

Tribunal Suprême, 3 juin 2008, Société B.I. L. c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	3 juin 2008
<i>IDBD</i>	27325
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématique</i>	Procédure civile

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2008/06-03-27325>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif réglementaire

Urbanisme et construction

Recours en annulation - Ordonnance souveraine portant délimitation, plans de coordination et règlement particulier d'urbanisme, de construction et de voirie

Procédure

Désistement - Acceptation - Amende et dépens à la charge de la requérante en raison de la date de notification du désistement

Le Tribunal Suprême

Siégeant et délibérant en assemblée plénière et statuant en matière administrative

Vu la requête de la Société B. I. Ltd enregistrée au Greffe général le 8 juin 2007, tendant à l'annulation par la voie du recours pour excès de pouvoir de l'Ordonnance souveraine n° 826 du 30 novembre 2006 modifiant l'Ordonnance souveraine n° 15.630 du 13 janvier 2003 portant délimitation, plans de coordination et règlement particulier d'urbanisme, de construction et de voirie du quartier ordonné du Port Hercule, ensemble la décision explicite de rejet de Monsieur le Ministre d'État, en date du 6 avril 2007, de son recours gracieux du 8 février 2007.

CE FAIRE,

Attendu que rappelant qu'une précédente Ordonnance souveraine n° 15 du 10 mai 2005, portant déjà modification de l'Ordonnance souveraine du 13 janvier 2003 a été annulée par le Tribunal Suprême dans sa décision 2005/20 du 12 juin 2006, sur recours du Syndicat des copropriétaires de l'immeuble L. S., la société requérante conteste le bien-fondé des deux fins de non-recevoir opposées par SE le Ministre d'État à sa requête gracieuse, savoir pour la première, la tardiveté, et pour la seconde, le défaut d'intérêt pour agir.

Que s'agissant de la tardiveté, il est exposé que l'Ordonnance souveraine attaquée n° 826 du 30 novembre 2006 est parue au Journal de Monaco, bulletin officiel de la Principauté, du 8 décembre 2006, sous le numéro 7.785. Que dès lors le délai de recours gracieux commençait à courir le 9 décembre pour s'achever le 9 février.

Que formé en l'espèce par LRAR du 8 février, expédiée le 9 février ainsi qu'en atteste la preuve du dépôt, ledit recours n'était point tardif nonobstant le fait qu'il soit parvenu au Ministre d'État le 12 février.

Que par voie de conséquence, le recours contentieux introduit dans les deux mois du rejet explicite opposé, était donc recevable.

Attendu qu'en ce qui concerne l'intérêt à agir, la Société B. I. Ltd est propriétaire d'un bien situé à l'intérieur du périmètre visé par l'Ordonnance

Attendu que la requête est également bien fondée, l'Ordonnance attaquée ayant été prise sur une procédure doublement irrégulière, dans le même temps où elle viole sur le fond, l'article 8 de l'Ordonnance n° 674 du 3 novembre 1959 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie.

Qu'enfin, l'Ordonnance attaquée est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Attendu que l'Ordonnance en date du 30 novembre 2006 a été prise sans consultation préalable du Conseil de la mer institué par l'article L. 110-1, alinéa 1, du Code de la mer, en violation des dispositions de l'article L. 230-1 du même code selon lequel « *les dispositions du présent titre, sans préjudice de celles du titre II, ont pour objet d'assurer, par des mesures appropriées, la conservation et le développement naturels de la faune et de la flore marines et, à ces fins, de préserver de tous troubles le milieu marin et de prévenir les dommages susceptibles d'être causés au sol et au sous-sol ainsi qu'aux ouvrages appropriés qui y sont implantés.*

Elles s'appliquent à l'ensemble des rivages, des eaux intérieures et des eaux territoriales ; dans ces limites, des aires particulières peuvent être définies en vue d'assurer une protection spécifique ».

Que l'article L. 230-2 du Code de la mer ajoute « *les conditions d'application de l'article précédent sont déterminées, après avis du Conseil de la mer, par des ordonnances souveraines qui précisent notamment :*

.....

3 – les conditions d'exercice dans lesdites eaux et aires de toute activité susceptible de nuire au maintien de leur qualité écologique ».

(...)

Attendu qu'en l'espèce, l'Ordonnance souveraine du 30 novembre 2006 comporte en annexe :

– Un règlement portant dispositions générales d'urbanisme applicables à l'ensemble du quartier,

- Sept règlements portant dispositions particulières d'urbanisme applicables aux zones 1 à 7.

