

Tribunal Suprême, 16 février 2015, Sieur d. FL. (SAM MC COMPANY) c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	16 février 2015
<i>IDBD</i>	13235
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Financements ; Immeuble à usage commercial ; Loi et actes administratifs unilatéraux ; Aides d'État

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2015/02-16-13235>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Urbanisme et Construction

Décision administrative d'autorisation de réalisation de travaux d'extension d'un magasin - Annulation de la décision - Atteinte à la légalité - Vice de forme ou de procédure

Recours en indemnisation

Demande consécutive à l'annulation de la décision administrative d'autorisation de réalisation de travaux d'extension - Préjudice allégué - Décision implicite de refus d'octroyer les indemnités sollicitées - Préjudice indemnisable en cas de non délivrance de l'autorisation administrative annulée pour contrariété avec les dispositions légales - Inapplicabilité au cas d'espèce - Rejet de la requête - Procédure - Recours en indemnisation - Décision juridictionnelle d'annulation de la décision administrative - Recevabilité du recours

TRIBUNAL SUPREME

TS 2014-21

Affaire :

d. FL. (SAM MC COMPANY)

Contre :

Ministre d'Etat

DÉCISION

AUDIENCE DU 2 FÉVRIER 2015

Lecture du 16 février 2015

Requête en annulation du rejet implicite opposé par S. E. M. le Ministre d'Etat à la demande préalable en indemnisation présentée par la SAM MC COMPANY par LRAR du 31 janvier 2014 en conséquence de la décision du 4 décembre 2013 par laquelle le Tribunal Suprême a annulé l'autorisation donnée par le Directeur de la Prospective, de l'Urbanisme et de la Mobilité à la SAM INTERMAT de réaliser les travaux d'extension du magasin « Brico Center » au rez-de-chaussée de l'immeuble de la zone F, 4-6 avenue Albert II à Monaco.

En la cause de :

- M. d. FL., de nationalité monégasque, né à Monaco le 3 novembre 1952, y demeurant X, agissant en sa qualité de Président administrateur délégué de la SAM MC COMPANY, immatriculée au R. C. I. n° 90S02654, domicilié en cette qualité au siège 4/6 avenue Albert II, zone F à Monaco.

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Patricia REY, avocat-défenseur près la Cour d'Appel de Monaco, et plaidant par la SCP GADIOU-CHEVALLIER, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France.

Contre :

S. E. M. le Ministre d'Etat de la Principauté de Monaco, ayant pour avocat-défenseur Maître Christophe SOSSO et plaidant par la SCP PIWNICA-MOLINIE, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France.

LE TRIBUNAL SUPREME

Siégeant et délibérant en assemblée plénière

Vu la requête de M. d. FL., agissant en qualité de Président administrateur délégué de la SAM MC COMPANY, dont le siège est 4/6 avenue Albert II, zone F à Monaco, enregistrée le 31 juillet 2014 au Greffe Général du Tribunal Suprême, sous le numéro TS 2014-21, tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet de S.E. M. le Ministre d'État de la demande préalable en indemnisation présentée par la SAM MC COMPANY, par LRAR du 31 juillet 2014, en conséquence de l'annulation par le Tribunal Suprême le 4 décembre 2013 de la décision du 12 avril 2013 par laquelle le Directeur de la Prospective, de l'Urbanisme et de la Mobilité avait autorisé M. d. VE. représentant la SAM INTERMAT à réaliser les travaux d'extension du magasin « Brico Center » au rez-de-chaussée de l'immeuble de la zone F, 4-6 avenue Albert II.

CE FAIRE :

Attendu que, par décision du 4 décembre 2013 le Tribunal Suprême a annulé, sur la requête de la SAM MC COMPANY, la décision du 12 avril 2013 par laquelle le Directeur de la Prospective, de l'Urbanisme et de la Mobilité avait autorisé la SAM INTERMAT à réaliser les travaux d'extension du magasin « Brico Center » au rez-de-chaussée de l'immeuble de la zone F, 4-6 avenue Albert II ;

