

## Tribunal Suprême, 17 mai 2010, Dame D. P. et Dame É. G. c/ Ministre d'État

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	17 mai 2010
<i>IDBD</i>	2461
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Règles d'urbanisme ; Frontières, espaces ; Traités bilatéraux avec la France

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2010/05-17-2461>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

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

Recours pour excès de pouvoir - Édification d'un immeuble dans le secteur frontalier franco-monégasque - Échange de lettres entre État monégasque et État français - Défaut de ratification. Intégration dans l'ordre monégasque (non) - Procédure inapplicable (oui)

Procédure - Recours exercé contre une autorisation de construire sur le territoire monégasque - Requérantes domiciliées sur le territoire français - Qualité pour agir. Recevabilité (recours)

---

## Le Tribunal Suprême

### Siégeant et délibérant en assemblée plénière,

Vu la requête présentée par Madame P. et Mademoiselle G., enregistrée au greffe général du Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco le 17 juillet 2009, tendant à l'annulation de l'arrêté du Ministre d'État du 26 mars 2009 accordant à la SCI ODEON l'autorisation de construire un immeuble à usage d'habitation et de bureaux sur des terrains situés n° 30 à 36 avenue de l'Annonciade à MONACO.

### Ce faire :

Attendu que le droit de construire le projet litigieux par la SCI ODEON intéresse un périmètre clairement déterminé sur le plan parcellaire du quartier « Vallon de la Rousse » zone I établi le 30 juin 2006 ; que ce terrain est situé en limite territoriale avec la France à quelques mètres de la propriété des requérantes située à Beausoleil ; que le plan paysager concernant la zone I établi en application de l'Ordonnance Souveraine n° 552 du 29 juin 2006 ne prévoit aucun aménagement susceptible de limiter l'impact de ce projet immobilier dont la hauteur tolérée selon les dispositions de l'annexe à l'Ordonnance Souveraine précitée et le plan masse de la zone I devrait avoisiner 150 mètres ; qu'outre le fait qu'un tel projet réduira à néant la qualité de vie de la villa dont les requérantes sont propriétaires, l'Ordonnance Souveraine n° 552 du 29 juin 2006 vise l'Ordonnance Souveraine n° 3.147 du 9 septembre 1996 concernant l'urbanisme ; que dans cette dernière les constructions projetées étaient incluses dans une zone frontière ; que si désormais le quartier du VALLON de la ROUSSE est assujéti aux dispositions du Règlement RV-VLR-VID annexées à l'Ordonnance Souveraine n° 552 du 29 juin 2006, l'on peut cependant contester la légalité d'un permis de construire qui n'a pas été soumis à la Commission Mixte franco-monégasque concernant les constructions en secteur frontalier ; qu'en effet les relations de voisinage sur le plan urbanistique entre la France et la Principauté de Monaco relèvent du droit international, depuis la transposition en droit français et monégasque d'un échange de lettres datées du 18 mai 1963 ; que selon les termes de cet accord, une Commission Mixte Paritaire était instituée pour être consultée préalablement à l'établissement et à la modification des plans d'urbanisme intéressant la zone frontière ; que l'Ordonnance Souveraine du 29 juin 2006 ne fait pas référence à cet accord ; que la décision de rejet du recours gracieux de Monsieur le Ministre d'État précise que le permis de construire accordé à la SCI ODEON est strictement conforme à l'Ordonnance Souveraine n° 552 du 29 juin 2006 qui elle-même n'avait fait l'objet d'aucun recours ; qu'une Ordonnance Souveraine à caractère réglementaire ne peut prévaloir sur un accord international et est illégale ; que l'autorisation administrative de construire attaquée a été prise en violation de l'accord franco-monégasque du 7 janvier 1970 pour n'avoir pas été soumise préalablement à la Commission Mixte Paritaire franco-monégasque.

