

Tribunal Suprême, 29 novembre 2018, S.A.M. CAROLI IMMO c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	29 novembre 2018
<i>IDBD</i>	17644
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Droit de propriété ; Contrat - Général ; Manifestations temporaires (spectacles, compétitions sportives, congrès)

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2018/11-29-17644>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Compétence constitutionnelle - Atteintes aux libertés et droits consacrés par la Constitution

Compétence administrative - Recours pour excès de pouvoir - Acte administratif

Libertés et droits fondamentaux

Constitution - Article 24 - Droit de propriété - Contrat relatif à la conception, au financement et à la réalisation d'un projet culturel et immobilier - Retrait de la signature de l'État créatrice de droits contractuels - Décision de refus de déposer un projet de loi de désaffectation

Constitution - Article 90.A - Incompétence du Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle pour connaître de cette décision et du recours gracieux y afférent

Recours pour excès de pouvoir

Constitution - Article 2 - État de droit attaché au respect des libertés et droits fondamentaux - Principe de sécurité juridique inhérent à l'État de droit - Incompatibilité avec une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours et avec la confiance légitime en la non-mutabilité de certains actes juridiques de l'État - Contrat relatif à la conception, au financement et à la réalisation d'un projet culturel et immobilier - Décision de retrait de la signature de l'État - Stipulations contractuelles privées d'effets en raison des décisions du Ministre d'État - Décision détachable du contrat - Compétence du Tribunal Suprême statuant en matière administrative - Droit de l'État de résilier unilatéralement un contrat administratif pour motif d'intérêt général et sous réserve d'indemnisation du cocontractant - Constitution

Article 24. Droit de propriété - Décision unilatérale de retrait de la signature de l'État - Disparition rétroactive des effets produits par le contrat non assortie d'une indemnisation - Privation d'un bien ou d'une espérance légitime de jouir de ce bien sans un motif d'intérêt général et sans indemnisation raisonnable - Atteinte disproportionnée au droit de propriété et au principe de sécurité juridique - Décision unilatérale de retrait de la signature de l'État légale (non)

Procédure

Ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême. Article 32. Mesures d'instructions - Parties invitées à présenter leurs observations sur les effets de l'annulation éventuelle de la décision de retrait de la signature de l'État - Expertise aux fins d'évaluation de la réalité du montant des différents préjudices allégués par la société requérante - Arrêt avant dire droit

TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2018-08

Affaire :

S. A. M. CAROLI IMMO

Contre :

Ministre d'Etat

DÉCISION :

Audience du 15 novembre 2018

Lecture du 29 novembre 2018

Recours en annulation de la décision prise par Son Excellence Monsieur le Ministre d'Etat le 11 juillet 2017 et des décisions subséquentes avec toutes conséquences de droit.

En la cause de :

La société anonyme monégasque (S. A. M.) CAROLI IMMO, anciennement Société monégasque d'études et de gestion immobilières (SAMEGI) GROUPE CAROLI, dont le siège social est au 27, boulevard d'Italie à Monaco, prise en la personne de son président délégué en exercice, domicilié ès qualité audit siège.

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Arnaud ZABALDANO, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par Maître François-Henri BRIARD, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France.

Contre :

L'Etat de Monaco représenté par le Ministre d'Etat, ayant pour Avocat-Défenseur Maître Christophe SOSSO et plaidant par la SCP PIWNICA-MOLINIÉ, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France.