Qu'il ressort notamment de ces dispositions particulières applicables aux zones 1, 2, 3, 5 et 6 que « *peuvent être édifiés dans ces îlots (...) les ouvrages maritimes publics : protection contre la mer et fixation du littoral, digues, quais, pontons, enrochements* », ainsi que pour la zone 6 « *les constructions et ouvrages publics liés aux activités portuaires* » et dans les zones 1, 2, 3, 5, outre celles-ci, les ouvrages « *liés aux activités balnéaires, nautiques, de plaisance et de croisière* ».

Que dans la zone 4 « *peuvent être édifiés dans cet îlot les locaux à usage d'activité commerciale, à condition d'être implantés en rez-de-chaussée avec un éventuel développé au premier étage et d'être liés au fonctionnement des activités portuaires ou de participer à l'animation du Port Hercule* ».

Attendu qu'il est manifeste que nombre de ces activités emportant utilisation du rivage, du sol et du sous-sol, prévues par l'Ordonnance en litige, sont susceptibles de générer des troubles au milieu marin et des dommages au sol et au sous-sol, au sens de l'article L. 230-1 du Code de la mer.

Que dès lors, en application de l'article L. 230-2 du même code, les Ordonnances souveraines susceptibles d'avoir ce type d'effet ne peuvent être adoptées qu'après avis motivé du Conseil de la mer.

Attendu en second lieu que la décision attaquée est entachée d'un second vice de procédure par défaut de consultation, pour avis conforme, du Comité supérieur d'urbanisme, alors que l'article 12 de l'Ordonnance-loi du 3 novembre 1959 dispose : « *qu'il est donné délégation à l'autorité souveraine pour prendre, par voie d'ordonnance et après avis du Comité visé à l'article 3, toutes les mesures complémentaires applicables à la construction, à l'urbanisme et à la voirie* ».

Que cependant, l'Ordonnance attaquée, emporte dérogation à l'article 5, chiffres 2 et 3 (secteurs des opérations ordonnancées et secteurs des opérations urbanisées), et à l'article 8 (maintien des zones vertes, parcs ou jardins publics), sans pour autant que ses visas témoignent de la consultation du Comité supérieur de l'urbanisme.

Attendu sur le fond que l'Ordonnance attaquée viole l'article 8 de l'Ordonnance-loi 674 du 3 novembre 1959, lequel dispose :

« *Le caractère actuel des zones vertes constituées par des parcs ou jardins publics devra être maintenu. En dehors de ces zones, et dans les secteurs visés aux chiffres 2 et 3 de l'article 5 ci-dessus, une superficie non bâtie devra subsister ou être créée lors de toute opération de construction dans des conditions qui seront fixées par Ordonnance souveraine...* ».

Qu'à ces dispositions s'ajoutent de plus fort celles de l'Ordonnance du 9 septembre 1966, laquelle rappelle en son article 56, que les zones vertes visées à l'article 8 de l'Ordonnance du 3 novembre 1959 doivent être maintenues.

Attendu que l'Ordonnance souveraine attaquée opère le déclassement d'un parc public, ce que SE Monsieur le Ministre d'État justifie, dans son rejet du recours gracieux, par le fait que le parc ne serait pas réellement utilisé par le public en raison de ses caractéristiques (présence de rochers qui rendent ce terrain très peu accessible)... alors que le parc public n'est pas qualifié tel au seul regard de sa praticabilité, mais également en ce qu'il participe du paysage de la Principauté et à la qualité de vie.

Attendu que l'argument de SE Monsieur le Ministre d'État selon lequel le projet participerait à la création de jardins publics en continuité et à l'intégration paysagère d'immeubles en projet, n'est pas pertinent dès lors qu'il implique des immeubles à construire, qui ne pourront être autorisés qu'ultérieurement.

Qu'ainsi l'Ordonnance attaquée viole l'Ordonnance-loi du 3 novembre 1959 en supprimant un parc public à caractère de zone verte en secteur ordonnancé.

Attendu enfin que l'Ordonnance critiquée permet le déclassement au sein de la zone, d'une parcelle inconstructible, actuellement aménagée en espace vert accessible au public, en zone constructible, ce qui est contraire à l'intérêt public, qui est de maintenir cet espace vert accessible au public compte tenu de l'absence de tels lieux dans le quartier ordonnancé du Port Hercule ; qu'à l'inverse, un tel déclassement ne tend qu'à favoriser des intérêts privés.

