

## Tribunal Suprême, 17 mai 2010, S.A.M. M. P. Group c/ Ministre d'État

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	17 mai 2010
<i>IDBD</i>	2460
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Contrats et marchés publics ; Loi et actes administratifs unilatéraux ; Justice (organisation institutionnelle) ; Travaux publics

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2010/05-17-2460>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

Compétence - Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Procédure - Ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême - Délai de recours - Connaissance avérée de la mesure contestée - Tardiveté du recours. Irrecevabilité (oui)

## Le Tribunal Suprême

### **Siégeant et délibérant en assemblée plénière,**

Vu la requête présentée par la SAM M. P. GROUP, enregistrée au greffe général du Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco le 1er juillet 2009, tendant d'une part à l'annulation de la décision du Conseil de Gouvernement du 25 juin 2008, notifiée à la SAM M. P. GROUP par lettre simple du Directeur des Travaux Publics du 18 juillet 2008, ayant prononcé la radiation de la SAM M. P. GROUP de la liste des entreprises devant être consultées à l'occasion des appels d'offres organisés par les services du Département de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme et, d'autre part, à la condamnation de l'État à verser à la SAM M. P. GROUP la somme de 7 489 500 € en réparation des préjudices causés par cette décision.

Ce faire :

Attendu que Monsieur M. P. a assumé des fonctions de direction ou d'administrateur dans diverses sociétés de construction depuis de nombreuses années ; que la société immobilière qu'il dirigeait a pris le 22 janvier 2003 la dénomination de M. P. GROUP puis a modifié ses statuts le 25 janvier 2005 pour inclure dans son objet social « l'étude, l'ingénierie ainsi que la réalisation des travaux de tous corps d'état dans le domaine de la construction ou de la rénovation dans le cadre des marchés publics, privés et industriels » ; que, le 24 mai 2006, la SAM M. P. GROUP a demandé à être inscrite sur la liste des entreprises devant être consultées à l'occasion d'appels d'offres dans le domaine du bâtiment et du génie civil ; que le 31 août 2006, le directeur des travaux publics a informé la SAM M. P. GROUP de son inscription sur ladite liste, avec le même plafond de 1 M € pour tous les corps d'état ; que, par lettres du 6 septembre 2006 et du 12 septembre 2006, la SAM M. P. GROUP a contesté le plafond de 1 M € ; que par lettre du 17 janvier 2007, le Directeur des Travaux Publics a informé la SAM M. P. GROUP que, dans sa séance du 3 janvier 2007, le Conseil de Gouvernement avait accédé à sa demande en relevant le plafond à 2,5 M € ; que, contre toute attente, par lettre du 1er avril 2008, le Directeur des Travaux Publics a indiqué à la SAM M. P. GROUP que, à la suite de la réunion de la Commission Consultative Mixte de Classement et de la décision du Gouvernement Princier, elle ne serait plus consultée en raison de l'absence de moyens techniques et humains en son sein ; que, le 4 avril 2008, la SAM M. P. GROUP a contesté cette décision ; que, par lettre du 29 mai 2008, le Ministre d'État a indiqué à la SAM M. P. GROUP que sa contestation serait instruite dans le cadre de la procédure d'appel prévue par le vade-mecum du service des travaux publics ; que le 18 juillet 2008, le Directeur des Travaux Publics a informé la SAM M. P. GROUP du rejet de son appel, décidé en Conseil de Gouvernement le 25 juin 2008, au motif qu'aucun élément nouveau n'était venu étayer son dossier de renouvellement ;