LE TRIBUNAL SUPRÊME

Siégeant et délibérant en Assemblée plénière

Vu la requête présentée par la S.A.M. CAROLI IMMO, enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 23 février 2018 sous le numéro TS 2018-08, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir et pour atteinte aux libertés et droits consacrés par la Constitution, de la décision du 11 juillet 2017 par laquelle le Ministre d'État a rejeté sa demande tendant à ce qu'il présente au Conseil national le projet de loi de désaffectation prévue par le protocole du 5 septembre 2014 signé entre l'État et la société, la décision implicite de rejet du recours gracieux formé contre cette décision et l'ensemble des actes et décisions caractérisant le retrait de la signature de l'État, d'autre part, à la condamnation de l'État à lui verser la somme de 423.065 millions d'euros hors taxes, sauf à parfaire, en réparation du préjudice subi, enfin à la condamnation de l'État de Monaco aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que le 5 septembre 2014, l'État de Monaco et la Société Monégasque d'Études et des Gestion Immobilières (SAMEGI) Groupe CAROLI, société anonyme monégasque de projet, ont conclu un protocole d'accord relatif à la conception, au financement et à la réalisation d'un vaste projet culturel et immobilier comportant la création d'un musée axé sur le monde de l'archéologie sous-marine, provisoirement dénommé « Centre de l'Homme et de la Mer » et principalement destiné à présenter au public la collection d'œuvres et d'objets de l'archéologue sous-marin Franck GODDIO, ainsi que la réalisation de logements, commerces et bureaux, de parkings et d'une esplanade publique ; qu'en vertu de l'article 9 du protocole, le Gouvernement princier s'est engagé à présenter au Conseil national, au plus tard le 28 février 2015, un projet de loi de désaffectation du terrain sur lequel le projet devait être réalisé ; que la société devait notamment proposer des schémas d'aménagement permettant de garantir la mise en place sur le site des équipements nécessaires à l'organisation et à la couverture des Grands Prix organisés par l'Automobile Club de Monaco ; que si le projet de loi a été déposé le 27 février 2015, le Gouvernement a fait savoir à la société le 29 juillet 2015 qu'il entendait retirer ce projet de loi ; que cette décision était motivée par les « *vives réserves de la part des autorités compétentes, tant du point de vue de [l'] architecture et [du] dimensionnement [du projet] qu'au regard des contraintes tenant à la disponibilité d'espaces nécessaires à l'organisation d'événements importants, tels, entres autres, le Grand Prix de Formule 1* » ; que de nombreux échanges ont eu lieu ensuite entre l'Administration et la société ; que cette dernière a déposé le 5 juillet 2016 un dossier complémentaire au dossier produit le 3 juillet 2015 et comportant les modifications convenues avec l'administration ; que, par lettre du 13 juin 2017, la société a mis en demeure le Gouvernement princier de présenter au Conseil national le projet de loi de désaffectation prévu par le protocole du 5 septembre 2014 ; que par lettre du 11 juillet 2017, le Ministre d'État a rejeté cette demande ; que le recours gracieux formé par la société contre cette décision a été rejeté par une décision implicite née du silence gardé par le Ministre d'État sur ce recours ; que la décision du 11 juillet 2017 caractérise, avec d'autres actes qui la précèdent, un retrait de la signature de l'État de Monaco ; que la société demande l'annulation de l'ensemble de ces actes et décisions, d'une part, pour excès de pouvoir, sur le fondement du 1° du B de l'article 90 de la Constitution et, d'autre part, pour atteinte à ses droits constitutionnels sur le fondement du 2° du A de la même disposition ; qu'elle entend engager la responsabilité de l'État en raison de l'abandon du projet par le Gouvernement ; que par lettre du 1er décembre 2017, reçue le 6 décembre 2017, la société a saisi le Ministre d'État d'une demande de versement d'une indemnité de 423.065 millions d'euros ; que cette demande a été implicitement rejetée ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, la S.A.M. CAROLI IMMO soutient, à titre liminaire, que le Tribunal Suprême est compétent pour se prononcer sur sa demande présentée sur le fondement du 2° du A de l'article 90 de la Constitution dès lors que les agissements de l'État monégasque constituent une atteinte caractérisée au droit de propriété protégé par l'article 24 de la Constitution et aux espérances légitimes qui en découlent ; que le contrat qu'elle a signé doit être regardé pour la société comme un bien et une créance constitutive d'une espérance légitime ; que le Tribunal est également compétent pour se prononcer sur sa demande présentée sur le fondement du 1° du B de l'article 90 de la Constitution et dirigée contre des décisions qui sont détachables du contrat ou de la procédure de passation du contrat ; que si, conformément à l'article 33 de la Constitution, la désaffectation d'un bien du domaine public ne peut être prononcée que par une loi, elle procède nécessairement d'une décision administrative ; que la compétence du Tribunal pour se prononcer sur la légalité d'un retrait de signature de l'État est également certaine ;

