

Tribunal Suprême, 3 décembre 2012, S.A.M. « E. » c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	3 décembre 2012
<i>IDBD</i>	11354
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Règles d'urbanisme ; Travaux publics ; Loi et actes administratifs unilatéraux ; Limitation légale d'activité professionnelle

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2012/12-03-11354>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif réglementaire

Urbanisme

Ordonnance Souveraine n° 1.349 du 30 juin 1956, instituant un Comité consultatif pour la construction. Consultation et délibération du Comité conformes aux dispositions légales

Consultation d'une personne privée, antérieurement consultée, préalablement à la modification d'une ordonnance souveraine portant délimitation, plans de coordinations et règlement particulier d'urbanisme, de construction et de voirie d'un quartier, non requise légalement

Modifications de l'ordonnance souveraine non justificatives de l'annulation de l'acte réglementaire. Imprécisions et erreurs techniques non constitutives d'une erreur manifeste d'appréciation

Règles d'urbanisme, constitutives de règlements de police, dépourvues d'obligations de faire. Détournement de pouvoir non établi. Décision illégale (non)

LE TRIBUNAL SUPRÊME,

Séant et délibérant en assemblée plénière

Vu la requête enregistrée au Greffe Général le 1er décembre 2011 par laquelle la S.A.M. E. demande au Tribunal Suprême l'annulation de l'Ordonnance n° 3.229 du 11 avril 2011 modifiant l'Ordonnance Souveraine n° 15.627 du 13 janvier 2003 portant délimitation, plans de coordination et règlement particulier d'urbanisme, de construction et de voirie du quartier ordonnancé de la Gare, modifiée, et de la décision en date du 3 octobre 2011, opposée à la SAM E., par laquelle le Ministre d'État a refusé de retirer ladite Ordonnance du 11 avril 2011 ;

Ce faire :

Attendu que, dans sa requête enregistrée au Greffe Général le 1er décembre 2011 la SAM E. expose que, en 2008, elle a été sollicitée par l'État pour réaliser, dans le quartier de la Gare, un ensemble immobilier AGAVES II en contrepartie des droits à construire dans une opération TESTIMONIO II ; que ce projet prévoyait notamment que la SAM E. construirait un ensemble de logements domaniaux pour les céder à l'État ; que, dans le cadre de cette opération d'intérêt général, elle a acquis, dans la zone 6 du quartier de la Gare, plusieurs villas ; que, pour réaliser ce projet, il était nécessaire de modifier la réglementation d'urbanisme fixée par l'Ordonnance du 13 janvier 2003 ; qu'à cet effet elle a été associée à l'élaboration de cette modification, devenue l'Ordonnance Souveraine n° 2.287 du 27 juillet 2009 qui instaure une zone 6 dites des AGAVES et, au sein de cette zone, crée notamment un îlot n° 2 qui couvre le périmètre de l'ensemble immobilier voulu par l'État ; que la nouvelle réglementation applicable à cet îlot n° 2 comportait un plan parcellaire mentionnant les parcelles du domaine public à intégrer dans l'opération ainsi que les parcelles des propriétés privées destinées à être rattachées au domaine public ; qu'elle précisait que ces mutations se feraient par conventions préalables à l'obtention des autorisations de construire sur les propriétés en cause ; que, en août 2010, brutalement et sans justification, l'État a décidé d'abandonner le projet AGAVES II et donc de ne pas honorer l'échange convenu avec la SAM E. ; que cette société a donc saisi le Tribunal de Première Instance d'une demande indemnitaire tendant à la condamnation de l'État à réparer les graves préjudices subis ; que l'instance ainsi engagée est actuellement pendante ; que, du fait de l'abandon du projet, le Ministre d'État a pris une nouvelle Ordonnance, n° 3.229 du 11 avril 2011, mais sans considération pour la situation de la SAM E. demeurée propriétaire des terrains et immeubles qu'elle avait acquis sur la foi des promesses de l'État ; que cette Ordonnance n° 3.229 modifie considérablement les droits à construire que la SAM E. pouvait tenir de la précédente Ordonnance, d'une part parce que les règles applicables désormais à l'îlot n° 2 prévoient que le plan parcellaire indique désormais les parcelles du domaine public à intégrer aux opérations « *d'aménagement* » (et non plus « *immobilières* »), ainsi que les parcelles privées devant être intégrées au domaine public, d'autre part parce que, par voie de conséquence, le terrain d'assiette de la Villa Castelleretto n'est plus constructible ; en conséquence, la SAM E. a formé le 3 juin 2011 un recours gracieux contre cette Ordonnance du 11 avril 2011, recours rejeté le 3 octobre 2011, de sorte qu'elle attaque devant le Tribunal Suprême et l'Ordonnance n° 3.229 du 11 avril 2011 et la décision de rejet de son recours gracieux du 3 octobre 2011 ;