Vu la contre-requête présentée au nom de l'État le 10 août 2007 concluant au rejet de la requête.

Attendu à titre principal, que celle-ci est irrecevable dès lors que le recours gracieux parvenu le 12 février doit être considéré comme tardif, dès lors qu'en droit monégasque comme en droit français, l'expression « *recours formé* » signifie que le recours doit parvenir ou être déposé avant l'expiration du délai (cf. art. R. 421-1 du CJA français ; CE, 30 déc. 1998, Épx S. : Rec. CE, p. 1087).

Que le recours gracieux, dont la requérante reconnaît elle-même qu'il n'a été posté que le 9 février, ne pouvait parvenir qu'après l'expiration du délai de recours contentieux, en l'espèce le 12 février, alors que le délai avait expiré le 9.

Que par voie de conséquence, le délai de recours contentieux n'a pas été prorogé aux termes mêmes de l'article 15 de l'Ordonnance n° 2.984 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême.

Attendu qu'en ce qui concerne l'intérêt à agir de la requérante, si celle-ci affirme justifier d'un titre de propriété d'un bien situé à l'intérieur du périmètre visé par l'ordonnance attaquée, elle ne le produit pas.

Attendu qu'à titre subsidiaire sur le fond, SE le Ministre d'État conteste catégoriquement que l'Ordonnance souveraine attaquée viole le Code de la mer et notamment son article L. 230-2, faute d'avoir été précédée de la consultation du Conseil de la mer.

Qu'en effet qu'il résulte des dispositions conjuguées des articles L. 230-1 et L. 230-2 du Code de la mer que la consultation préalable du Conseil de la mer n'est obligatoire que pour les Ordonnances souveraines ayant spécifiquement pour objet la protection du milieu marin.

Attendu que c'est inexactement que la requérante croit pouvoir invoquer la décision du Tribunal Suprême du 12 juin 2006 Syndicat des copropriétaires L. S., dès lors que celle-ci n'a prononcé l'annulation de l'Ordonnance souveraine n° 15 du 10 mai 2005 qui prévoyait la réalisation d'un ensemble de loisirs pour jeunes dans la zone n° 7 dite de l'Anse du Portier, que « *sous réserve de réaliser les ouvrages nécessaires à la protection des constructions contre la mer* ».

Attendu que tel n'est pas le cas de l'Ordonnance souveraine attaquée qui ne prévoit plus, dans la zone 7, la réalisation d'un ensemble de loisirs pour jeunes, ni des ouvrages de protection correspondants, et qui comporte, en ce qui concerne les autres zones, des dispositions identiques à celles qui figuraient déjà dans l'Ordonnance souveraine attaquée et dont le Tribunal Suprême n'avait pas considéré qu'elles nécessitaient la consultation préalable du Conseil de la mer.

Attendu que c'est tout aussi inexactement que la requérante excipe du défaut de consultation du Comité supérieur de l'urbanisme prétendument obligatoire à raison de la dérogation apportée aux articles 5 chiffres 2 et 3 et à l'article 8 de l'Ordonnance-loi n° 674 du 3 novembre 1959.

Attendu en effet que conformément à l'article 12 alinéa 2 de ladite Ordonnance-loi, cette consultation n'est exigée que pour les dérogations individuelles accordées pour une opération d'urbanisme déterminée.

Que d'ailleurs, la consultation du Comité supérieur de l'urbanisme, à l'occasion de l'élaboration des Ordonnances souveraines relatives aux quartiers ordonnancés, n'aurait aucun sens puisque, par hypothèse même, ces Ordonnances souveraines ont pour objet de « *déroger* » à la réglementation existante, en la modifiant.

Attendu, qu'au contraire, aux termes de l'article 1er de l'Ordonnance n° 1.349 du 30 juin 1956, modifiée, c'est le Comité consultatif pour la construction qui doit être consulté.

« *7e sur les projets de plans de coordination concernant le secteur des ensembles ordonnancés visés à l'article 5 de l'Ordonnance-loi n° 674 du 3 novembre 1959, ainsi que les projets de plans de coordination partiels prévus à l'article 13 de l'ordonnance n° 2120 du 16 novembre 1959* ».

Attendu qu'en ce qui concerne la légalité interne de l'Ordonnance attaquée, aucune des deux branches du moyen invoqué n'est fondée.