Attendu que la société MC COMPANY a alors adressé par LR du 31 janvier, AR du 3 février 2014 à S.E. M. le Ministre d'État une réclamation préalable en vue de l'indemnisation des préjudices à elle causés par la décision illégale du 12 avril 2013, évalués à la somme totale de 675.627 €, soit 612.627 € au titre des préjudices matériels, 20.000 € au titre du préjudice moral, et une somme de 21.500 € au titre des déboursés aux Conseils et Avocats constitués, avec application du taux de l'intérêt légal, à compter de la réception de la demande ;

Attendu que, selon la requête, est née le 3 juin 2014, de l'absence réponse, une décision implicite de rejet conformément aux dispositions de l'article 14 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Que c'est dans ces conditions que la société MC COMPANY a saisi ledit Tribunal Suprême d'une demande tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet et à ce que soit mise à la charge de l'État la somme de 675.627 € avec application du taux légal à compter de la réception de la demande, soit le 2 février 2014 ;

Attendu que l'article 90 B de la Constitution donne compétence d'attribution au Tribunal Suprême pour l'octroi des indemnités résultant d'une annulation pour excès de pouvoir ;

Attendu qu'en la forme la décision implicite de rejet attaquée est dépourvue en l'absence de réponse expresse, de toute motivation, ce qui ne peut qu'emporter son annulation ;

Attendu au fond que le principe du droit à indemnité est avéré, toute illégalité étant fautive, la circonstance que l'annulation ayant été prononcée pour un moyen de légalité externe permettant d'attribuer une nouvelle autorisation, ce qui a d'ailleurs été fait le 27 février 2014, étant indifférente ;

Attendu que le préjudice de la société MC COMPANY est certain, né et actuel ; qu'au surplus il serait d'une extrême gravité, les travaux autorisés par la décision annulée ayant été accomplis, entraînant la disparition du couloir de liaison interne entre les blocs B et C, de l'immeuble sis 4 et 6 Avenue Albert II, que ne pouvait dès lors plus utiliser le personnel de la société MC COMPANY ;

Attendu que les ateliers de création et de fabrication de la société MC COMPANY étant situés dans les deux blocs B et C de l'immeuble, la suppression du couloir interne a eu des conséquences très négatives sur l'activité de la société en générant d'importants surcoûts, évalués par le Commissaire aux comptes à la somme de 294.512 € entre le mois de mai et le mois de septembre 2013, soit une moyenne mensuelle de 58.902 € résultant de l'obligation de recourir à la sous-traitance externe ;

Attendu que c'est du 12 avril 2013, date de la décision attaquée, au 4 décembre 2013, date de son annulation par le Tribunal Suprême, que doit être pris en compte le préjudice matériel indemnifiable, soit un préjudice évalué à 412.314 € sur une période de sept mois ;

Attendu qu'en outre la baisse d'activité résultant de la fermeture du couloir a nécessité des licenciements dont le coût entre le 26 juillet 2013 et le 9 novembre 2013 s'est élevé à la somme de 134.973,51 € ;

Attendu au surplus que la SAM MC COMPANY souhaite redévelopper son activité et a fait appel à cette fin à un cabinet de recrutement pour un coût total de 65.340 € ;

Attendu enfin que la décision attaquée a causé à la société MC COMPANY un préjudice moral pour avoir affecté sa notoriété et sa force en tant qu'entreprise monégasque, qui sera réparé par l'allocation d'une somme de 20.000 €, outre 21.500 € déboursés aux Conseils et Avocats constitués ; que c'est ainsi la somme totale de 675.627 € qu'il est demandé de mettre à la charge de l'État ;

Attendu dès lors que les requérants concluent à l'annulation de la décision implicite de rejet du 4 juin 2014 rejetant la réclamation préalable d'obtenir l'indemnisation des préjudices résultant de la décision illégale du 12 avril 2013, évalués à la somme de 675.627 €, qu'il convient de mettre à la charge de l'État, responsable des préjudices subis du fait de l'autorisation de travaux annulée par décision du Tribunal Suprême en date du 3 décembre 2011.

