

Note sous Tribunal Suprême, 2 février 1994, Sieur A. V. et Tribunal Suprême, 17 juin 1994, Sieur A. V. ^[1]

*Me Bruno Odent,
avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation*

1. Les décisions ci-dessus rapportées du Tribunal Suprême méritent de retenir l'attention à divers titres. Elles tranchent en effet plusieurs questions de procédure contentieuse ; elles statuent ensuite sur la légalité d'une autorisation administrative au regard d'une part des dispositions générales afférentes à la construction et à l'urbanisme (Ord.-loi n° 674, 3 nov. 1953 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie ; Ord. souveraine n° 3647, 9 sept. 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie) et d'autre part des prescriptions relatives à un espace déterminé, en l'espèce la zone nord du quartier de la Condamine (Ord. souveraine n° 5700, 11 nov. 1975 portant règlement d'urbanisme, de construction et de voirie de la zone nord du quartier de la Condamine).

2. Les faits à l'origine du litige sont simples. Monsieur G. C. a obtenu, par une lettre du Ministre d'État du 20 mai 1992, l'autorisation d'effectuer des travaux sur des locaux à usage de garage. La demande sollicitait une autorisation portant sur des travaux de modification ne constituant ni surélévation et portant sur un aménagement intérieur et extérieur. Les démolitions et constructions envisagées n'affectaient que les parties internes et ne concernaient ni les structures ni l'aspect extérieur du garage.

3. Par requête enregistrée le 8 février 1993, Monsieur A. V. sollicite l'annulation de l'autorisation de construire en faisant valoir que le 7 octobre 1992 Monsieur C., bénéficiaire de l'autorisation, l'avait informé de son intention d'obturer deux fenêtres de l'appartement dont le requérant est propriétaire. À la suite de la réclamation que Monsieur V. avait adressée au Ministre d'État, l'Administration, par courrier du 10 novembre 1992, lui a confirmé que le dossier déposé par Monsieur C. ne faisait pas état de jours existants dans le mur mitoyen et l'a informé que l'intéressé avait été invité à modifier son projet (le dossier soumis à examen ne permet cependant pas de déterminer en quoi consistaient ces modifications, ni si elles ont été effectuées). Monsieur V. soulignait que le projet autorisé supprimait la lumière et la vue des deux fenêtres que comporte l'appartement dont il est propriétaire et qui donnent sur le terrain voisin, sans toutefois que celui-ci soit mitoyen. Monsieur V. invoquait d'une part un vice de forme, l'autorisation ne pouvant, selon lui, être délivrée que par un arrêté ministériel et, d'autre part, la violation des règles d'urbanisme qui interdisent les reprises en sous-œuvre et les exhaussements sur les constructions en saillie sur l'alignement.

4. Dans sa contre-requête déposée le 15 mars 1993, le Ministre d'État faisait valoir que les autorisations de construire sont délivrées sous réserve des droits des tiers et qu'ainsi les critiques tenant à la méconnaissance de servitudes de droit privé étaient inopérantes. Il soulignait que l'accord préalable n'était pas nécessaire et que, l'autorisation ayant été accordée par le Ministre d'État, il importait peu qu'elle ait pris la forme d'une lettre ministérielle et non d'un arrêté. Au fond, il faisait valoir que les travaux projetés étant de simples réaménagements intérieurs, la création d'un sous-sol ne constituant pas une reprise en sous-œuvre et le faîtage restant au niveau de l'existant sans aucune modification de la hauteur de la toiture, les règles d'urbanisme avaient été respectées.

5. Monsieur G. C., bénéficiaire de l'autorisation, a déposé le 23 novembre 1993 un mémoire en intervention tendant au rejet de la requête.

¹ Cette note est commune aux deux décisions.

6. Par décision du 2 février 1994, le Tribunal Suprême, après avoir admis l'intervention de Monsieur C. ainsi que la recevabilité de la requête de Monsieur V. (il aurait d'ailleurs paru plus logique de statuer sur la recevabilité de la requête avant d'examiner celle de l'intervention en défense) a estimé que l'appréciation de la légalité tant externe qu'interne de la décision attaquée était subordonnée à l'examen d'une part du dossier présenté à l'Administration par Monsieur C. et d'autre part des documents annexés à l'Ordonnance souveraine n° 5700 du 11 novembre 1975 portant règlement d'urbanisme, de construction et de voirie de la zone nord du quartier de la Condamine. Le Tribunal a en conséquence invité le Ministre d'État à produire dans le délai d'un mois d'une part le dossier présenté par Monsieur C. et d'autre part les documents annexés à l'Ordonnance souveraine du 11 novembre 1975 « dans un état permettant d'en déterminer exactement le sens et la portée, spécialement en ce qui concerne le plan de masse ».

