

Tribunal Suprême, 9 juin 2015, S.A.M. Rocabella et S.A.M Patricia c/ État de Monaco

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	9 juin 2015
<i>IDBD</i>	13332
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Ordre public ; Pollution et nuisances ; Autorités de contrôle et de régulation ; Hôtel, café, restaurant

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2015/06-09-13332>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Recours pour excès de pouvoir

Loi n° 834 du 8 décembre 1967 visant à limiter et diminuer l'intensité du bruit et à réprimer les bruits troublant la tranquillité publique - Décision administrative accordant une dérogation - Forme de l'arrêté ministériel non requise

Loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs - Décision mentionnant l'obligation statutaire de contribuer à l'animation artistique, culturelle et sportive de la Principauté - Conformité à la disposition législative

Décision octroyant un régime dérogatoire permanent, général et illimité - Contrariété avec les dispositions de la loi ou celles des ordonnances prises pour son application - Décision entachée d'une erreur de droit - Décision légale (non)

Procédure

Lettre de l'autorité administrative informant du bénéfice du régime dérogatoire - Lettre constitutive d'une décision administrative - Recevabilité du recours

TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2014-22

Affaire :

SAM ROCABELLA et SAM PATRICIA

Contre :

Etat de Monaco

DÉCISION

AUDIENCE DU 2 JUIN 2015

Lecture du 9 juin 2015

Recours en annulation de la décision du Ministre d'Etat du 10 juin 2014 et en tout cas de la décision révélée par cette lettre du 10 juin 2014 par laquelle le Ministre d'Etat a reconnu à la Société des Bains de Mer le bénéfice du régime dérogatoire visé à l'article 5 de la loi n°834 du 8 décembre 1967 visant à limiter et diminuer l'intensité du bruit et à réprimer les bruits troublant la tranquillité publique pour les spectacles organisés en hiver comme en été dans la salle de spectacles appelée « Salle des Etoiles ».

En la cause de :

La société anonyme monégasque SAM PATRICIA, dont le siège social est sis à Monaco « Le Formentor », 27 avenue Princesse Grace et la société anonyme monégasque SAM ROCABELLA dont le siège social est sis à Monaco « Le Formentor », 27 avenue Princesse Grace,

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Richard MULLOT, avocat-défenseur près la Cour d'Appel de Monaco et plaidant par ledit avocat-défenseur.

Contre :

L'État de Monaco représenté par son Excellence Monsieur le Ministre d'Etat, ayant élu domicile en l'étude de Maître Christophe SOSSO, avocat-défenseur à la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par la S. C. P. PIWNICA-MOLINIÉ, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France ;

LE TRIBUNAL SUPREME

Siégeant et délibérant en Assemblée plénière

Vu la requête, enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 7 août 2014 sous le numéro TS 2014-22, par laquelle les SAM PATRICIA et ROCCABELLA demandent l'annulation de la décision du Ministre d'État du 10 juin 2014 et en tout cas de la décision révélée par cette lettre du 10 juin 2014 par laquelle le Ministre d'État a reconnu à la société des Bains de Mer le bénéfice du régime dérogatoire visé à l'article 5 de la loi n°834 du 8 décembre 1967 visant à limiter et diminuer l'intensité du bruit et à réprimer les bruits troublant la tranquillité publique pour les spectacles organisés en hiver comme en été dans la salle de spectacles appelée « Salle des Etoiles », ainsi que la condamnation de l'État aux frais et dépens.

CE FAIRE :