Attendu que la S.A.M. CAROLI IMMO fait tout d'abord grief à la décision du 11 juillet 2017 et aux autres décisions caractérisant un retrait de la signature de l'État de méconnaître les dispositions de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ; que ces décisions sont soumises à l'obligation de motivation dès lors, d'une part, que, portant atteinte au droit de propriété, elles restreignent une liberté publique et, d'autre part, qu'elles retirent une signature créatrice de droits contractuels ; qu'elles ne visent aucun texte juridique et ne précisent pas les éléments de fait susceptibles de justifier tant le refus de redéposer un projet de loi de désaffectation que le retrait de la signature de l'État ; que la seule référence au fait que « *la situation n'a pas depuis trouvé une solution satisfaisante* » ne saurait être regardée comme une motivation répondant à l'exigence de précision ; qu'ainsi, ces décisions sont insuffisamment motivées en droit comme en fait ;

Attendu que la S.A.M. CAROLI IMMO soutient, ensuite, que les décisions attaquées sont entachées d'une inexactitude matérielle des faits ; qu'en effet, le Ministre d'État a considéré, dans sa décision du 11 juillet 2017, que les solutions techniques proposées par la SAMEGI pour tenir compte des contraintes liées à l'organisation des Grands Prix de Formule 1 n'apparaissaient pas satisfaisantes alors que la société a non seulement satisfait à ses obligations contractuelles mais proposé des solutions allant au-delà des exigences de la société organisatrice des Grands Prix énoncées dans son cahier des charges 2017 ; que les demandes présentées par l'Automobile Club de Monaco, allant jusqu'à dépasser le terrain d'emprise du terrain-plein et représentant le triple des obligations contractuelles de la société, étaient abusives et fantaisistes ;

Attendu, en outre, que, selon la société requérante, le retrait de la signature de l'État et le refus d'exécuter, pour des motifs vagues et arbitraires, son obligation de présenter un projet de loi de désaffectation, paralysant ainsi l'exécution

normale du contrat, ont porté une atteinte injustifiée au droit de propriété garanti par l'article 24 de la Constitution et à une espérance légitime ; qu'en effet, le contrat signé le 5 septembre 2014 a fait naître au profit du cocontractant de l'État une créance constitutive d'un bien protégé par l'article 24 de la Constitution et cette créance constitue une espérance légitime de gain ; que la société requérante rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme interprète la notion de « biens » au sens de l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme incluant tous les biens patrimoniaux, « y compris des créances en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir une espérance légitime d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété » ; que la Cour a estimé que la conclusion d'un contrat avait créé pour le contractant « l'espérance légitime de la jouissance d'un droit patrimonial, à savoir la contrepartie résultant de l'exécution dudit contrat » et qu'il s'ensuivait que « la non-réalisation de cette espérance légitime a généré des prétentions à des dommages-intérêts » ; qu'elle a pu juger que l'annulation d'un marché public avait porté atteinte « aux principes de confiance légitime et de la sécurité du droit » au détriment du consortium requérant ; que les dispositions de l'article 24 de la Constitution ont une portée équivalente à celles de l'article 1er du premier protocole additionnel ; que le Conseil constitutionnel français et la Cour de justice de l'Union européenne ont consacré le principe de confiance légitime ; que le Conseil d'État et la Cour européenne des droits de l'homme ont regardé une espérance légitime comme un bien au sens de l'article 1er du premier protocole additionnel ; qu'en l'espèce, aucun motif d'intérêt général ne permet de justifier l'atteinte portée à son droit de propriété ;

Attendu que la S.A.M. CAROLI IMMO soutient également qu'en refusant de présenter le projet de loi de désaffectation, le Ministre d'État a méconnu le principe de sécurité juridique ; qu'un tel principe, par ailleurs consacré par le Conseil d'État français, a vocation à s'appliquer à Monaco ; qu'il implique pour l'administration monégasque l'obligation de tenir ses promesses légales et de ne pas bouleverser les équilibres qu'elle a créés ; qu'en l'espèce, le contrat avait pour objet l'urbanisation du terre-plein d'enracinement de la jetée Rainier III ; que cette décision d'urbanisation, elle-même détachable des stipulations du contrat, s'est traduite par un projet d'ordonnance souveraine destinée à définir les règles d'urbanisme applicables sur le terrain en cause, projet présenté par l'administration au conseil communal de Monaco le 3 juillet 2015 et approuvé par ce dernier ; que la conclusion du contrat a également donné naissance à une situation « cristallisée » par les principes de sécurité juridique et de confiance légitime ; que ces principes ont été méconnus dès lors que la société avait légitimement pu croire qu'elle pourrait bénéficier de la présentation du projet de loi de désaffectation et, par suite, réaliser l'opération en cause ;