Vu la contre-requête enregistrée le 21 septembre 2009, par laquelle le Ministre d'État tend au rejet de la requête par les motifs :

- que les requérantes se prévalent de leur qualité de propriétaires sur le territoire français, mais que cette qualité ne leur donne pas intérêt à agir ; qu'admettre l'intérêt à agir reviendrait à valider une immixtion dans la politique d'aménagement urbain de la principauté et partant, une limitation de la souveraineté monégasque qui s'oppose à ce que des intérêts extérieurs à la principauté puissent être pris en compte au titre du contrôle juridictionnel des actes ;

À titre subsidiaire, sur le fond : que le moyen unique de légalité externe n'est pas fondé ; que les échanges de lettres invoqués par les requérantes ne figurent pas au nombre des normes internationales introduites dans l'ordre juridique interne monégasque ; que la Constitution impose un acte de transposition que ce dernier n'est jamais intervenu pour rendre exécutoire l'échange de lettres du 18 mai 1963 ni celui des 7 et 23 janvier 1970 et que ces échanges de lettres sont donc dépourvus de toute valeur contraignante ; que la procédure d'élaboration de l'ordonnance souveraine portant règlement du quartier le « Vallon de la Rousse » et celle du permis de construire, ne sont pas viciées ; qu'en tout état de cause, quand bien même elle serait regardée comme s'imposant aux autorités monégasques cette consultation aurait constitué en l'espèce une formalité impossible et dont la non réalisation ne peut vicier la procédure ; que cette commission ne pouvait en effet se réunir, faute d'une composition valide, en raison d'une modification des règles dans l'organisation administrative française ; qu'en effet à la suite de la loi du 7 janvier 1983, les communes françaises sont devenues compétentes en matière d'urbanisme, alors qu'il était prévu que le préfet siège comme représentant à la commission mixte franco-monégasque ; que cette circonstance aurait dû conduire à la modification de la composition de la commission, ce qui n'a jamais été fait ; qu'aucun nouvel échange de lettre n'est intervenu ; que dans ces conditions, la commission mixte franco-monégasque n'a pas pu être installée et n'a donc pu être consultée.

Vu le mémoire en réplique enregistré le 21 octobre 2009, qui tend aux mêmes fins que la requête et les mêmes moyens en précisant :

- sur la recevabilité, que l'autorisation de construire est toujours délivrée sous réserve du droit des tiers, que les textes monégasques ne distinguent nullement les propriétaires de biens immobiliers monégasques et les autres propriétaires, qu'il n'existe aucune disposition légale qui limite l'intérêt à agir aux seules personnes de nationalité monégasque ou propriétaires sur le territoire monégasque ;
- sur le fond, que les règles qui président à la formation d'un accord international sont les mêmes que celles qui président à la formation d'un contrat au sens du Code civil dont elles sont directement inspirées ; que les lettres traduisent plus qu'une simple intention mais bien réellement un engagement formel et bilatéral ; que cet échange de lettres constitue un accord parfait qui lie les deux États parties à cet accord ; que les autorités monégasques sont donc liées par cet accord ;
- qu'en outre, dans l'hypothèse où cette analyse ne serait pas retenue, l'absence de promulgation de cet accord par une ordonnance souveraine est par elle-même illégale ; que de ce fait, la décision attaquée n'en serait pas moins annulée.
- qu'enfin l'État de Monaco ne prouve pas les changements intervenus en droit français en 1983 ; que l'État de Monaco aurait en tout état de cause pu mettre en place cette commission entre 1970 et 1983 ; que la composition aurait pu être adaptée en fonction des modifications du droit français ; que l'absence de création en temps utile de la commission ne saurait être invoquée en tant que cas de force majeure ; qu'il n'existe pas d'impossibilité en l'espèce, mais seulement une mauvaise volonté ou une négligence qui ne peuvent être invoquées en vertu de l'adage « *nemo auditur proprium turpitudinem allegans* ».