Attendu, selon la requête, que les SAM Rocabella et Patricia sont propriétaires respectivement du Formentor et du Rocabella, immeubles de haut standing destinés à la location d'appartements de luxe, situés en front de mer à proximité immédiate de la « Salle des étoiles » exploitée par la société des Bains de Mer, source de nuisances sonores pour les riverains ; que par jugement du 13 juillet 2012, confirmé par arrêts de la cour d'appel du 28 juillet 2013 et de la Cour de révision du 26 mars 2014, le Tribunal de Première Instance a enjoint à la société des Bains de Mer de faire réaliser, sous astreinte, des travaux d'aménagement et ordonné que les concerts se déroulent à toit fermé jusqu'à achèvement des travaux, également sous astreinte ; que par arrêt du 16 juin 2014 le Tribunal Suprême a rejeté comme irrecevable leur requête en annulation d'une lettre du Ministre d'État du 20 juin 2013 produite devant les juridictions judiciaires par la société des Bains de Mer, laquelle soutenait qu'elle lui accordait le bénéfice du régime dérogatoire visé à l'article 5 de la loi n°834 du 8 décembre 1967 visant à limiter et diminuer l'intensité du bruit et à réprimer les bruits troublant la tranquillité publique, aux motifs que cette lettre, simplement informative, qui n'avait ni pour objet ni pour effet d'accorder dérogation, ne constituait donc pas une décision faisant grief ; que, dans le cadre du contentieux les opposant à la Société des Bains de Mer, la cour d'appel, par l'arrêt précité du 28 juin 2013, a jugé que ne saurait être considérée comme accordant dérogation une lettre antérieure, du 27 août 2012, émanant du Conseiller de gouvernement pour les finances et l'économie, incompétent pour l'octroyer ; que, cependant, se prévalant d'une nouvelle lettre du 10 juin 2014 du Ministre d'État la Société des Bains de Mer, affirmant qu'elle lui octroie dérogation, a saisi le 23 juin 2014 le juge des référés pour obtenir rétractation d'une ordonnance du 8 mai 2014 les autorisant à s'assurer de l'exécution des travaux judiciairement ordonnés de mise aux normes sonores ;

Attendu qu'à l'appui de leur requête les SAM Rocabella et Patricia soutiennent, à titre préalable, que leur demande est recevable car la lettre déférée du 10 juin 2014 n'est pas informative mais leur fait grief en octroyant à la SBM expressément le bénéfice du régime dérogatoire pour les spectacles qu'elle organise en été comme en hiver, et n'est pas non plus confirmative de la lettre du 27 août 2012, émanant d'une autorité incompétente et dont il s'évince de la décision du Tribunal Suprême du 16 juin 2014 qu'elle était simplement informative, alors de plus que les changements de fait et de droit survenus depuis lors excluent dans tous les cas tout caractère confirmatif à la décision attaquée ;

Attendu que les requérantes font ensuite valoir, sur le fond, que la décision est irrégulière en la forme : d'une part, pour avoir méconnu les exigences des dispositions combinées de l'article 5 de la loi n°834 du 8 décembre 1967 et de l'article 47 de la Constitution pour avoir pris la forme d'une simple lettre et non d'un arrêté ministériel et pour ne pas viser la délibération préalable du Conseil de Gouvernement qui aurait dû la précéder et, d'autre part, pour insuffisance de motivation pour ne pas mentionner le motif d'intérêt général ou d'utilité publique justifiant l'octroi de la dérogation ;

Attendu qu'elles soutiennent, sur la légalité interne, que le Ministre d'État a violé l'article 5 de la loi du 18 décembre 1967 qui ne permet de dérogations qu'au cas par cas, limitées soit dans le temps soit par des motifs d'utilité publique, pour n'avoir pas délimité précisément les manifestations susceptibles de bénéficier de la dérogation litigieuse ; qu'à tout le moins le Ministre d'État a commis une erreur manifeste d'appréciation en accordant une dérogation générale et absolue et en n'identifiant pas celles des règles antibruit de la loi précitée et de l'ordonnance du 12 mai 1993 auxquelles la société bénéficiaire peut déroger, enfin que la décision méconnaît le principe général de non rétroactivité des actes administratifs en laissant croire que la Société des Bains de Mer aurait bénéficié d'une dérogation ; que la décision attaquée ne pourra donc qu'être annulée ;

Vu la contre requête, enregistrée le 8 octobre 2014 au Greffe Général, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête, à titre principal comme irrecevable et, à titre subsidiaire, comme mal fondée ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, d'abord, que la requête est irrecevable, comme dirigée contre une lettre qui ne constitue pas une décision faisant grief mais une simple mesure d'information ; que celle-ci ne fait que confirmer les termes des courriers précédents rappelant à la SBM qu'elle remplit les conditions requises pour pouvoir bénéficier des dérogations prévues à l'article 5 de la loi n° 834 sans lui accorder des dérogations ; que de telles dérogations ne peuvent être octroyées que de façon non automatique, sur sollicitation expresse ; que tel n'est pas le cas la SBM n'ayant pas sollicité de dérogations, la lettre attaquée répondant à un simple courrier en date du 7 mai 2014 « *relatif à l'activité artistique de la Salle des Étoiles du Sporting Monte-Carlo* » ; qu'elle est rédigée dans les mêmes termes que celle du conseiller du gouvernement du 27 août 2012, pour laquelle la cour d'appel de Monaco a jugé qu'il n'était pas démontré que la SBM bénéficiait d'une dérogation accordée par le Ministre d'État ;