7. Le Ministre d'État ayant déféré le 3 mars 1994 à la mesure d'instruction ordonnée par le Tribunal, celui-ci, par décision du 17 juin 1994, après avoir rappelé les diverses dispositions réglementaires applicables, a considéré qu'il résultait de l'instruction que la demande présentée par Monsieur C. prévoyait notamment un terrassement sous le niveau actuel de l'atelier Ferrari permettant l'agrandissement des ateliers Honda, la reprise en sous-œuvre des murs périmétriques et la création de trois nouvelles dalles. Constatant ensuite que les plans du dossier révélaient la construction d'un nouvel espace par terrassement, la construction de murs nouveaux sous les murs préexistants et la réalisation d'une dalle et que la création de deux autres niveaux comportait la réalisation de deux dalles nouvelles et la construction de nouveaux murs, il a estimé que, « si les dimensions extérieures des immeubles devaient apparemment rester inchangées, l'importance des travaux projetés, notamment par la création de niveaux supplémentaires, le terrassement sous l'immeuble existant, la reprise en sous-œuvre » ne permettait pas « de les qualifier d'aménagements intérieurs ». Il a ajouté « qu'à supposer même qu'ils puissent être qualifiés d'aménagements intérieurs, ils constitueraient nécessairement des travaux confortatifs, de nature à augmenter la solidité du bâtiment ». Le Tribunal Suprême en a déduit que les travaux projetés étaient contraires aux dispositions des articles 101 et 102 de l'Ordonnance souveraine n° 3647 du 9 septembre 1966 et ne pouvaient bénéficier d'une autorisation. Il a en conséquence annulé pour erreur de droit l'autorisation accordée à Monsieur C. par le Ministre d'État dans sa lettre du 20 mai 1992.

Ces deux décisions appellent les observations suivantes.

Les questions de procédure (décision du 2 février 1994)

8. L'autorisation ministérielle a été délivrée le 20 mai 1992. Ce n'est cependant que le 8 février 1993 que Monsieur V. a saisi le Tribunal Suprême d'une requête. Or, en application du premier alinéa de l'article 13 de l'Ordonnance souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, le délai du recours devant ledit Tribunal 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.

Mais en l'espèce, s'agissant d'une lettre ministérielle, rien n'indique que celle-ci ait fait l'objet d'une quelconque publicité faisant courir le délai à l'encontre des tiers. Dès lors, c'était le second alinéa de l'article 13 qui trouvait à s'appliquer, selon lequel le recours doit être formé dans les deux mois à partir du jour où le fait sur lequel il est fondé a été connu de l'intéressé. En cas de contestation, la preuve de cette connaissance incombe à la partie défenderesse.

Ainsi, et faute pour la partie défenderesse d'avoir établi, et même en l'espèce invoqué, la tardiveté du recours, c'est à juste titre que celui-ci a été déclaré recevable. Il en résulte d'ailleurs que la décision n'a pu intervenir que postérieurement à l'achèvement des travaux. Il est vrai que Monsieur V. n'avait pas sollicité, comme le lui aurait permis l'article 40 de l'Ordonnance souveraine du 16 avril 1963, le sursis à exécution.

9. C'est également de manière fort logique que l'article 1er de la décision du 2 février 1994 a admis l'intervention de Monsieur C.

9.1. Le Tribunal Suprême s'est en effet borné à confirmer sur ce point sa jurisprudence en ce qui concerne l'intervention volontaire d'un tiers ayant intérêt au maintien de la décision déférée (G.-H. Georges, Précis, n° 69 et 144 et les décisions citées).

Si, en plein contentieux, le principe est que l'intervention n'est recevable que si son auteur se prévaut d'un droit auquel la décision à rendre est susceptible de préjudicier, en matière d'excès de pouvoir, elle est recevable dès lors que son auteur justifie d'un intérêt à intervenir (R. Chapus, Droit du contentieux administratif, 4e éd., n° 672). Tel est incontestablement le cas du bénéficiaire d'une autorisation qui a toujours intérêt à obtenir le rejet du recours formé contre ladite autorisation.

En l'espèce, Monsieur C., bénéficiaire de l'autorisation administrative, justifiait ainsi d'un tel intérêt.