Vu la contre-requête enregistrée le 1er octobre 2014 au Greffe Général par laquelle S.E. M. le Ministre d'État commence par soulever l'irrecevabilité de la requête comme se heurtant aux dispositions du 1er de l'article 90-B de la Constitution, aux termes duquel : « *B- En matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement :*

1-sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des diverses autorités administratives et les Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent » ;

Qu'il résulte de ces dispositions que le Tribunal Suprême ne peut être saisi de conclusions indemnitaires qu'à occasion d'un recours en annulation dirigé contre une décision administrative, ce qui s'opposerait à ce que ledit Tribunal Suprême puisse être saisi de conclusions indemnitaires en dehors de l'instance ayant abouti à l'annulation ;

Attendu que ce serait également en vain qu'il serait objecté qu'en l'espèce le Tribunal Suprême a été saisi d'une requête dirigée contre la décision implicite par laquelle S.E. M. le Ministre d'État a rejeté la réclamation indemnitaire de sorte que la requête s'analyserait comme un recours en annulation dirigé contre une décision implicite, recours dont les conclusions indemnitaires ne seraient que l'accessoire ;

Qu'en effet, le préjudice dont il est demandé réparation ne trouve pas sa source dans la décision implicite refusant de l'indemniser, mais dans l'illégalité de l'autorisation de construire du 12 avril 2013 annulée par le Tribunal Suprême dans le cadre d'une instance différente ;

Que ce n'est dès lors qu'à titre subsidiaire qu'il est répondu à la requête sur le fond ;

Attendu en premier lieu que la simple irrégularité formelle ayant conduit à l'annulation de la décision du 2 avril 2013 n'a causé aucun préjudice au requérant ;

Qu'il est constant que, dans sa décision d'annulation du 4 décembre 2013, le Tribunal Suprême s'est borné à considérer « *qu'il n'est pas établi que le dossier joint à la demande d'autorisation comportait l'ensemble des pièces nécessaires à son instruction...* » ;

Attendu qu'il a été jugé que si la décision illégale en la forme est justifiée au fond, la responsabilité de l'Administration n'est pas engagée ;

Attendu en l'espèce que, pour être indemnisé, il résulte des jurisprudences, tant monégasque que française, que le requérant doit établir que l'autorisation annulée n'aurait pu être légalement accordé, même si la procédure avait été régulière ;

Que tel n'est pas le cas ;

Que d'ailleurs une nouvelle autorisation a été délivrée à la SAM INTERMAT le 27 février 2014, dans le respect des exigences relatives à la composition du dossier ;

Attendu en second lieu que les préjudices dont M. d. FL. sollicite réparation ne sont pas indemnisables, faute de présenter un quelconque lien de causalité directe avec l'illégalité sanctionnée ; qu'on ne voit pas en quoi la fermeture du couloir aurait pu contraindre la société MC COMPANY à remplacer son sous-traitant « *interne* », la SAM NOVATEX, pour avoir recours à un sous-traitant « *externe* » ;

Qu'un tel remplacement de sous-traitant, s'il a eu lieu, résulte d'un choix de gestion de la société MC COMPANY ;

Attendu qu'il serait tout aussi fantaisiste d'imputer à la fermeture du couloir une baisse d'activité ayant elle-même entraîné des licenciements pour un coût s'élevant, selon les documents produits, à 86.216,68 € et non aux 134.973,51 € réclamés ;

Attendu qu'il n'existe aucun lien de causalité direct entre la fermeture du couloir et ces licenciements, pas plus qu'il n'en existe entre l'annulation de l'autorisation de construire par le Tribunal Suprême le 4 décembre 2013, et le recours dès le 30 septembre précédent à un cabinet spécialisé de recrutement ;

Attendu enfin qu'on ne voit pas de quelle manière la décision annulée du 12 avril 2013 qui se borne à autoriser la fermeture d'un couloir de liaison aurait pu affecter la « *notoriété* » de la SAM MC COMPANY ou « *sa force en tant qu'entreprise* » ;

Que dès lors le préjudice « *moral* » allégué n'est pas plus établi dans son principe qu'il ne l'est dans son quantum ;

Attendu enfin que le Tribunal Suprême a déjà jugé qu'aucune disposition ne lui permettait de condamner au paiement de frais irrépétibles ;

Que les prétentions de M. d. FL. seront par conséquent rejetées sur tous les points.