Attendu qu'il soutient, ensuite, sur le fond, que si, par extraordinaire, la requête devait être déclarée recevable, elle devrait être rejetée ; que les motifs invoqués de légalité externe sont inopérants et n'auraient mérités d'être examinés que si la SBM avait formé une demande de dérogations au lieu de se borner à l'interroger sur la possibilité de bénéficier de dérogations ; qu'il ne saurait lui être reproché de n'avoir pas respecté un formalisme qui n'aurait été requis que pour une décision qu'il n'a pas prise ; que, surabondamment, aucune disposition de l'Ordonnance Souveraine n°10.885 n'impose que les dérogations prises par arrêté ministériel soient délibérés en Conseil de gouvernement ; qu'enfin la lettre est suffisamment motivée ;

Attendu que le Ministre d'État fait enfin valoir que l'argumentation des requérantes sur la légalité interne n'est ni opérante dès lors que la lettre ne comporte par elle-même aucune dérogation, ni fondée ; que la seule limite posée à l'octroi d'une dérogation par l'article 5 de la loi n°834 tient aux motifs qui la justifient, la dérogation doit être justifiée par un motif d'utilité ou par le caractère d'intérêt général des manifestations publiques ou privées qu'elle concerne ; qu'un tel caractère d'intérêt général s'attache aux animations que la SBM est statutairement tenue d'organiser en Principauté et qu'il serait suffisant pour permettre de déroger aux mesures antibruit ; que rien n'impose qu'une dérogation ne puisse être autorisée que pour une seule manifestation publique ou privée lorsqu'elle est délivrée pour un motif d'intérêt

général, qu'enfin la lettre attaquée ne présente aucun caractère rétroactif et se borne à confirmer la précédente lettre de 2012 mentionnant les dérogations dont serait susceptible de bénéficier la SBM si elle en faisait la demande ; qu'en conséquence le Tribunal Suprême devra déclarer le recours irrecevable, ou en tout cas mal fondé ;

Vu la réplique, enregistrée le 10 novembre 2014 au Greffe Général, par laquelle les sociétés requérantes maintiennent leurs conclusions par les mêmes moyens que dans leur requête, ajoutant sur la recevabilité qu'elles demandent qu'il soit pris acte par le Tribunal Suprême que le Ministre d'État n'a pas entendu accorder à la SBM de dérogation au titre de l'article 5 de la loi n°834 du 8 décembre 1967 ; que la SBM n'a jamais demandé de dérogation et qu'elle ne peut pas utilement se prévaloir de la lettre litigieuse comme constituant à son profit un droit acquis ; elles soulignent que l'on ne peut que s'interroger sur la pratique qui consiste à adresser régulièrement à la SBM des lettres lui indiquant qu'elle satisferait aux conditions requises pour bénéficier d'une dérogation au sens de l'article 5 précité et ce alors même que de l'aveu du Ministre d'État une telle dérogation n'a jamais été sollicitée ; que pour autant la lettre attaquée leur fait grief dans la mesure où elle paraît en réalité constituer un pré-jugement de ce que pourrait être la décision de l'État de Monaco lorsque, le cas échéant il viendra effectivement à être saisi d'une demande de dérogation et car la SBM tente de l'utiliser pour se prévaloir d'un prétendu droit acquis ;