Attendu qu'il est enfin soutenu par la S.A.M. CAROLI IMMO que les décisions attaquées sont entachées de détournement de pouvoir ; qu'alors que le projet répondait à un motif d'intérêt général de développement culturel, les prétendues contraintes techniques invoquées par l'administration ont eu, en effet, pour unique objet de priver la société du bénéfice de l'opération de construction et d'aménagement et de la contraindre à abandonner le projet ; qu'en retirant le projet de loi de désaffectation, qu'en refusant de déposer un nouveau projet et en retirant la signature de l'État, le Ministre d'État a ainsi poursuivi des finalités étrangères à l'intérêt général ; qu'il était loisible au Ministre d'État de décider de la résiliation du contrat pour un motif d'intérêt général et sous la condition d'indemniser le cocontractant de l'État ; qu'en tentant de manière déloyale et dissimulée d'échapper à la responsabilité qu'implique la signature d'un contrat de droit public, le Ministre d'État s'est livré à une manœuvre constitutive d'un détournement de pouvoir ;

Attendu que la S.A.M. CAROLI IMMO fait valoir, au soutien de ses conclusions aux fins d'indemnisation, qu'elle a subi un préjudice résultant de l'illégalité et de l'inconstitutionnalité des décisions attaquées ; qu'il résulte des principes énoncés aux articles 1002, 1004 et 1005 du Code civil, applicables à la responsabilité de l'État, que, d'une part, le préjudice indemnisable inclut la perte subie, le gain manqué ainsi que la perte de chance et, d'autre part, que la réparation doit être intégrale ; que la clause limitative de responsabilité prévue au second alinéa de l'article 15 du protocole d'accord est inopérante en présence d'une violation constitutionnelle, est inapplicable en raison de son imprécision et, en tout état de cause, n'est pas applicable à la faute résultant de la méconnaissance de l'obligation de déposer un projet de loi de désaffectation ; que la société réclame l'indemnisation des chefs de préjudice tenant aux dépenses de montage du projet, à hauteur de 7,8 millions d'euros, aux frais de gestion correspondant aux charges directes d'exploitation de la société pour les années 2014 à 2017, pour un montant de 3,2 millions d'euros, à l'atteinte à son image, évaluée à un million d'euros, à la perte de chance de développer de nouveaux programmes, estimée à 50 millions d'euros, au gain manqué constitué par la perte des bénéfices attendus de l'opération, évaluée à 346 millions d'euros et à la perte du bénéfice commercial généré par l'exploitation du Centre de l'Homme et de la Mer pendant une période de quinze ans, d'une valeur de 14.445 millions d'euros, soit un préjudice indemnisable total de 423.065 millions d'euros ;

Vu la contre-requête enregistrée au Greffe général le 23 avril 2018 par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation de la requérante aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, à titre principal, que le Tribunal Suprême n'est pas compétent pour se prononcer sur la requête présentée par la société CAROLI IMMO ; qu'il entend souligner, à cet égard, que la société présente, sous l'aspect d'une requête unique, deux requêtes distinctes, l'une, sur le fondement du B de l'article 90 de la Constitution, dirigée contre la décision du 11 juillet 2017 détachable du protocole d'accord, en tant que cette décision refuse de redéposer le projet de loi de déclassement, l'autre, sur le fondement du A du même article, dirigée contre la même décision en tant qu'elle révèle avec d'autres décisions la volonté de l'État d'abandonner le projet au mépris de ses engagements ; que, selon le Ministre d'État, le litige opposant la S.A.M. CAROLI IMMO à l'État de Monaco est un litige contractuel qui relève du Tribunal de première instance, juge du contrat ; qu'en saisissant le Tribunal Suprême, la société requérante tente d'échapper à l'application de la clause limitative de responsabilité prévue à l'article 15 du protocole d'accord du 5 septembre 2014 ;

Attendu, d'une part, que le Tribunal Suprême est, selon le Ministre d'État, incompétent pour se prononcer sur le recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 11 juillet 2017 refusant de redéposer le projet de loi de désaffectation dès lors que cette décision est un acte de gouvernement insusceptible de recours ; que si la décision du