Attendu tout d'abord que les dispositions de l'Ordonnance-loi n° 674 ne sont pas applicables lors de l'élaboration des Ordonnances souveraines relatives aux quartiers ordonnancés, lesquels, par hypothèse même, sont susceptibles de déroger aux règles d'urbanisme applicables dans les autres secteurs de la Principauté, de telle sorte que le moyen tiré de la violation de l'article 8 de l'Ordonnance-loi n° 674 qui prévoit le maintien des zones vertes et de tous les « *espaces plantés, publics ou privés* », est inopérant.

Attendu qu'en ce qui concerne le moyen tiré de déclassement d'un espace vert ouvert au public, cette parcelle n'était pas en fait utilisée par ce dernier en raison de la présence de rochers qui la rendait peu accessible ; qu'au demeurant, la transformation en jardin public de cette parcelle n'était qu'un aménagement provisoire résultant d'un accord conclu en 1989 entre l'État et la Société I. de la P..

Que ce « *jardin public* » ne constitue donc pas une composante majeure du paysage ou de la qualité de vie du secteur.

Qu'au surplus, sa suppression est compensée par l'obligation de réaliser des aménagements paysagers en terrasse de couverture et de mettre en place une circulation publique piétonne plus aisée.

Attendu qu'enfin, cette suppression n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'elle répond à un intérêt public, dans la mesure où elle s'insère dans un projet de renouvellement urbain, qui implique la modification de l'assiette de la voirie afin de procéder aux restructurations indispensables du domaine public.

Vu la réplique enregistrée le 12 septembre 2007, qui conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens et dans laquelle la Société B. I. Ltd maintient tout d'abord, qu'aucune disposition comparable à l'article R. 421-1 du CJA français n'existe à Monaco, dont la jurisprudence n'a jamais consacré la théorie de la réception ; que dès lors, sa requête est recevable.

Attendu que l'ordonnance critiquée viole bien le Code de la mer pour défaut de consultation du Conseil de la mer, nonobstant la réserve dont était assortie la censure par le Tribunal Suprême de l'Ordonnance n° 15 du 10 mai 2005, savoir « *de réaliser les ouvrages nécessaires à la protection des constructions contre la mer* » ; qu'en effet, les sept règlements portant dispositions particulières d'urbanisme, applicables aux zones 1 à 7, portés par l'Ordonnance critiquée prévoient bien d'autoriser des ouvrages maritimes publics de protection contre la mer.

Attendu ensuite que l'article 12, alinéa 2, de l'Ordonnance-loi du 3 novembre 1959 n° 674, ne saurait s'appliquer qu'aux seules « *autorisations individuelles accordées pour une opération déterminée* », dès lors que ladite disposition prévoit : « *Il ne pourra être dérogé par décision du Gouvernement aux dispositions de l'article 5, chiffres 2 et 3, des alinéas 2 et 3 de l'article 8 ci-dessus, ainsi qu'à celles des ordonnances fixant les modalités d'application desdits articles, que sur avis conforme d'un Comité supérieur d'urbanisme placé sous la présidence du Président du Conseil d'État, et qui comprendra en nombre égal, d'une part, des membres représentés par le Conseil national et par le Conseil communal et, d'autre part, des membres représentés par le Gouvernement* ».

Attendu qu'une Ordonnance souveraine est bien, au sens de l'article 12 alinéa 2, une Ordonnance fixant les modalités d'application des articles 5 et 8 l'Ordonnance-loi du 3 novembre 1959 qui lui est supérieure ; qu'il n'est pas contesté que l'Ordonnance attaquée y déroge ; qu'il était donc bien nécessaire qu'elle soit adoptée après avis du Comité.

Vu la duplique présentée au nom de l'État le 16 octobre 2007, laquelle admet l'intérêt à agir de la société requérante au vu du titre de propriété produit, mais maintient la tardiveté de la requête.

Attendu en effet que par recours « *formé* » au sens de l'article 15 de l'Ordonnance n° 2.984, il faut nécessairement entendre un recours « *parvenu* » au Greffe avant l'expiration du délai, sauf à priver cette notion de délai de toute portée en lui retirant son caractère certain ; que dès lors, la transposition de la Jurisprudence du Conseil d'État français s'impose.

