Générale Immobilière et Immobilière, par une décision du 17 avril 1974, de construire sur un terrain contigu au sien un immeuble à usage d'habitation dénommé « Château Amiral », d'une hauteur de quarante-cinq mètres et comportant quinze étages. Parmi les nombreux moyens invoqués à l'appui de ce recours figurait celui tiré de la méconnaissance de l'article 17 de la Constitution. Le requérant faisait état à cet égard de deux inégalités différentes.

La première résultait, selon lui, de ce que quatre ans plus tôt le Gouvernement avait refusé à un autre constructeur, la S.C.I. « Le Praxitèle », de construire, sur un terrain jouxtant à la fois celui du sieur W. et celui de la Société Générale Immobilière et Immobilière, un immeuble dénommé « Le Vallespir » comportant la même hauteur et le même nombre d'étages et avait exigé que le projet fût ramené de quarante-huit à trente-six mètres de hauteur et de quinze à onze étages, et ce au motif qu'en raison de sa hauteur l'immeuble projeté porterait atteinte au site et au caractère des lieux avoisinants. Le requérant soutenait qu'en accordant en 1974 au « Château Amiral » une hauteur qu'il avait refusée en 1970 au « Vallespir », alors que le site comme le caractère du quartier n'avaient pas changé, le Gouvernement avait méconnu le principe d'égalité devant la loi sans que cette violation de l'article 17 de la Constitution puisse se justifier par une quelconque considération d'esthétique, d'urbanisme ou d'intérêt général.

A ce premier grief d'inégalité, le sieur W. en avait ajouté un second au cours de la procédure écrite. Ayant lui-même déposé le 12 mars 1974 (c'est-à-dire trois mois environ avant le dépôt de sa requête) une demande d'accord préalable pour la construction, sur son propre terrain, d'un immeuble à usage de bureaux et d'habitation, il lui avait été répondu le 19 août 1974 (c'est-à-dire en cours d'instance) que « le Gouvernement princier a considéré que, l'avant-projet présenté comportant des dérogations à la réglementation en vigueur, la demande de M. W. ne pouvait être accueillie favorablement ». En

accordant le 17 mars à la Société Générale Mobilière et Immobilière des dérogations qu'il refusera le 19 août au requérant, le Gouvernement avait, était-il allégué, méconnu une nouvelle fois le principe de l'égalité devant la loi.

II. - Ce n'est pas la première fois que le Tribunal Suprême était appelé à se prononcer sur les rapports entre la technique des dérogations et le principe d'égalité. A un moyen tiré de ce que les dérogations accordées à un propriétaire avantageraient celui-ci au détriment des propriétaires voisins le Tribunal avait répondu dans sa décision Hoirs Auteglia du 20 février 1969 par un considérant de principe :

« En contestant la légalité des dérogations accordées par l'autorisation de construire attaquée pour le motif qu'elles conféreraient aux constructeurs des avantages au détriment des propriétaires voisins et méconnaîtraient ainsi le principe de l'égalité des citoyens devant la loi posé par l'article 17 de la Constitution, c'est l'existence même des dérogations admises par l'article 12 de l'ordonnance-loi du 3 novembre 1959 que les requérants mettent en cause ; qu'au surplus, le principe institué par l'article 17 de la Constitution n'ayant d'effet qu'à l'égard de personnes se trouvant dans des situations identiques, les requérants ne peuvent l'invoquer contre une décision qui fixe, en considération de la situation propre à une opération d'urbanisme, les conditions dans lesquelles celle-ci est autorisée ».

Le même argument ayant été repris par le sieur W. dans une précédente requête dirigée contre l'autorisation de construire accordée en 1970 à la Société « Le Praxitèle » pour l'immeuble dit « Le Vallespir », le Tribunal avait confirmé, dans sa première décision W., en date du 3 mars 1971

« que le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, institué par l'article 17 de la Constitution, n'a d'effet qu'à l'égard des personnes se trouvant dans des situations identiques ; que le requérant n'est, par suite, pas fondé à l'invoquer contre une décision qui fixe, en considération des éléments propres à une opération d'urbanisme déterminée, les conditions dans lesquelles celle-ci est autorisée ».