Attendu que l'Ordonnance n° 3.229 est intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors que le Comité consultatif pour la construction, dont la consultation est rendue obligatoire par l'Ordonnance n° 1.349 du 30 juin 1956, a été composé et s'est réuni dans des conditions irrégulières, à moins que le Ministre d'État n'en apporte la preuve contraire ; que l'Ordonnance n° 3.229 est encore intervenue à l'issue d'une procédure irrégulière en ce que la SAM E. n'a pas été consultée sur son élaboration alors qu'elle avait été associée à l'élaboration de l'Ordonnance n° 2.287 du 27 juillet 2009, qu'elle était directement intéressée par le remplacement de cette Ordonnance de 2009 et que le principe du parallélisme des formes et des procédures imposait qu'elle fût consultée ;

Attendu que l'Ordonnance n° 3.229 porte une atteinte excessive au droit de propriété puisque le foncier de la Villa Castelleretto est inconstructible, notamment parce que sa séparation physique des autres parcelles constructibles

interdit de la rattacher à ces parcelles ; que, sous l'empire de la précédente Ordonnance, la SAM E. disposait de droits à construire de près de 42 000 m² ; que la modification issue de l'Ordonnance attaquée réduit ces droits de 4 254 m² auxquels il faut ajouter 2 000 m² de surfaces sous terrain naturel ; que l'État n'a prévu aucune mesure de compensation de la réduction de ces droits à construire, que cette réduction n'est justifiée par aucun motif d'urbanisme ; enfin que le nouveau texte continue d'imposer le rattachement au domaine public d'une partie des terrains et même des bâtis de la Villa Castelleretto et de la Villa Andrée Renée alors qu'une telle incorporation n'a plus aucune raison d'être depuis l'abandon du projet AGAVES II ; que l'Ordonnance n° 3.229 est encore illégale en ce qu'elle est affectée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle prévoit non seulement les rattachements au domaine public sus mentionnés mais aussi le maintien de la création d'une nouvelle liaison piétonne et d'une aire de jeux sans suppression des équipements équivalents existants (qui devaient en effet être déplacés) et sans préciser ni la localisation ou la consistance exactes de ces équipements ni la personne qui en supportera la charge ; que l'Ordonnance attaquée viole l'article 5 de l'Ordonnance n° 674 du 3 novembre 1959 en ce qu'elle prévoit une obligation de démolir les 7 villas appartenant à la SAM E. alors qu'une réglementation d'urbanisme ne peut contenir une obligation de faire ; enfin qu'elle est entachée de détournement de pouvoir en ce qu'elle est justifiée par l'abandon du projet AGAVES II mais non par une préoccupation d'urbanisme ;

Vu la contre-requête enregistrée le 6 février 2012 par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête au motif, en ce qui concerne la consultation du Comité consultatif pour la construction, que les procès-verbaux des séances des 25 novembre et 14 décembre au cours desquelles le projet d'Ordonnance devenue 3.229 a été examinée démontrent que ce Comité a été composé, s'est réuni et a statué dans des conditions régulières, donnant d'ailleurs un avis favorable à l'unanimité sur le projet qui lui était soumis ; que, aux termes des textes en vigueur, seules les consultations du Comité consultatif pour la construction et du Conseil communal sont requises, la requérante ne pouvant se prévaloir d'un quelconque principe de parallélisme des procédures ; que la SAM E. n'a subi aucune atteinte à son droit de propriété, ses droits à construire n'ayant pas été affectés par les modifications rédactionnelles de l'Ordonnance n° 3.229 ; que le moyen tiré de l'erreur manifeste est inopérant dès lors que l'abandon du projet AGAVES II n'a pas privé d'utilité les aménagements accessoires prévus à l'époque, dont il est évident qu'ils ne seront pas à la charge de la requérante ; que le moyen tiré de la prétendue mention d'une obligation de démolir est inopérant puisque le plan parcellaire produit par la requérante, qui démontrerait l'exigence de cette obligation, est antérieur à l'Ordonnance de 2009 et peu sérieux puisqu'il est constant qu'un règlement d'urbanisme, quel que soit son contenu, ne comporte jamais d'obligation de faire ; que le moyen tiré du détournement de pouvoir est inopérant dès lors que l'Ordonnance attaquée n'a pas affecté les droits à construire de la requérante ;