Ministre d'État est détachable du protocole d'accord, elle constitue un acte relatif à l'initiative gouvernementale en matière législative ; qu'un tel acte constitue, selon la jurisprudence du Conseil d'État français, un acte de gouvernement insusceptible de recours contentieux ; que, dès lors, il n'ouvre aucun droit à réparation, que ce soit sur le terrain de la responsabilité pour faute, sur celui de la responsabilité sans faute ou sur celui de l'effet sur les contrats en cours ; que si le Tribunal Suprême n'a pas eu encore à faire application de la notion d'acte de gouvernement dans le champ des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, il l'a appliquée aux actes ayant traité à la négociation, à la signature et à la ratification des traités internationaux ;

Attendu, d'autre part, que le Tribunal Suprême serait incompétent pour se prononcer sur le recours en annulation pour atteinte aux droits constitutionnels à un double titre ; que la décision du 11 juillet 2017 ayant le caractère d'un acte de gouvernement, elle ne serait pas davantage susceptible de faire l'objet d'un recours constitutionnel ; que le A de l'article 90 de la Constitution ne confère au Tribunal Suprême qu'une compétence subsidiaire par rapport à la compétence de toute juridiction offrant les mêmes garanties en matière de protection des droits fondamentaux, y compris celle du Tribunal lui-même statuant en matière administrative ; qu'en l'espèce, un recours parallèle étant ouvert à la société devant le Tribunal de première instance, juge du contrat, et lui permettant d'invoquer une atteinte à son droit de propriété, l'incompétence du Tribunal Suprême est, selon le Ministre d'État, certaine ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, à titre subsidiaire, que le recours en annulation pour excès de pouvoir formé contre la décision du 11 juillet 2017 est irrecevable au motif que cette décision est purement confirmative de la décision du 29 juillet 2015 retirant le projet de loi de désaffectation ; que la décision du 11 juillet 2017 est fondée sur l'absence de changement de la situation depuis la décision du 29 juillet 2015 ; que cette dernière décision, faute d'avoir été déférée au Tribunal Suprême, est définitive ; que, par suite, la requête, dirigée contre une décision confirmant une décision définitive, n'est pas recevable ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, à titre très subsidiaire, que les deux requêtes ne sont pas fondées ;

Attendu tout d'abord, selon le Ministre d'État, que le refus de déposer un projet de loi de désaffectation n'entre pas dans le champ d'application de l'article 1er de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 dès lors notamment qu'il ne restreint pas l'exercice d'une liberté publique et que les « droits contractuels » ne sont pas au nombre des droits visés par cette disposition ; qu'en tout état de cause, le moyen manque en fait ;

Attendu, par ailleurs, que le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 9 du protocole d'accord est inopérant ; qu'en effet, la légalité d'un acte administratif unilatéral ne peut être contestée en excès de pouvoir par des moyens tirés de la violation d'un contrat ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, en outre, que les moyens d'inexactitude matérielle des faits, de méconnaissance du principe de sécurité juridique et de détournement de pouvoir sont irrecevables devant le Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle ;

Attendu, enfin, que le moyen tiré de l'atteinte au droit de propriété garanti par l'article 24 de la Constitution n'est pas fondé ; que l'État conteste, en effet, avoir cherché à mettre fin unilatéralement au projet en refusant de présenter à nouveau un projet de loi de désaffectation alors que la société n'aurait pas, pour sa part, présenté dans le délai requis un schéma d'aménagement compatible avec les contraintes liées à l'organisation du Grand Prix de Monaco ; qu'en tout état de cause, une telle situation ne caractériserait pas une atteinte directe au droit de propriété et devrait être invoquée devant le juge du contrat, le juge constitutionnel n'étant pas compétent pour sanctionner une méconnaissance d'un contrat par l'État ;