9.2. On observera à cet égard qu'en dehors de l'intervention volontaire, il existe l'intervention forcée qui est régie par l'article 18 de l'Ordonnance du 16 avril 1963. Toutefois, cette possibilité est enfermée dans des conditions très strictes puisqu'un tiers ne peut être appelé en cause que sur la demande de l'une des parties. Il semblerait opportun de permettre au Président du Tribunal Suprême de décider lui-même s'il y a lieu d'appeler en cause un tiers.

10. La seconde question de procédure tranchée par la décision du 2 février 1994 concerne les mesures d'instruction.

10.1. Le dernier alinéa de l'article 22 de l'Ordonnance du 16 avril 1963 dispose que « jusqu'à la clôture de la procédure, le Président peut toujours ordonner les mesures d'instruction qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité ». Cette possibilité, qui permet de faire l'économie d'une décision avant dire droit, n'est cependant pas exclusive du pouvoir identique conféré au Tribunal par l'article 32. Cela se conçoit aisément car la nécessité d'ordonner une mesure d'instruction peut n'apparaître que postérieurement à la clôture de l'instruction, à la suite des débats oraux et du délibéré. C'est donc de cette seconde disposition que le tribunal a fait usage en l'espèce (T. Suprême, 19 mai 1969, Société Civile Immobilière Patricia et autres : Rec. à sa date. - 27 juin 1986, Sieur Lucien Tocant : Rec. à sa date).

10.2. En exécution de cette mesure d'instruction, le Ministre d'État a produit les pièces sollicitées et le Président du Tribunal Suprême a invité les parties à prendre communication sans déplacement des pièces et documents déposés. Il est en effet de règle que les pièces produites à l'appui des mémoires, qui peuvent être des documents nombreux et volumineux dont la communication ne saurait être organisée dans tous les cas comme l'est celle des mémoires, n'ont pas à être notifiées aux parties qui « n'ont pas d'autre droit que celui d'être avisées » et de venir en prendre connaissance dans les locaux du greffe (Chapus, op. cit., n° 728). En procédure contentieuse française, ce n'est que depuis le nouveau Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qu'en principe, devant ces deux juridictions, les pièces sont communiquées dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues pour les requêtes (art. R. 138). Encore est-il prévu que, lorsque leur nombre, leur volume ou leurs caractéristiques font obstacle à la production de copie, les pièces sont simplement mises à la disposition des parties au greffe (art. R. 95 al. 2 combiné avec l'article R. 141).

10.3. L'originalité de la mesure d'instruction ordonnée en l'espèce réside dans la double demande relative à la signification de la règle de droit à mettre en œuvre ainsi qu'à la situation précise du requérant, situation de nature à justifier ou à exclure l'application de ladite règle juridique. S'il est en effet très classique de demander à l'Administration de produire le dossier au vu duquel l'autorisation a été obtenue, il est en revanche plus rare de solliciter la production de documents qui ont un caractère réglementaire. Si l'on comprend bien la motivation de la décision du 2 février 1994, le Tribunal Suprême a estimé que les copies des documents annexés à l'Ordonnance souveraine du 11 novembre 1975 n'étaient pas suffisamment claires pour lui permettre d'apprécier si la construction existante appartenant à Monsieur C. et sur laquelle il souhaitait exécuter les travaux était ou non conforme à celles figurant au plan de masse. De cette conformité ou non dépendait le point de savoir si les dispositions relatives aux ouvrages en saillie sur l'alignement telles qu'elles sont définies par les textes généraux concernant l'urbanisme, la construction et la voirie étaient applicables. En d'autres termes, si la construction existante était conforme au plan de masse, elle ne pouvait se voir imposer les dispositions restrictives applicables aux ouvrages en saillie sur l'alignement. Il était donc indispensable de déterminer précisément quel était le plan de masse, ce qui justifie pleinement la décision du Tribunal Suprême de prendre connaissance d'un document très précis. On sait à cet égard que les précisions que donnent les documents graphiques sont souvent nécessaires pour l'application des règles des documents d'urbanisme. C'est ainsi que l'imprécision des documents graphiques peut paralyser l'application des règles d'urbanisme (CE, 15 oct. 1982, Époux de Lannoy : Gaz. Pal. 1983, 1, pan. dr. adm. p. 146 : la trop grande imprécision de la délimitation d'une zone non aedificandi interdit à l'Administration d'opposer un refus à une demande de permis de construire).

La décision du 2 février 1994 doit donc être approuvée en toutes ses dispositions.