Vu le mémoire en réplique enregistré au Greffe Général le 30 octobre 2014 par lequel M. d. FL. et la SAM MC COMPANY persistent aux mêmes fins par les mêmes moyens y ajoutant que le 1er de l'article 90-B de la Constitution ne distingue pas selon que la demande indemnitaire est faite en concomitance avec un recours en annulation formé devant le Tribunal Suprême ou ultérieurement, après que le Tribunal Suprême a annulé la décision administrative qui lui avait été déférée ;

Que la Constitution donne compétence d'attribution au Tribunal Suprême pour l'octroi des indemnités résultant d'une annulation pour excès de pouvoir qui justifie sa saisine directement ou après rejet d'une demande préalable indemnitaire par le Ministre d'État ;

Qu'il est souligné que c'est ce que le Tribunal Suprême a jugé dans sa décision du 25 juin 1986 Dame de CA. née E. de BO. en estimant :

« *que, par suite, les conclusions de la requête tendant à ce que le Tribunal Suprême se reconnaisse compétent pour juger, indépendamment de tout recours pour excès de pouvoir et de tout acte administratif illégal, du recours en indemnité formé par la Dame de CA. née E. de BO. manquent de base légale et doivent être rejetées* » ;

Que c'est donc bien le Tribunal Suprême qui a compétence pour connaître de la demande indemnitaire présentée en suite de l'annulation qu'il a prononcée, étant ajouté que c'est bien évidemment celui qui a agi en annulation pour excès de pouvoir et qui a obtenu l'annulation, qui peut seul saisir le Tribunal Suprême ;

Attendu que la fin de non-recevoir tirée par S.E. M. le Ministre d'État de ce que le préjudice dont il est demandé réparation ne trouverait pas sa source dans la décision implicite de rejet mais dans l'illégalité de l'autorisation de construire annulée elle serait également infondée ; qu'en effet, si la règle de la décision préalable ne s'impose pas en droit monégasque « *rien n'interdit aux requérants de saisir l'Administration d'une demande d'indemnité, préalablement à toute action, contentieuse* » (G.H. George sous TS 15 mars 1988 époux RS) ;

Qu'ainsi, de quelque point de vue que l'on se place, la compétence du Tribunal Suprême est certaine ;

Attendu sur le fond qu'il est constant que dès lors qu'une illégalité a été commise, il en résulte une faute de l'Administration de nature à faire naître un préjudice causal pour celui qui en est victime ;

Qu'en l'espèce les préjudices dont il est demandé réparation ont pour cause la décision annulée dès lors que les documents comptables produits montrent qu'en conséquence de la réalisation des travaux la société a connu une baisse d'activité obligeant à des licenciements et à recourir à la sous-traitance ;

Attendu enfin que les requérants ne demandent pas le remboursement de frais irrépétibles mais l'indemnisation du préjudice matériel causé par la nécessité de recourir à des Conseils et Avocats ; que dès lors sous le bénéfice de ces précisions, les requérants persistent dans toutes leurs demandes.

Vu la duplique enregistrée au Greffe Général le 1er décembre 2014 par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut aux mêmes fins par les mêmes moyens et par le moyen qu'il serait vain pour les requérants d'invoquer le bénéfice de la décision du Tribunal Suprême du 25 juin 1986 (Dame de CA. née E. de BO.) dès lors que dans cette espèce le Tribunal Suprême statuait sur un recours en indemnité direct, formé « *indépendamment de tout recours pour excès de pouvoir* » et n'avait donc pas pris position sur la question de savoir si un requérant peut présenter au Tribunal Suprême une demande indemnitaire à l'occasion d'un recours formé postérieurement à la décision du Tribunal Suprême ayant prononcé une annulation pour excès de pouvoir ;

Attendu au surplus qu'aucune saisine du Tribunal Suprême à des fins exclusivement indemnitaires n'est prévue, celui-ci ne pouvant être saisi que de requêtes dirigées contre des actes administratifs ;

Qu'à défaut, en cas d'annulation d'une disposition réglementaire, des tiers étrangers à la requête initiale en excès de pouvoir pourraient saisir en indemnité le Tribunal Suprême, contrairement à la lettre et à l'esprit de l'article 90-B-1er de la Constitution ;

Attendu sur le fond que, si toute illégalité est fautive, on ne peut pour autant en déduire que toute illégalité entraîne la mise en jeu de la responsabilité de l'Administration ;