C'est essentiellement sur ces deux précédents que le Gouvernement s'appuyait pour demander au Tribunal de rejeter l'argumentation du requérant : la circonstance que des dérogations analogues à celles accordées au « Château Amiral » aient été refusées à la Société « Le Praxitèle » pour « Le Vallespir » ainsi qu'au requérant lui-même pour son propre projet était, soutenait le Gouvernement, sans effet sur la légalité de la décision attaquée, prise en considération des éléments propres à la construction du « Château Amiral ».

III. - Il n'est pourtant pas certain que les décisions antérieures du Tribunal Suprême intervenues dans l'affaire Anreglia et dans la première affaire W., aient tranché le problème précis soulevé dans la présente instance.

Ce qui était discuté dans les deux premières affaires, c'était le principe même de la discrimination établie en faveur du bénéficiaire d'une dérogation par rapport aux propriétaires voisins soumis - à moins qu'ils ne demandent et obtiennent eux aussi une dérogation - aux règles d'urbanisme communes. En d'autres termes, c'est l'existence même de la technique des dérogations instituée par l'article 12 de l'ordonnance-loi du 3 novembre 1959 qui se trouvait alors mise en cause.

Le problème ainsi soulevé n'était déjà pas simple.

A première vue, en effet, « toute dérogation porte atteinte au principe de l'égalité devant la loi » (Baguenard, Le contrôle par le juge administratif de la légalité des dérogations en matière d'urbanisme : Gaz. Pal. 1974, 1, doct. 316), puisqu'elle constitue une entorse aux normes générales, une exception « qui profite ou nuit à un sujet de droit » (Biasca, Les dérogations aux lois et règlements : Gaz. Pal. 1966, 2, doct. 188). C'est cet aspect-là qui avait retenu l'attention des requérants dans l'affaire Aureglia et dans la première affaire W..

En écartant ce point de vue et en décidant de voir dans chaque projet d'urbanisme une opération distincte appelée à être examinée d'après ses éléments propres, le Tribunal Suprême avait montré que, selon lui, le pouvoir de dérogation institué par l'article 12 de l'ordonnance-loi du 3 novembre 1969 était autre chose et plus qu'un avantage accordé à certains par rapport à la règle commune : comme on a déjà eu l'occasion de l'écrire,

« 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 désirables - de l'avis conforme du Comité Supérieur d'Urbanisme. La dérogation, dès lors, n'a pas un caractère choquant : bien au contraire, il s'agit là 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 (notre note sous l'arrêt W. du 3 mars 1971).

Loin de consister en un privilège qui serait accordé à un propriétaire déterminé par rapport aux autres propriétaires, lesquels resteraient, quant à eux, soumis à la règle générale, la dérogation permet en réalité de corriger par des mesures particulières, prises au vu des éléments propres à chaque opération, une norme qui, par sa généralité même, est génératrice d'inégalités. Si elle est nécessaire, surtout dans un pays comme Monaco, cette technique ne laisse toutefois pas d'être dangereuse, car le passage est aisé d'une dérogation qui corrige une inégalité à une dérogation qui crée une inégalité : aussi comprend-on que le Tribunal Suprême ait exprimé, dans l'arrêt W. de 1971, son intention de contrôler la régularité de chaque dérogation (V. notre commentaire précité), ce qui le conduira peut être à aller jusqu'à vérifier, comme le fait à présent le juge français, si « les atteintes qu'elle porte à l'intérêt général, que les prescriptions du règlement d'urbanisme ont pour objet de protéger, ne sont pas excessives eu égard à l'intérêt général que présente la dérogation » (Cons. d'État 18 juill. 1973, Ville de Limoges : Rec. Lebon 530 ; Rev. dr. publ. 1974, 559, concl. Rougevin-Baville ; Rev. dr. publ. 1974, 559, note Waline ; Act. Jur. D. A. 1973, 480, chr. Cabanes et Léger ; J. C. P. 73, II, 17575, note Liet-Veaux. - Gilli et Charles, Les grands arrêts du droit de l'urbanisme, 1974, n° 7, p. 30).