La décision au fond (décision du 17 juin 1994)

11. Pour annuler l'autorisation de construire délivrée le 20 mai 1992 à Monsieur C., le Tribunal Suprême s'est fondé sur l'erreur de droit commise par le Ministre d'État. Avant d'examiner le bien-fondé de cette motivation, il convient d'observer que Monsieur V. avait soulevé à titre préliminaire un moyen tiré de la légalité externe de la décision. Il soutenait en effet que celle-ci n'aurait pu intervenir que par arrêté et non par le moyen d'une simple lettre.

11.1. Or, il est constant que le Tribunal Suprême ne s'est pas prononcé sur la pertinence de ce moyen. Certes, il n'avait pas à le faire puisqu'en vertu du principe de l'économie des moyens, le juge, lorsqu'il fait droit à la requête du demandeur, peut se borner à statuer sur le vu d'un seul moyen (R. Chapus, op. cit., n° 800). On peut cependant regretter que le Tribunal Suprême n'ait pas usé de la formule usuelle : « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ». L'emploi de cette formule permet en effet de s'assurer que ce n'est pas parce qu'un moyen n'a pas été « examiné » qu'il n'a pas été vu par la juridiction.

11.2. À dire vrai, la pertinence du moyen tiré d'un vice de forme était délicate à apprécier. Ce n'était pas une incompétence puisque c'était bien le Ministre d'État qui était compétent pour prendre la décision. Ce n'était pas davantage un vice de procédure puisque seule était en cause la forme même de l'acte. En droit français, il ne se serait pas agi non plus d'un vice de forme proprement dit car « seule l'omission ou le mauvais accomplissement des formes substantielles justifie l'annulation de l'acte pour vice de forme » (G. Vedel et P. Delvolvé, Droit administratif, 12e éd., t. 2, p. 311). Ne sont considérées comme substantielles que les formes qui ont pour objet de garantir les droits des administrés ou celles dont l'accomplissement aurait pu changer le sens de la décision attaquée (ibid.). Plus précisément, en principe « la forme de l'arrêté ne s'impose pas, même pour les décisions dont la loi a précisé qu'elles

seraient prises « par arrêté ». Elles peuvent aussi bien être contenues dans le texte d'une lettre, qui ne se distingue d'un arrêté que « par une simple différence de rédaction » (R. Chapus, Droit administratif général, t. 1, 8e éd., n° 1138 et la jurisprudence citée).

On peut toutefois s'interroger sur le point de savoir si cette règle est transposable en droit monégasque, compte tenu des conditions de forme assez strictes prévues par l'article 47 de la Constitution, et notamment du pouvoir d'opposition conféré au Prince. La prise de décision par le moyen d'une lettre au lieu de l'arrêté ministériel prévu n'est donc pas indifférente. Il aurait ainsi été intéressant que le Tribunal Suprême se prononçât sur cette question.

12. Pour annuler la décision attaquée, le Tribunal Suprême a considéré que les travaux projetés étaient contraires aux dispositions des articles 101 et 102 de l'Ordonnance souveraine n° 3647 du 9 septembre 1966 et ne pouvaient bénéficier d'une autorisation.

Il convient d'apprécier le bien-fondé de cette motivation.

12.1. On peut résumer ainsi la motivation très longue de la décision du 17 juin 1994 : il résulte de l'article 104 de l'Ordonnance du 9 septembre 1966 que les constructions existantes non conformes aux dispositions du règlement sont assimilées aux constructions en saillie sur l'alignement. Or, les articles 101 à 103 du règlement prévoient que, sur les constructions en saillie sur l'alignement, sont interdits les travaux confortatifs et les exhaussements, à l'exception des ouvrages qui peuvent être autorisés à titre précaire et révocable lorsqu'ils ne peuvent augmenter la solidité du bâtiment. Par ailleurs, en application de l'article 3 de l'Ordonnance du 11 novembre 1975, les constructions existantes non conformes à celles figurant au plan de masse de la zone nord du quartier de la Condamine annexé à l'Ordonnance sont soumises aux règles applicables aux ouvrages en saillie sur l'alignement.

Après avoir ainsi rappelé les dispositions réglementaires en vigueur, le Tribunal Suprême devait les appliquer à l'espèce.