Attendu que la décision du 1er avril 2008 ayant prononcé la radiation de la SAM M. P. GROUP est entachée d'un vice de procédure qui affecte la décision du 18 juillet 2008 ; que la procédure d'appel organisée par le vade-mecum s'analyse en un recours gracieux, préalable obligatoire à la saisine du juge, permettant au Conseil de Gouvernement d'arrêter définitivement la position de l'administration ; que la décision prise ainsi sur recours gracieux est illégale lorsque la décision initiale a été prise selon une procédure irrégulière ; que tel est le cas en l'espèce dès lors que, préalablement à la mesure de radiation, la SAM M. P. GROUP n'a pas été mise en mesure de présenter ses observations et ses objections ; que la décision de radiation a ainsi méconnu les droits de la défense ; que cette méconnaissance n'a pas été réparée par l'exercice de l'appel formé par l'entreprise dès lors que cette procédure d'appel n'a elle-même aucun caractère contradictoire ; que, par ailleurs, le Conseil de Gouvernement s'est borné à confirmer la décision du 1er avril 2008 sans procéder à un nouvel examen de dossier ;

Attendu en outre que la décision du 18 juillet 2008 ne respecte pas la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ; qu'en effet sa rédaction particulièrement laconique ne précise pas les éléments concrets de fait pris en compte par le Conseil de Gouvernement de sorte que l'entreprise n'est pas en mesure d'apprécier les raisons du rejet de son appel ; que, si l'on doit considérer que cette décision se réfère implicitement mais nécessairement à la décision du 1er avril 2008, la motivation tout aussi sommaire de celle-ci ne respecte pas davantage les exigences de la loi du 29 juin 2006 ;

Attendu que, sur le fond, la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur d'appréciation ; qu'en effet le contenu du dossier remis à l'administration par la SAM M. P. GROUP démontre que l'entreprise remplissait toutes les conditions, non seulement pour être inscrite sur la liste des entreprises devant être consultées, mais même pour pouvoir bénéficier d'un plafond de consultation illimité ;

que d'ailleurs l'administration a implicitement mais nécessairement reconnu que l'entreprise disposait de moyens techniques suffisants, d'abord en l'inscrivant sur la liste le 31 août 2006, puis en augmentant son plafond de consultation le 17 janvier 2007 ;

Attendu que l'annulation de la décision du 18 juillet 2008 ouvre à la SAM M. P. GROUP droit à l'indemnisation des préjudices résultant de cette décision illégale ; que, entre la date de son inscription, le 31 août 2006, et la date de sa radiation, le 18 juillet 2008, la société a répondu à presque tous les appels d'offres ; qu'en procédant à sa radiation, l'administration monégasque l'a privée de toute chance de remporter un appel d'offres, que ce soit à titre individuel ou en qualité de membre d'un groupement d'entreprises ; que la radiation l'a aussi privée de toute chance de pouvoir renégocier son plafond d'admission à concourir alors que, dans les faits, elle remplit toutes les conditions pour bénéficier d'un plafond illimité ; que l'indemnité à laquelle la SAM M. P. GROUP peut prétendre, au titre du manque à gagner, peut être évaluée à 5 % du montant des adjudications auxquelles elle n'a pu participer entre le 1er avril 2008 et le 30 juin 2009, soit au total 4 489 500 € de manque à gagner ; que la décision de radiation a causé en outre une grave atteinte à l'image commerciale de la SAM M. P. GROUP, de sorte que le préjudice commercial peut être évalué à 3 000 000 €.

Vu la contre-requête enregistrée le 7 septembre 2009 par laquelle le Ministre d'État conclut à titre principal à l'irrecevabilité de la requête pour tardiveté ; qu'il apparaît en effet que la SAM M. P. GROUP a eu connaissance de la décision du 18 juillet 2008 dès le 21 juillet 2008, ainsi qu'en témoignent les mentions portées sur la lettre de notification de la décision attaquée produite par cette société elle-même ; qu'en tout état de cause, il ressort de la requête que la SAM M. P. GROUP a eu connaissance de tous les appels d'offres auxquels, faute d'être inscrite sur la liste des entreprises consultables, elle n'a pu être candidate ; qu'elle a même expressément demandé à être consultée, en qualité de sous-traitant, par lettre du 16 décembre 2008 ; que c'est donc au plus tard à cette date qu'elle a eu connaissance de la décision du 18 juillet 2008 ; que le délai de deux mois prévu par l'article 13 de l'Ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 relative à l'organisation et au fonctionnement du Tribunal Suprême était donc dépassé au moment de l'introduction de la requête ;