Dans la présente affaire c'est un problème différent et plus délicat qui se trouvait posé : à supposer même admis que l'octroi d'une dérogation ne constitue pas en elle-même une entorse au principe d'égalité, ce principe ne se trouve-t-il pas méconnu lorsque l'Administration accorde à un propriétaire déterminé des dérogations qu'elle refuse à un autre propriétaire se trouvant dans une situation identique, ou lorsque, à l'inverse, l'Administration refuse à un propriétaire déterminé une dérogation qu'elle accorde à un autre propriétaire se trouvant dans une situation identique ?

a) En droit français un moyen tiré d'une telle inégalité de traitement est recevable (cf. Cons. d'État 20 mars 1968, Adès : Act. Jur. D. A. 1968, 467. - Gilli et Charles, op. cit., n° 12, p. 61), mais il a peu de chances, en l'état actuel de la jurisprudence, d'aboutir à une annulation, le Conseil d'État français excluant précisément que deux opérations d'urbanisme se déroulent jamais dans des conditions identiques.

D'après la jurisprudence française, en effet :

« même lorsque plusieurs demandes de permis de construire sont relatives à des projets de construction à édifier sur des terrains situés à proximité les uns des autres, lesdits projets se trouvent... dans des situations différentes nécessitant un examen particulier de chaque affaire ; par suite... aucune action en responsabilité de la puissance publique ne saurait être engagée contre l'État sur le fondement de l'atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques qui résulterait de ce qu'un permis de construire a été refusé... à un projet de construction déterminé, alors qu'une ou plusieurs

demandes de permis de construire concernant des projets de construction à édifier sur des terrains avoisinants ont été accueillies » (Cons. d'État 13 juill. 1965, Dame Veuve Baude et Dame Lachat : Rec. Lebon, 471).

Ainsi un propriétaire auquel le permis de construire a été refusé ne saurait utilement invoquer le fait qu'un permis a été accordé pour des projets similaires à des propriétaires voisins : un octroi ou un refus de permis doit être apprécié selon sa régularité propre, et non par référence aux décisions prises à l'égard d'autres personnes (Cf. Cons. d'État 27 oct. 1965, S.C.I. « Passage Darcy » : Rec. Lebon, 562. - 10 déc. 1969, Consorts Fourrel : Rec. Lebon, 572 ; V. aussi Gilli et Charles, op. cit., p. 231). La solution ainsi dégagée pour l'octroi ou le refus du permis de construire semble devoir s'appliquer également à l'octroi ou au refus de dérogations aux règles d'urbanisme (Cons. d'État 18 juill. 1973, Robin : Rec. Lebon, 532). « La circonstance que la plupart des constructions bordant la même rue dépasseraient la limite autorisée et que la surélévation de l'immeuble (du requérant) ne nuit pas à l'ensemble architectural environnant ne pouvait légalement justifier qu'une dérogation fût apportée pour cet immeuble aux prescriptions réglementaires en vigueur ». Comme l'écrit excellemment un auteur, « dès lors qu'une dérogation n'est jamais qu'éventuelle, le principe d'égalité n'impose pas que toutes les demandes soient satisfaites. Il impose au contraire que chaque décision soit inspirée par des considérations propres à l'opération projetée et, réciproquement, il justifie que les différences de traitement entre deux projets soient la conséquence de différences concrètes entre les situations de chacun. Le principe d'égalité ne peut jouer qu'à l'intérieur d'une même catégorie juridique homogène. Or le mécanisme des dérogations... rend impossible toute définition d'une catégorie juridique qui servirait de référence pour le contrôle des dérogations. Sauf cas de détournement de pouvoir manifeste, la violation du principe d'égalité devant la loi ne peut pas être invoquée... » (Chapuisat, Le droit administratif à l'épreuve de l'urbanisme dérogatoire : Act. Jur. D. A. 1974, p. 10. - Cf. Liet-Veaux, Juris-Classeur administratif, Fasc. 445).

b) Le Tribunal Suprême s'est radicalement écarté sur ce point des solutions françaises, et il a décidé que, en admettant même que les demandes formulés par la Société Générale Immobilière et Immobilière pour le « Château Amiral » et par le requérant lui-même pour son propre terrain.