Il a alors estimé d'une part que les immeubles étaient au nombre des constructions existantes non conformes à celles figurant au plan de masse, d'autre part, que les travaux autorisés ne pouvaient être qualifiés d'aménagements intérieurs, qu'enfin, « à supposer même qu'ils puissent être qualifiés d'aménagements intérieurs, ils constitueraient nécessairement des travaux confortatifs, de nature à augmenter la solidité du bâtiment ». Le Tribunal Suprême en a alors justement déduit qu'ils étaient contraires aux dispositions des articles 101 et 102 de l'Ordonnance du 9 septembre 1966.

12.2. La difficulté était double.

D'une part, il convenait de déterminer si les immeubles existants étaient ou non conformes aux constructions figurant au plan de masse. C'est pour pouvoir répondre à cette question que le Tribunal Suprême, dans sa précédente décision, avait demandé à l'Administration de produire les documents annexés à l'Ordonnance du 11 novembre 1975 « dans un état permettant d'en déterminer exactement le sens et la portée ».

D'autre part, il convenait de porter une appréciation technique sur la nature des travaux autorisés. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que le Tribunal Suprême s'est trouvé confronté à la nécessité de porter une appréciation d'ordre technique. Ainsi que le relevait à juste titre M. George dans son commentaire sur la décision rendue le 6 février 1992 (SCI Claude : Rec. à sa date), c'était aussi à une appréciation technique que s'était livré le Tribunal en qualifiant des mansardes de « non habitables ».

12.3. L'obligation dans laquelle s'est trouvé le Tribunal Suprême de se pencher sur les techniques de construction semble d'ailleurs l'avoir gêné. En effet, après avoir énoncé que les travaux autorisés ne pouvaient être qualifiés d'aménagements intérieurs, le Tribunal a ajouté « qu'à supposer même qu'ils

puissent être qualifiés d'aménagements intérieurs, ils constitueraient nécessairement des travaux confortatifs, de nature à augmenter la solidité du bâtiment ».

Sur un plan strictement juridique, il n'y a rien à redire à une telle motivation puisque, si le procédé de la motivation alternative est proscrit lorsque les diverses hypothèses envisagées par la décision conduisent à des solutions juridiques différentes (J. Boré, La cassation civile, n° 2300), il est toléré « si les termes de l'alternative sont justifiés en fait, s'ils produisent le même effet juridique et s'ils recouvrent la totalité des hypothèses possibles » (Boré, op. cit., n° 2301).

Or en l'espèce, qu'il ne s'agisse pas de simples aménagements intérieurs ou qu'il s'agisse d'aménagements intérieurs à caractère confortatif, dans les deux cas ils étaient proscrits par les articles 101 et 102 de l'Ordonnance du 9 septembre 1966.

Il reste qu'une telle motivation alternative est insatisfaisante pour l'esprit car, comme le fait valoir M. Boré, par ce procédé le juge y confesse son incertitude. Mais c'est probablement la conséquence nécessaire de l'obligation dans laquelle il se trouve de se pencher sur des considérations techniques qui dépassent ses connaissances normales.

12.4. Il faut cependant bien admettre que la décision soumise à l'appréciation du tribunal était loin d'être satisfaisante car elle comportait une contradiction interne. On ne voit pas en effet comment l'Administration avait pu sérieusement accorder une autorisation qu'elle qualifiait elle-même de précaire et révoquant pour des travaux de terrassement, de reprise en sous-œuvre de murs périmétriques, de construction de murs nouveaux, de réalisation de dalles et de création de deux niveaux supplémentaires. Une autorisation précaire et révoquant ne peut concerner que des travaux eux-mêmes précaires, permettant une remise en l'état initial. Ce n'était certainement pas le cas des travaux autorisés par la décision querellée.

13. **Conclusion**

Sous réserve d'une motivation quelque peu touffue, qui, tout en semblant oublier de répondre à un moyen, comporte des citations de textes parfois à répétition, et sous réserve du caractère peu satisfaisant de la motivation alternative adoptée, la décision du Tribunal Suprême du 17 juin 1994 doit être approuvée dans son principe. L'Administration avait autorisé des travaux confortatifs sur des immeubles qui n'étaient pas conformes aux constructions figurant au plan de masse de la zone nord du quartier de la Condamine. C'est le mérite du Tribunal Suprême, au terme d'une instruction minutieuse qui l'a conduit à ordonner une mesure d'instruction supplémentaire pour s'assurer de la situation exacte des immeubles et de la nature des travaux, d'avoir ainsi pu faire application de la réglementation de l'urbanisme à un cas d'espèce très délicat. La technicité des questions posées ne saurait conduire le juge à refuser d'exercer son contrôle.