Attendu que sur le fond, les requérantes soutiennent que même si la lettre n'est pas analysée comme octroyant une dérogation mais comme un pré-jugement, elle devrait toutefois, par parallélisme, prendre la forme d'un arrêté ministériel ; qu'elle est insuffisamment motivée la seule référence à l'animation de Monaco par la SBM ne pouvant constituer la motivation sur l'intérêt général ou l'utilité publique qui justifie l'octroi de la dérogation ; qu'en tant que pré-jugement la lettre leur fait grief et rend les moyens de légalité interne opérants et ce d'autant plus que la SBM ne cesse d'invoquer la prétendue dérogation dans les procédures en cours ; que les dérogations ne peuvent être accordées sans limitation de durée et d'objet car un équilibre entre les différents intérêts en présence doit être trouvé ce qui interdit les mesures générales et absolues qui ne seraient pas proportionnées au but poursuivi ; qu'enfin par sa rédaction ambiguë la lettre litigieuse est susceptible de revêtir une portée rétroactive, qui pourrait faire l'objet si elle n'était pas censurée, de faire l'objet d'une réserve d'interprétation par le Tribunal Suprême ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 9 décembre 2014, par laquelle le Ministre d'État conclut aux mêmes fins et par les mêmes moyens que la contre requête, ajoutant que les sociétés requérantes ne contestent pas que la lettre attaquée constitue une simple mesure d'information ; que l'argumentation selon laquelle la lettre paraît en réalité constituer un pré-jugement qui leur fait grief est dénuée de fondement, qu'en effet les actes qui par leur nature ne peuvent avoir aucun effet direct sur la situation matérielle ou juridique du requérant, parce qu'elles ne constituent pas de véritables décisions, ne constituent pas des actes faisant grief et ne peuvent donc faire l'objet de recours contentieux (TS SG 15 mars 1988) ; que la circonstance que la SBM tente de s'en prévaloir dans le cadre des procédures qui les opposent est indifférente en droit et ce, d'autant plus que les juridictions saisies de ces procédures ont déjà jugées que la lettre identique du conseiller du gouvernement de 2012 n'accordait par elle-même aucune dérogation, confirmant ainsi qu'elle ne constituait pas une décision ; que la requête est donc irrecevable et que, subsidiairement, au fond il ne peut être reproché à la lettre litigieuse, qui n'est pas une décision, ni de ne pas avoir respecté la forme des motivations, ni de pas être motivé ; qu'au demeurant celle-ci expose bien les raisons et notamment les motifs d'intérêt général et d'utilité publique visés par la loi de nature à justifier la délivrance d'une dérogation accordée à la SBM si celle-ci venait à le demander ; que sont de même inopérants les moyens mettant en cause sa légalité interne ; que la seule condition à laquelle l'article 5 de la loi subordonne les dérogations est d'être justifiées par un motif d'utilité publique ou par le caractère d'intérêt général des manifestations publiques ou privées concernées, qu'en l'occurrence le caractère d'intérêt général des manifestations que la SBM est statutairement tenue d'organiser n'est plus contesté par les requérantes, qu'ainsi la dérogation que cette société pourrait, le cas échéant obtenir si elle en faisait la demande satisferait donc à la condition légale et qu'il ne pourrait lui être reproché de présenter un caractère général et absolu ;

SUR CE,

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu l'article 90-B de la Constitution ;

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

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

Vu la loi n°834 du 8 décembre 1967 visant à limiter et diminuer l'intensité du bruit et à réprimer les bruits troublant la tranquillité publique ;

Vu l'Ordonnance n° 10.885 du 12 mai 1993 fixant les conditions d'application de l'article 1er de la loi n° 834 du 8 décembre 1967 en ce qui concerne les limites d'intensité des bruits de voisinage ;

Vu l'Ordonnance du 22 août 2014 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 8 janvier 2015 de M. le Président du Tribunal Suprême portant mesure d'instruction ;

Vu le mémoire de production déposé au Greffe Général le 4 février 2015 par Maître Christophe SOSSO, avocat-défenseur, au nom du Ministre d'État ;

Vu le mémoire de production déposé au Greffe Général le 13 février 2015 par Maître Richard MULLOT, avocat-défenseur, au nom des SAM PATRICIA et ROCCABELLA ;

Vu le procès-verbal de clôture de la procédure du 23 mars 2015 ;

Vu l'ordonnance du 20 avril 2015 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé les causes à l'audience de ce Tribunal du 2 juin 2015 ;

Oùï Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Richard MULLOT, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco pour les SAM

ROCCABELLA ET PATRICIA ;

Oùï Maître Jacques MOLINIÉ, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France pour le Ministre d'État ;

Oùï le Ministère Public en ses conclusions ;

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la loi n°834 du 8 décembre 1967 visant à limiter et diminuer l'intensité du bruit et à réprimer les bruits troublant la tranquillité publique : « *des dérogations aux dispositions de la présente loi ou à celles des ordonnances souveraines prises pour son application pourront être accordées par le Ministre d'État pour des motifs d'utilité publique ainsi que pour des manifestations publiques ou privées présentant un caractère d'intérêt général* » ;