« puissent, nonobstant la circonstance que les immeubles en cause seraient contigus et répondraient aux mêmes exigences d'urbanisme, être considérées comme portant sur des opérations distinctes le seul fait d'avoir fait bénéficier la Société Générale Immobilière et Immobilière de dérogations, quand bien même celles-ci seraient justifiées, alors que la demande du sieur W. avait été rejetée pour l'unique motif qu'elle comportait l'octroi de dérogations, fait apparaître une inégalité de traitement entre les deux demandes et est, par suite, de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée... ».

IV. - L'explication de la solution adoptée n'est pas difficile à deviner : les membres du Tribunal Suprême ont sans doute été défavorablement frappés de ce qu'à quelques semaines d'intervalle la Société constructrice du « Château Amiral » et le requérant se soient vu, la première accorder, le second refuser, - sans que le Comité supérieur d'Urbanisme ait été saisi -, des autorisations relatives à des projets similaires sur des terrains contigus. Cette proximité dans le temps des deux décisions en sens opposé permet de comprendre, en partie du moins, pourquoi, des deux inégalités invoquées par le requérant, le Tribunal n'a retenu que la seconde : les quatre années qui séparaient le refus opposé au « Vallespir » et l'autorisation donnée au « Château Amiral » ont probablement paru trop longues au Tribunal pour laisser apparaître une inégalité de traitement. Sans doute, le Tribunal a préféré relever une inégalité au détriment du requérant lui-même qu'à celui d'un tiers. Quoi qu'il en soit, c'est pour l'essentiel une attitude discriminatoire bénéficiant à un propriétaire voisin au détriment du requérant que le Tribunal a entendu censurer.

V. - Pour aboutir à ce résultat le Tribunal Suprême aurait pu se placer sur le terrain du détournement de pouvoir (Cf. Baguenard, op. cit., p. 324-325. - Chapuisat, loc. cit. - Blumann, Le contrôle juridictionnel des dérogations en matière d'urbanisme : Rev. dr. publ. 1975, 5, p. 19 s.) : le Tribunal aurait alors eu à rechercher si l'attitude de l'Administration, au lieu de reposer sur des considérations d'intérêt général, était inspirée par un favoritisme à l'égard du constructeur du « Château Amiral » ou par une animosité à l'égard du sieur W.

Ce n'est toutefois pas ce terrain-là qu'a choisi le Tribunal, mais celui de l'article 17 de la Constitution. La prise en considération du principe d'égalité se heurtait pourtant en l'occurrence à deux obstacles apparemment insurmontables.

D'une part, le requérant s'en prenait non pas à la décision lui refusant la dérogation qu'il avait lui-même sollicitée, mais à celle accordant la dérogation demandée par un propriétaire voisin. Son action tendait ainsi moins à sanctionner une inégalité commise à son propre détriment qu'une inégalité commise en faveur d'un voisin ; elle servait en définitive plutôt à mettre fin à la situation trop favorisée d'un voisin qu'à la sauvegarde d'un traitement équitable de son propre cas.

D'autre part, le moyen tiré de la violation de l'article 17 de la Constitution conduisait en l'occurrence le juge à confronter l'autorisation accordée au « Château Amiral » non pas avec un refus auquel le requérant se serait heurté antérieurement mais à un refus qui lui sera opposé seulement plusieurs mois plus tard. En relevant que « la demande du sieur W. avait été rejetée pour l'unique motif qu'elle comportait l'octroi de dérogation », l'arrêt méconnaît le fait que la décision attaquée remontait au 17 avril 1974 alors que le rejet de la demande d'autorisation préalable du sieur W. n'interviendra que le 19 août : or il est de principe que la régularité d'un acte administratif s'apprécie à la date à laquelle il a été pris et que des événements ultérieurs sont sans effet à cet égard. La situation aurait pu être différente si le détournement de pouvoir avait été retenu, car si l'on se place sur le terrain de la preuve, il n'est pas exclu que le comportement de l'Administration postérieur à l'acte attaqué ne puisse être révélateur d'un détournement de pouvoir entachant celui-ci.