Attendu en effet que, lorsqu'une décision est annulée pour vice de forme, elle peut être reprise dans des formes régulières par l'autorité administrative et ne peut donc être regardée comme ayant occasionné un préjudice indemnisable ;

Attendu par ailleurs que les documents comptables produits, s'ils établissent la baisse d'activité de la SAM MC COMPANY, n'établissent pas en revanche que cette baisse d'activité trouverait son origine dans les travaux autorisés ni davantage en quoi la fermeture du couloir qui en est résultée aurait obligé cette société à recourir à sous-traitant et nécessité le licenciement, puis le recrutement de personnel ;

Attendu enfin que les frais de Conseils et d'Avocats dont il est demandé le remboursement constituent bien par leur nature même des frais irrépétibles que le Tribunal Suprême n'a pas compétence pour allouer ;

Que dès lors la requête sera rejetée.

SUR CE,

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution et notamment son article 90-B-1er ;

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

Vu la décision du Tribunal Suprême n°2013-11 du 4 décembre 2013 ;

Vu la décision du Tribunal Suprême n° 2014-09 du 19 décembre 2014 ;

Vu l'Ordonnance du 4 août 2014 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a nommé M. José SAVOYE, Membre Titulaire, en qualité de rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture du Greffier en Chef en date du 16 décembre 2014 ;

Vu l'Ordonnance en date du 19 décembre 2014 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du 2 février 2015 ;

Oùï M. José SAVOYE, Membre Titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Jean-Pierre CHEVALLIER, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France pour M. d. FL. ;

Oùï Maître Jacques MOLINIE, 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

Considérant que, sur requête de M. d. FL., le Tribunal Suprême a, par décision n°2013-11 du 4 décembre 2013, annulé pour vice de procédure une décision du 12 avril 2013 ayant autorisé la SAM INTERMAT à réaliser des travaux d'extension du magasin « Brico Center » sis 4-6 avenue Albert II ; que M. d. FL. demande au Tribunal Suprême d'annuler la décision implicite par laquelle le Ministre d'État a refusé d'octroyer les indemnités qui résultent de cette annulation à la SAM MC COMPANY, dont il est le représentant légal, et de condamner l'État au versement de ces indemnités ;

Sur la recevabilité

Considérant que l'article 90-B-1er de la Constitution dispose :

« *B- En matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement :*

1-sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des diverses autorités administratives et les Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent » ;

Que dès lors le requérant en excès de pouvoir qui a obtenu l'annulation d'une décision administrative est recevable à contester devant le Tribunal Suprême le refus que lui a opposé l'administration de tirer les conséquences indemnitaires de l'annulation prononcée ;

Au fond

Considérant qu'en matière d'autorisation annulée pour vice de forme ou de procédure, le requérant doit établir, pour justifier d'un préjudice indemnisable, que l'autorisation annulée n'aurait pu être légalement accordée, même si la forme ou la procédure avait été régulière ;

Qu'il ressort de la décision précitée du Tribunal Suprême du 4 décembre 2013 que tel n'est pas le cas en l'espèce ; que du reste une nouvelle autorisation ayant le même objet a été accordée à la SAM INTERMAT le 27 février 2014, autorisation dont la légalité a été reconnue par décision du Tribunal Suprême du 19 décembre 2014 ;

Que dès lors la requête présentée par M. d. FL. au nom de la SAM MC COMPANY ne peut qu'être rejetée.

DÉCIDE

Article 1er : La requête est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge M. d. FL. et de la SAM MC COMPANY.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise à S.E. M. le Ministre d'État, à M. d. FL. et à la SAM MC COMPANY.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, président, Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, officier de l'ordre de Saint-Charles, vice-président, José SAVOYE, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, rapporteur, Madame Martine LUC-THALER, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, membres titulaires et Monsieur Frédéric ROUVILLOIS, membre suppléant,

et prononcé le seize février deux mille quinze en présence de M. Jean-Pierre DRÉNO, Procureur général par Monsieur Didier LINOTTE, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, assisté de Madame Béatrice BARDY, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, Greffier en chef.

Le Greffier en Chef, le Président