Considérant que les SAM Rocabella et Patricia demandent l'annulation de la décision du 10 juin 2014 par laquelle le Ministre d'État a octroyé à la Société des Bains de Mer le bénéfice de telles dérogations pour les spectacles organisés en hiver comme en été dans la salle de spectacles qu'elle exploite, dénommée «Salle des Etoiles» ;

Sur la recevabilité

Considérant que, par décision du 16 juin 2014, le Tribunal Suprême a jugé qu'une précédente lettre adressée par le Ministre d'État le 20 juin 2013 au président de la Société des Bains de Mer, relative au régime dérogatoire prévu par l'article 5 de la loi précitée sur le bruit, n'avait pas pour objet de lui accorder des dérogations mais seulement de l'informer de ce qu'elle serait susceptible de pouvoir en bénéficier, les animations qu'elle organise dans cette salle constituant des manifestations publiques présentant un caractère d'intérêt général pour la Principauté au sens de l'article 5 de la loi ;

Considérant qu'il résulte de la mesure d'instruction ordonnée le 8 janvier 2015 par le Président du Tribunal Suprême, que la Société des Bains de Mer a alors, par lettre du 7 mai 2014, expressément demandé au Ministre d'État que ces dérogations lui soient accordées ;

Considérant qu'en indiquant à la Société des Bains de Mer, dans sa réponse du 10 juin 2014, que le régime dérogatoire lui était acquis pour les spectacles qu'elle organise en été comme en hiver dans la Salle des Etoiles du Sporting Monte Carlo, le Ministre d'État a pris une décision susceptible d'un recours pour excès de pouvoir ; que cette décision n'est confirmative ni de son précédent courrier du 20 juin 2013, ni de la lettre du Conseiller de gouvernement aux finances et à l'économie du 27 août 2012 ; que par suite la requête est recevable ;

Au fond

Sur la légalité externe :

Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que les dérogations prévues par l'article 5 de la loi n°834 du 8 décembre 1967 précitée soient prises par arrêté ministériel ; que, dès lors, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la décision attaquée méconnaît l'article 47 de la Constitution relatif aux arrêtés ministériels ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi n°1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs : « *Doivent être motivées à peine de nullité les décisions administratives à caractère individuel qui : (...) 8°- accordent une dérogation, conformément à des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur* » ; que cette motivation doit, aux termes de l'article 2 de la même loi, être « *écrite et comporter, dans le corps de la décision, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent son fondement* » ; qu'en l'espèce, par la décision du 10 juin 2014 relative à l'activité artistique de la Salle des Etoiles, le Ministre d'État a relevé que la Société des Bains de Mer doit, au titre de son cahier des charges, contribuer à l'animation artistique, culturelle et sportive de la Principauté et, qu'à ce titre, son animation présente le caractère de manifestations publiques telles que visées à l'article 5 de la loi n°834 du 8 décembre 1967 lui permettant de bénéficier de dérogations ; que, ces considérations de droit et de fait constituant le fondement de la décision, celle-ci doit être regardée comme étant suffisamment motivée au regard des exigences des articles 1er et 2 précités de la loi du 29 juin 2006 ;

Sur la légalité interne :

Considérant qu'en octroyant à la Société des Bains de Mer le bénéfice d'un régime dérogatoire permanent, général et illimité pour les spectacles organisés, été comme hiver, dans la Salle des Etoiles, sans même préciser si ce régime dérogatoire concernait les seules dispositions de la loi du 8 décembre 1967 ou celles des ordonnances prises pour son application, le Ministre d'État a commis une erreur de droit ; qu'il résulte de ce qui précède que la décision du Ministre d'État doit être annulée.

DÉCIDE :

Article 1er : La décision du Ministre d'État du 10 juin 2014 est annulée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de l'État.

Article 3 : Expédition de la précédente décision sera transmise au Ministre d'État et aux sociétés SAM PATRICIA et SAM ROCABELLA.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de M. Didier LINOTTE, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, président, M. Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, officier de l'ordre de Saint-Charles, vice-président, M. José SAVOYE, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, membre titulaire, M. Frédéric ROUVILLOIS, Mme Magali INGALL-MONTAGNIER, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, rapporteur, membres suppléants.

et prononcé le neuf juin deux mille quinze en présence du Ministère public, 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,