Attendu, à titre subsidiaire, que l'irrégularité de procédure dénoncée par la requérante n'est pas établie ; qu'en effet, à supposer même que la procédure d'appel puisse être analysée en un recours préalable obligatoire, ce qui est loin d'être évident, cette procédure d'appel peut remédier aux éventuelles insuffisances procédurales initiales ; que l'appel permet précisément, aux termes de l'article II-B du vade-mecum, de présenter des observations écrites assorties de pièces justificatives ; qu'en tout état de cause, la mesure de radiation ne constitue pas une sanction, de sorte que le principe du respect des droits de la défense n'est pas ici applicable ; que l'autorité administrative a bien procédé à un nouvel examen du dossier mais que, faute de nouvel élément fourni par la société dans le cadre de l'appel, elle n'a pu que confirmer la décision de radiation du 1er avril 2008 ;

Attendu que la décision du 18 juillet 2008 est suffisamment motivée ; qu'elle n'avait en effet pas à préciser les raisons pour lesquelles la radiation était intervenue, puisque ces raisons figurent dans la décision initiale du 1er avril 2008, mais seulement les raisons pour lesquelles l'appel était rejeté, ce qui a bien été le cas ; que, pour sa part, la décision du 1er avril 2008 était suffisamment motivée par « l'absence de moyens techniques et humains », rien n'imposant à l'administration de préciser, corps d'état par corps d'état, les moyens techniques et humains mis en œuvre par l'entreprise ;

Attendu, sur le fond, qu'en constatant l'absence de moyens techniques et humains, l'administration n'a commis ni erreur de droit ni erreur d'appréciation ; qu'il ressort en effet du dossier produit par la société requérante que celle-ci, ne disposant que d'une petite structure d'études et d'ingénierie, n'est pas une société spécialisée dans les travaux de construction ou le génie civil ; que les circonstances de l'inscription en 2006 puis de l'augmentation du plafond de consultation en 2007 sont indifférentes dès lors qu'il ne s'agissait que d'une anticipation liée au projet de la société de se transformer en société de construction en 2005, ce qu'elle n'a finalement jamais fait ;

Attendu que les conclusions indemnitaires de la SAM M. P. GROUP ne pourront qu'être rejetées, même si par extraordinaire la décision attaquée devait être annulée ; qu'en effet, la requérante ne peut justifier d'aucune chance d'emporter seule un marché, ainsi qu'en témoignent non seulement son échec à tous les appels d'offres auxquels elle s'est présentée entre le 31 août 2006 et le 1er avril 2008 mais aussi l'absence de moyens techniques et humains ; que les chances de succès dans le cadre d'un groupement d'entreprises sont purement hypothétiques ; que le préjudice commercial, d'ailleurs revendiqué au titre d'une activité de gestion immobilière et non de construction, n'est pas établi.

Vu le mémoire en réplique de la SAM M. P. GROUP enregistré le 8 octobre 2009, tendant aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens, et ajoutant :

– sur la recevabilité, que la connaissance acquise visée dans l'article 13 de l'Ordonnance n° 2.984 suppose que cette connaissance soit de nature à révéler aux intéressés les vices de la décision susceptibles de servir de base à un recours ; qu'en l'espèce, la rédaction sommaire de la décision attaquée du 18 juillet 2008 ne permettait pas à la requérante d'être informée de la procédure suivie ; qu'en outre, dès lors que la notion d'appel figurant dans le vade-mecum est de nature à perturber les justiciables, et qu'aucune autre voie de recours n'y est mentionnée, l'article 13 al. 2 de l'Ordonnance n° 2.984 ne respecte pas le droit des monégasques à l'accès au juge garanti par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;

– sur la légalité externe que l'État ne démontre pas que l'appel de la société requérante a bien fait l'objet d'un nouvel examen ;