Vu le mémoire en réplique déposé le 5 mars 2012, par lequel la SAM E. conclut derechef à l'annulation par les mêmes moyens que dans sa requête, ajoutant que la consultation du Comité consultatif pour la construction était bien irrégulière puisque les productions du Ministre d'État font apparaître qu'ont siégé des experts irrégulièrement désignés ; que l'Ordonnance antérieure de 2009 avait bien été le fruit d'une véritable négociation entre elle et l'État ; que l'atteinte au droit de propriété est bien caractérisée dès lors que les possibilités d'aménagement envisagées par l'État sont soit impraticables soit subordonnées au bon vouloir de l'administration ; que l'erreur manifeste d'appréciation l'est tout autant puisque les plans qu'elle a produits sont joints à l'Ordonnance attaquée, ce qui montre que ce sont donc les mêmes qu'en 2009 et que l'Ordonnance attaquée a été prise dans la précipitation ; que ces plans prévoient bien une obligation de démolition des villas dont elle est propriétaire ; que la précipitation et les incohérences qui en ont résulté ne font que confirmer l'existence d'un détournement de pouvoir, le Ministre d'État ne répondant même pas à la question de savoir si l'Ordonnance a bien été justifiée par des considérations d'urbanisme ;

Vu le mémoire en duplique enregistré le 5 avril 2012 par lequel le Ministre d'État maintient que la requête doit être rejetée pour les motifs indiqués précédemment, ajoutant cependant que les fonctionnaires qui ont « assisté » aux réunions du Comité consultatif pour la construction, comme l'indiquent expressément les procès-verbaux, ne sont pas des experts au sens de l'Ordonnance de 1956 et n'ont pas participé à la délibération du Comité ; que les « *droits à construire* » invoqués par la requérant ne résultent pas d'une autorisation de construire ; que la requérante n'a pas de droit au maintien d'une réglementation d'urbanisme ; que la circonstance que la nouvelle réglementation soit plus contraignante que la précédente ne la rend pas illégale dès lors que la requérante demeure propriétaire et susceptible de réaliser des opérations d'aménagement ; que la similitude alléguée, mais non démontrée, entre les plans d'urbanisme de 2009 et 2011 montre seulement que les modifications ont été en fait très limitées ; enfin qu'à supposer que la justification de l'édition de l'Ordonnance attaquée soit l'abandon de l'opération AGAVES II, cette circonstance ne suffirait sans doute pas à caractériser un détournement de pouvoir ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 24 et 90 ;

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

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 1.349 du 30 juin 1956 modifiée instituant un Comité consultatif pour la construction ;

Vu l'Ordonnance n° 674 du 3 novembre 1959 modifiée concernant l'urbanisme, la construction et la voirie ;

Vu l'Ordonnance du 20 décembre 2011 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné M. Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, Vice-Président, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 4 octobre 2012 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du 21 novembre 2012 ;

Oui M. Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, Vice-Président du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oui Maître Denis GARREAU pour la S.A.M. E. ;

Oui Maître Jacques MOLINIÉ pour le Ministre d'État ;

Oui le Ministère Public en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré,

Considérant qu'en 2008 et 2009, dans le cadre d'un projet immobilier dit « AGAVES II » dont elle devait assurer la réalisation, la SAM E. a été associée par l'État à la préparation d'une modification de l'Ordonnance n° 15.626 du 13 janvier 2003, modifiée, portant délimitation, plans de coordination et règlement particulier d'urbanisme, de construction et de voirie du quartier ordonnancé de la Gare ; que cette Ordonnance a été effectivement modifiée par l'Ordonnance n° 2.287 du 27 juillet 2009 ; qu'il n'est contesté par le Ministre d'État ni que la décision attaquée ait pour objet une nouvelle modification de l'Ordonnance n° 15.626 ni que cette modification soit liée à l'abandon, par l'État, du projet dit « AGAVES II » ;