Vu le mémoire en duplique enregistré le 23 novembre 2009, tendant au rejet de la requête par les mêmes moyens que précédemment et en outre relevant que l'article 4 de l'ordonnance loi du 3 novembre 1959 qui prévoit que les autorisations d'urbanisme sont délivrées sous réserve du droit des tiers n'a pas la portée que lui attribuent Madame P. et Mademoiselle G. ; que cette mention consacrée par les textes et la jurisprudence en droit français, signifie uniquement que l'autorisation est délivrée dans le respect des règles d'urbanisme ;

- que la comparaison avec les accords régis par le Code civil est parfaitement inopérante ; que l'intégration dans l'ordre interne suppose une procédure spécifique qui est précisément la manifestation de la souveraineté de l'État qui reste en droit, libre de ne pas introduire un accord dans l'ordre interne ; qu'il ne s'agit pas comme le prétend la partie adverse de simples formalités administratives ; que l'absence d'ordonnance de ratification n'est pas en soi illégale ;
- sur le fond encore, mais concernant l'impossibilité de mettre en place la commission mixte ; que l'État de MONACO n'invoque pas sa propre turpitude mais la théorie de la formalité impossible ; que l'absence de mise en œuvre de la commission n'est pas de son fait ; que l'État français n'a proposé aucune modification après la loi de 1983, qui a modifié l'organisation de l'État français.

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 14, 32, 68 et 90-B-1° ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 août 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 552 du 29 juin 2006 ;

Vu l'échange de lettres entre la France et Monaco des 18 mai 1963 et 7 et 23 janvier 1970 ;

Vu le Traité destiné à adapter et confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la Principauté de Monaco et la République Française signé à Paris le 24 octobre 2002 rendu exécutoire par l'Ordonnance Souveraine n° 407 du 15 février 2006 ;

Vu la Convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République Française et la Principauté de Monaco signée à Paris le 8 novembre 2005 rendue exécutoire par l'Ordonnance Souveraine n° 2.021 du 19 décembre 2008 ;

Vu l'Ordonnance du 10 août 2009 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Martine LUCTHALER, membre titulaire comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 23 mars 2010 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 4 mai 2010 ;

Oùï Madame Martine LUC-THALER, membre titulaire du Tribunal Suprême en son rapport ;

Oùï Maître Frank MICHEL avocat-défenseur pour Mesdames P. et G. ;

Oùï Maître Jacques 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 ;

**Après en avoir délibéré,**

*Sur la recevabilité,*

Considérant que, aux termes de l'article 32 de la Constitution du 17 décembre 1962 modifiée par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002 : «*L'étranger jouit dans la Principauté de tous les droits publics et privés qui ne sont pas formellement réservés aux nationaux* » ; que tel est le cas du droit d'agir en justice ;

Considérant que les requérantes ont, en tant que propriétaires riverains, qualité pour agir à l'encontre de l'autorisation de construire du 26 mars 2009 qui emporte des conséquences directes sur leur cadre de vie et la valeur de leurs biens ; que la requête est donc recevable ;

*Sur la légalité,*

Considérant que, aux termes de l'article 14 de la Constitution du 17 décembre 1962 modifié par la loi n° 1.249 du 2 avril 2002 : «*Après consultation du Conseil de la Couronne, le Prince signe et ratifie les traités et accords internationaux. Il les communique au Conseil National, par l'intermédiaire du Ministre d'État, avant leur ratification* ».

Considérant qu'un échange de lettres a eu lieu entre l'État monégasque et l'État français le 18 mai 1963 modifié par un nouvel échange de lettres des 7 et 23 janvier 1970 afin de permettre une coordination des règles d'urbanisme sur l'ensemble des secteurs frontaliers ; que cependant, à défaut de ratification, ces échanges de lettres n'ont pas été intégrés dans l'ordre juridique monégasque ; que, dès lors, le moyen tiré de l'absence de consultation d'une commission mixte franco-monégasque prévue par l'échange de lettres des 7 et 23 janvier 1970 ne peut qu'être rejeté.

#### **DÉCIDE :**

Article 1er. – La requête de Madame P. et Mademoiselle G. 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.

#### **Article 1er**

La requête de Madame P. et Mademoiselle G. 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.