– que la motivation de la décision attaquée est insuffisante puisque, dès lors que les renseignements demandés à l'entreprise en vue de son inscription étaient spécifiques par corps d'état, la motivation de la radiation devait elle-même préciser les motifs par corps d'état ; que, en l'absence de critères généraux d'appréciation de la situation de l'entreprise communiqués aux intéressés, la motivation ne pouvait légalement être formulée en termes imprécis ; qu'il doit en être d'autant plus ainsi que la SAM M. P. GROUP n'avait jamais été informée du caractère temporaire et conditionnel de son inscription, qui n'apparaît que dans la contre-requête de l'État ;

– sur la légalité interne, que l'organisation de la société respecte les dispositions du vade-mecum dès lors qu'elle dispose d'un personnel d'encadrement stable et qualifié en son sein ; que les accords conclus avec différentes sociétés garantissent que la SAM M. P. GROUP disposera du personnel d'exécution et du matériel nécessaires chaque fois que des travaux lui seront confiés ; que du reste, la société, en ce qui concerne le matériel, est dans la même situation que les autres sociétés dans la mesure où l'exiguïté du territoire monégasque ne permet pas d'y entreposer le matériel nécessaire à de grands travaux ; que la décision attaquée viole ainsi le principe d'égalité consacré par l'article 17 de la Constitution ; que, par ailleurs, l'administration a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que les garanties présentées par la société requérante sont inférieures à un seuil d'exigences qu'elle n'a jamais définies et en ignorant l'expérience de M. M. P. en matière de construction ; qu'il conviendrait donc que le Tribunal Suprême invite l'État à verser aux débats les éléments d'information relatifs aux entreprises inscrites afin qu'il puisse vérifier les conditions de fonctionnement de ces entreprises et les comparer à celles de la requérante ; que, en admettant à deux reprises que la société réunissait les conditions pour être inscrite sans préciser le caractère précaire et conditionné de son inscription, l'administration a placé la société dans une situation d'insécurité juridique préjudiciable à ses intérêts, ce qui, contrairement à l'affirmation de l'État, n'est pas indifférent à la solution du litige ;

– sur les conclusions indemnitaires, que le droit à indemnisation au titre du manque à gagner est d'autant mieux établi que la SAM M. P. GROUP n'a pas été illégalement évincée d'un marché mais de l'ensemble des marchés publics ; que la circonstance que la société se soit présentée sans succès à la quasi-totalité des appels d'offres pendant la période où elle était inscrite ne démontre pas qu'elle ne disposait pas de moyens techniques et humains suffisants puisque ce n'est pas le seul critère d'attribution d'un marché ; que, du reste, d'autres entreprises monégasques se sont trouvées dans la même situation sans pour autant être radiées de la liste.

Vu le mémoire en duplique du Ministre d'État enregistré le 16 novembre 2009 tendant au rejet de la requête par les mêmes moyens que précédemment, et ajoutant en outre :

– sur la recevabilité, que la SAM M. P. GROUP ne conteste ni qu'elle a eu connaissance de la décision attaquée le 21 juillet 2008 ni que, le 16 décembre 2008, elle a engagé une démarche attestant de cette connaissance ; que la loi monégasque n'impose pas que soient communiqués aux destinataires des décisions administratives les voies et délais de recours ; que la Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais jugé que l'absence de mention des délais et voies de recours sur une décision serait contraire à l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ; qu'elle a au contraire jugé que la fixation de délais de recours constitue une prérogative étatique sous la seule réserve de ne pas porter atteinte à la sécurité juridique ; que l'article 13 de l'Ordonnance n° 2.984 répond à cette condition puisqu'il permet aux justiciables de connaître à l'avance les délais de recours ;

– sur la légalité externe, que la décision du 1er avril 2008, en renvoyant au vade-mecum, est suffisamment explicite sur la procédure d'appel à suivre ; que la requérante n'a pas usé de la faculté qui lui était ouverte de produire des pièces justificatives à l'appui de cet appel ; que, par ailleurs, dès lors que la décision du 1er avril 2008 était clairement motivée par l'absence de moyens techniques et humains, la décision attaquée du 18 juillet 2008 pouvait se borner à indiquer les motifs pour lesquels l'appel de la requérante était rejeté sans revenir sur les motifs de la radiation eux-mêmes ;