Sur la légalité externe

Considérant que, conformément aux prescriptions de l'article 1er de l'Ordonnance n° 1.349 du 30 juin 1956, le Comité consultatif pour la construction a été consulté, le 25 novembre 2010 et le 14 décembre 2010, sur le projet de modification de l'Ordonnance n° 15.627 du 13 janvier 2003 qui est devenu la décision attaquée ; qu'il ressort des procès-verbaux des réunions du 25 novembre 2010 et du 14 décembre 2010 du Comité consultatif de la construction que, contrairement aux allégations de la requérante, ce Comité ne s'est adjoint aucun « expert » au sens de l'article 2 de l'Ordonnance n° 1.349 précitée ; qu'il ne ressort pas de ces mêmes procès-verbaux que les fonctionnaires qui « assistaient » à ces deux réunions ont participé, fût-ce à titre consultatif, aux délibérations du Comité ; qu'il ressort des mêmes procès-verbaux que la composition de ce Comité, lors de ces deux réunions, a été conforme aux règles posées par ce même article 2 et que le projet sur lequel le Comité a été consulté n'était pas différent de l'Ordonnance finalement adoptée ; qu'il résulte de ce qui précède que la consultation du Comité a été régulière ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er – 7° de l'Ordonnance n° 1.349 précitée, de l'article 5 de l'Ordonnance-loi n° 674 du 3 novembre 1974 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie et de la loi n° 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale, seules les consultations du Comité consultatif pour la construction et du Conseil communal sont requises préalablement à la modification d'une Ordonnance Souveraine portant délimitation, plans de coordination et règlement particulier d'urbanisme, de construction et de voirie d'un quartier ordonnancé ; qu'en l'absence de réglementation imposant la consultation de personnes privées préalablement à l'édition d'une réglementation d'urbanisme, aucun principe général du droit n'impose la consultation de personnes privées qui avaient été consultées préalablement à une modification antérieure ; que le moyen tiré du défaut de consultation de la SAM E. avant l'édition de la décision attaquée ne peut donc qu'être écarté ;

Sur la légalité interne

Considérant que, à la date de l'édition de la décision attaquée, la requérante n'était titulaire d'aucune autorisation de construire sur les parcelles dont elle était et demeure propriétaire ; que la requérante demeure également propriétaire des constructions édifiées sur ces parcelles ; que, si les modifications réglementaires apportées par la décision attaquée ne permettent pas la réalisation du projet dit AGAVES II « , abandonné par l'État, elles n'ont en elles-mêmes pour effet ni de priver la requérante de son droit de propriété sur ces parcelles et les constructions qu'elles supportent, ni d'intégrer une partie de ces parcelles dans le domaine public, ni d'interdire d'autres opérations d'aménagement dans le respect des lois et règlements applicables à ces parcelles ou aux constructions qu'elles supportent ; que, en conséquence, si ces modifications peuvent être de nature à engager la responsabilité de l'État devant le juge de droit commun, elles ne sont pas en elles-mêmes de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué ; que le moyen tiré de la violation du droit de propriété doit donc être écarté ;

Considérant que, si les plans annexés à l'Ordonnance attaquée comportent quelques imprécisions et erreurs techniques, celles-ci ne sont pas d'une nature ou d'une importance suffisante pour caractériser l'erreur manifeste d'appréciation alléguée ;

Considérant que les règles d'urbanisme constituent des règlements de police qui ne comportent pas, par eux-mêmes, des obligations de faire ; que le moyen tiré de ce que la décision attaquée aurait pour effet de contraindre la requérante à démolir des villas situées sur les parcelles précitées est donc inopérant ;

Considérant que, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, le Ministre d'État ne conteste pas que la décision attaquée soit liée à l'abandon, par l'État, du projet d'aménagement dit « AGAVES II » ; qu'un tel motif n'est pas étranger à des considérations d'urbanisme ; que le détournement de pouvoir allégué n'est donc pas établi.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la SAM E. est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de la SAM E.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise à S.E. le Ministre d'État.