Attendu subsidiairement sur le fond que le Ministre d'État maintient que c'est pas une fausse interprétation de la décision du Tribunal Suprême du 12 juin 2006 Syndicat des copropriétaires de l'immeuble L. S., que la requérante persiste à soutenir que l'Ordonnance souveraine attaquée ne pouvait être adoptée qu'après avis du Conseil de la mer, dès lors qu'elle autorise l'édification, dans les zones 1 à 7, d'ouvrages maritimes publics ainsi que de constructions et ouvrages publics liés aux activités portuaires.

Attendu qu'en effet, le Tribunal Suprême a relevé que l'Ordonnance souveraine qui lui était déférée permettait d'édifier dans la zone n° 7, dite l'Anse du Portier, un complexe de loisirs pour jeunes, mais seulement « *sous réserve de réaliser les ouvrages nécessaires à la protection des constructions contre la mer* » ; qu'il a considéré que cette réserve constituait une mesure destinée « *à prévenir des dommages susceptibles d'être causés au sol et au sous-sol* » au sens de l'article L. 230-1 du Code de la mer, ce qui avait pour conséquence de rendre nécessaire la consultation, sur ce point, du Conseil de la mer.

Attendu que l'Ordonnance souveraine présentement attaquée a été adoptée à la suite de cette décision du Tribunal Suprême du 12 juin 2006 ; qu'elle reprend les dispositions de l'Ordonnance annulée, à l'exception de celle autorisant dans la zone 7 la création d'un « *complexe de loisirs pour les jeunes, sous réserve de réaliser les ouvrages maritimes nécessaires à la protection des constructions contre la mer* » ; qu'ainsi, la seule disposition de l'Ordonnance souveraine du 10 mai 2005 dont le Tribunal Suprême avait considéré qu'elle devait entraîner la consultation du Conseil de la mer, a été supprimée dans la nouvelle Ordonnance souveraine du 30 novembre 2006 ; que c'est dès lors vainement que la requérante relève que l'Ordonnance attaquée autorise dans toutes les zones la construction d'ouvrages maritimes publics, puisque la précédente l'autorisait déjà sans que le Tribunal Suprême ait considéré pour autant dans sa décision précitée qu'elle rendait nécessaire la consultation du Conseil de la mer.

Attendu qu'en ce qui concerne le défaut de consultation du Comité supérieur d'urbanisme, SE le Ministre d'État maintient qu'il résulte de la lecture de l'article 12, alinéa 2, de l'Ordonnance-loi du 3 novembre 1959 que cet avis n'est obligatoire que pour déroger par décision individuelle, tant aux dispositions de l'Ordonnance-loi elle-même qu'aux dispositions des Ordonnances fixant les modalités d'application de cette Ordonnance-loi.

Vu la décision attaquée,

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier,

Vu la Constitution, notamment en son article 90,

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême et notamment son article 15,

Vu l'Ordonnance souveraine attaquée n° 826 du 30 novembre 2006 portant modification de l'Ordonnance souveraine n° 15.630 du 13 janvier 2003, ensemble, la décision explicite de rejet en date du 6 avril 2007 opposée par SE le Ministre d'État à la requête gracieuse d'annulation de ladite Ordonnance souveraine.

Vu l'Ordonnance du 21 novembre 2007 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 2 juin 2008,

Oùï Monsieur José Savoye, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport,

Oùï Maître Jean-Pierre Licari, avocat-défenseur pour la Société B. I. Ltd,

Oùï Maître Molinié, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour l'État de Monaco,

Oùï le Ministère public en ses conclusions et réquisitions.

Après en avoir délibéré,

Considérant que par une lettre en date du 30 mai 2008 adressée au Président du Tribunal Suprême et confirmée à l'audience du 2 juin 2008, la société requérante déclare se désister de son recours, ce à quoi le Ministre d'État ne s'est pas opposé ; que ce désistement est pur et simple ; qu'il y a donc lieu d'en donner acte ;

Considérant toutefois que le désistement dont s'agit étant intervenu moins de trente jours avant la date fixée pour les débats, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article 36 de l'Ordonnance souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 portant organisation et fonctionnement du Tribunal Suprême, et en outre de mettre les dépens à la charge du demandeur ;

Décide :

Article 1er

Il est donné acte à la société B. I. Ltd de son désistement accepté par SE le Ministre d'État ;

Article 2

La Société B. I. Ltd est condamnée à 5 000 euros d'amende et aux dépens,

Article 3

Expédition de la présente décision sera transmise à Monsieur le Ministre d'État.