– sur la légalité interne, que l'inscription sur la liste n'étant pas un concours, il suffisait à la SAM M. P. GROUP de préciser les moyens techniques et humains dont elle disposait, ce qu'elle n'a pas fait ; qu'il n'est donc nul besoin de divulguer des informations confidentielles pour comparer sa situation à celle des entreprises inscrites sur la liste ; que l'entreprise ne pouvait ignorer les attentes du Gouvernement Princier puisque, dans sa lettre du 4 avril 2008, elle justifiait ne pas avoir augmenté ses effectifs par le fait qu'elle n'avait encore été adjudicataire d'aucun marché ; que l'absence totale de personnel d'exécution est incompatible avec le chiffre d'affaires mentionné dans ses dossiers de 2006 et 2007 ; que les inscriptions de 2006 et de 2007 n'étaient ni précaires ni conditionnées mais seulement, comme pour toutes les autres entreprises, soumises à un réexamen annuel ;

– sur les conclusions indemnitaires, que la SAM M. P. GROUP n'établit pas qu'elle avait des chances d'obtenir un marché et notamment, et pour cause, qu'il lui aurait été arrivé d'être la mieux-disante dans le passé ou que, si elle n'avait pas été radiée, qu'elle aurait pu présenter des offres mieux-disantes ; que les préjudices invoqués sont donc purement hypothétiques.

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 17 et 90-B-1° ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, notamment son article 13 ;

Vu la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, ensemble ses protocoles additionnels, rendus exécutoires par les Ordonnances Souveraines n° 408 et 411 du 15 février 2006 ;

Vu l'Ordonnance du 10 août 2009 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a nommé Monsieur Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, vice-président, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 23 mars 2010 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du Tribunal Suprême du 3 mai 2010 ;

Où Monsieur Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, vice-président du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Ouï Maître François-Henri BRIARD, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour la SAM M. P. GROUP ;

Ouï Maître Jacques MOLINIE, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour l'État de Monaco ;

Ouï le Ministère Public, en ses conclusions ;

**Après en avoir délibéré,**

*Sur la recevabilité de la requête :*

Considérant que, aux termes de l'article 13 alinéa 2 de l'Ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, en toute autre hypothèse que celles de la notification, de la signification ou de la publication de l'acte attaqué devant le Tribunal Suprême, *«le recours doit, à peine d'irrecevabilité, 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 »* ;

Considérant que, en s'appuyant sur des pièces produites par la société requérante, le Ministre d'État apporte la preuve que la SAM M. P. GROUP a eu connaissance le 21 juillet 2008 de la décision attaquée ;

Considérant que la société requérante soutient que l'article 13 alinéa 2 précité de l'Ordonnance n° 2.984 méconnaît le droit d'accès au juge garanti par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Considérant que l'article 13 alinéa 2 de l'Ordonnance n° 2.984 a notamment pour objet de concilier les exigences de la sécurité juridique avec celles d'une bonne administration de la justice ; qu'il respecte ainsi les prescriptions de l'article 6-1 susvisé ; que la possibilité ouverte à la requérante d'obtenir un réexamen de sa situation selon une procédure administrative dénommée *« appel »*, à laquelle elle a effectivement recouru, n'a eu ni pour objet ni pour effet de la priver de son droit de saisir le Tribunal Suprême dans les délais prévus par l'article 13 alinéa 2 de l'Ordonnance n° 2984 ; que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6-1 susvisé par cet article 13 alinéa 2 ne peut donc qu'être écarté ; qu'il s'ensuit que la requête, formée postérieurement à l'expiration du délai de recours contentieux, est de ce fait irrecevable.

**DÉCIDE :**

Article 1er. – La requête de la SAM M. P. GROUP est rejetée,

Article 2. – Les dépens sont mis à la charge de la SAM M. P. GROUP,

Article 3. – Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.

**Article 1er**

La requête de la SAM M. P. GROUP est rejetée,

**Article 2**

Les dépens sont mis à la charge de la SAM M. P. GROUP,

**Article 3**

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