En passant outre à ces obstacles, le Tribunal Suprême a sans doute voulu montrer l'importance qu'il attache au principe d'égalité inscrit dans la Constitution.

VI. - On peut toutefois se demander si le terrain de l'article 17 de la Constitution était véritablement approprié dans le cas présent.

Mis en présence de la demande d'autorisation de construire de la Société Générale Immobilière et Immobilière, le Gouvernement Princier avait estimé que l'intérêt général lui permettait de faire droit à cette demande, et il avait saisi le Comité Supérieur d'Urbanisme, sans l'avis conforme duquel aucune dérogation ne peut être accordée. Mis en présence ultérieurement de la demande d'autorisation du sieur W., le Gouvernement demeurait libre d'apprécier si l'intérêt général commandait l'octroi des dérogations demandées ; dans l'affirmative, il lui appartenait de saisir le Comité Supérieur d'Urbanisme ; dans le cas contraire, il lui restait à répondre à l'intéressé - ce qu'il a fait - que sa demande, du fait qu'elle comportait l'octroi de dérogations, était rejetée. Chacune de ces décisions - aussi bien celle prise à l'égard de la Société constructrice du « Château Amiral » que celle prise à l'égard du sieur W. - devait être appréciée sur ses mérites propres, c'est-à-dire, comme le Tribunal l'a décidé dans son premier arrêt W., par rapport à l'intérêt général, et non pas par simple comparaison avec la décision prise envers l'autre constructeur. La décision accordant des dérogations au constructeur du « Château Amiral » pouvait être annulée en raison de l'illégalité propre de ces dérogations (y compris, le cas échéant, pour détournement de pouvoir), mais non pas pour le simple motif que des dérogations similaires avaient été - ou seront - refusées au sieur W. De la même manière, la décision refusant les dérogations demandées par le sieur W. aurait pu être annulée, si elle avait été attaquée, en raison de

son illégalité propre (y compris, le cas échéant, pour détournement de pouvoir), mais non pas pour le simple motif que des dérogations similaires avaient été - ou seront - accordées à un propriétaire voisin.

En d'autres termes, la décision prise à l'égard de l'un des propriétaires ne pouvait en aucune manière lier la décision à prendre à l'égard de l'autre, chaque situation devant être réglée d'après ses données propres. Si la position prise à l'égard d'une première demande devait préjuger obligatoirement les décisions à prendre sur des demandes similaires, la technique de la dérogation, essentiellement individuelle par sa nature même, perdrait sa fonction spécifique d'adaptation à des situations particulières d'une règle trop générale pour être équitable et deviendrait un instrument de création d'une règle générale nouvelle venant modifier celle à laquelle on entend déroger. On objectera sans doute que le principe d'égalité ne jouerait de toute façon que dans la limite de situations identiques, comme c'était le cas dans l'affaire W. où se trouvaient confrontés les traitements accordés à trois terrains contigus. Mais où s'arrête l'identité de situations : au coin de la rue, au bout du quartier, à la limite de la ville ? Dans la mesure où le concept d'égalité serait utilisé pour confronter une décision d'octroi ou de refus de dérogation à une autre décision d'octroi ou de refus de dérogation, l'Administration se verrait condamnée à traiter tous les demandeurs de dérogation de la même manière, et l'on cesserait du même coup d'être en présence d'une technique de dérogation. Le concept de dérogation est, par sa nature même, incompatible avec une application rigide du principe d'égalité.

Il serait sans doute exagéré de penser que, par la décision rapportée, le Tribunal Suprême a entendu remettre en cause la nature même de la technique des dérogations ; aussi est-il plus prudent de voir là une décision d'espèce, par laquelle le Haut Tribunal a voulu censurer, sous le couvert de l'application de l'article 17 de la Constitution, une attitude dans laquelle il croyait pouvoir déceler, à tort ou à raison, un détournement de pouvoir.