Attendu que le Ministre d'État fait également valoir très subsidiairement sur les conclusions à fins d'indemnisation, d'une part, qu'elles ne sont pas recevables en raison de l'incompétence du Tribunal Suprême et, d'autre part, que l'indemnisation ne pourrait qu'être très partielle au motif qu'il n'existe aucun lien de causalité direct entre le refus du Ministre d'État de déposer un nouveau projet de loi de désaffectation et le préjudice dont la réparation est demandée ; qu'à cet égard, le Ministre d'État estime qu'il n'existait aucune certitude que le Conseil national accepte la désaffectation d'une parcelle du domaine public en vue de son aliénation au profit d'un projet en grande partie privé ; qu'en outre, devrait recevoir application la clause limitative de la responsabilité de l'État prévue à l'article 15 du protocole d'accord dès lors qu'elle ne contredit pas l'engagement pris par l'État de présenter un projet de loi de désaffectation, qu'elle est suffisamment précise, que l'État n'a commis aucune faute et que la clause a été acceptée par la société requérante ; qu'enfin, les différents chefs d'indemnisation présentés par la requête comportent des montants extravagants et reposent sur de simples affirmations dépourvues de justification ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe général le 23 mai 2018, par laquelle la S.A.M. CAROLI IMMO tend aux mêmes fins que la requête et par les moyens ;

Attendu qu'elle ajoute que la décision du 11 juillet 2017 forme avec les décisions des 13 mai 2016, 13 juin 2016 et 22 mars 2017 produites par les parties, une décision autonome du Ministre d'État retirant la signature du Gouvernement du protocole du 5 septembre 2014 ; qu'il ressort de sa jurisprudence que le Tribunal Suprême est compétent pour se prononcer sur un recours dirigé contre un acte administratif détachable de l'opération contractuelle initiale ; qu'il a, à cet égard, adopté une conception extensive de l'acte détachable ; que la décision du 11 juillet 2017 refusant de déposer le projet de loi de désaffectation et le retrait de la signature de l'État constituent des actes détachables du protocole susceptibles d'un recours en annulation et en indemnisation devant le Tribunal Suprême ;

Attendu que la société soutient ensuite que la décision du 11 juillet 2017 refusant de déposer le projet de loi de désaffectation n'est pas, contrairement à ce que soutient le Ministre d'État, un acte de gouvernement, insusceptible de recours en annulation ; que sont susceptibles d'être soumis au contrôle du juge les actes détachables des rapports internationaux de l'État et des rapports du pouvoir exécutif avec le pouvoir législatif ; qu'il en va ainsi, dans la

jurisprudence du Conseil d'État français, du décret chargeant un parlementaire d'une mission temporaire ; qu'en l'espèce, le retrait de la signature de l'État constitue une décision administrative détachable ; que si la décision du 11 juillet 2017 devait être qualifiée d'acte de gouvernement par le Tribunal Suprême, une telle circonstance ne ferait pas obstacle à l'indemnisation du préjudice subi en raison de cette décision ; qu'à cet égard, le Conseil d'État, revenant sur sa jurisprudence, a récemment admis l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, à raison d'un acte de gouvernement ;

Attendu, par ailleurs, que le recours en annulation et en indemnisation présenté sur le fondement de l'article 90 A de la Constitution est compétemment porté devant le Tribunal Suprême ; que, selon la jurisprudence du Tribunal Suprême, cette disposition subordonne sa compétence en matière constitutionnelle à la double condition que le recours ait pour objet une atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution et qu'il ne soit pas visé au paragraphe B du même article ; que la S.A.M. CAROLI IMMO en déduit que le recours constitutionnel possède sa propre autonomie par rapport aux autres recours et peut être formé contre un acte matériel d'une autorité publique comme une voie de fait ; que la compétence constitutionnelle du Tribunal Suprême doit être reconnue en l'espèce pour protéger le droit de propriété de la société alors même qu'elle invoque également sa compétence administrative ;

Attendu, en outre, que, selon la société requérante, doit être écartée la fin de non-recevoir soulevée par le Ministre d'État et tirée de ce que la décision du 11 juillet 2017 serait confirmative ; qu'en effet, une décision ne peut être regardée comme confirmative qu'en l'absence de circonstance de fait nouvelle entre la décision initiale et cette décision ; que les discussions qui se sont poursuivies pendant deux années après la décision du 29 juillet 2015, formalisées par une dizaine de réunions, constituent des circonstances nouvelles ; que, par suite, le recours en annulation pour excès de pouvoir est recevable ;

Attendu que la S.A.M. CAROLI IMMO soutient, sur le fond, que les décisions attaquées entrent dans le champ de la loi du 29 juin 2006 dès lors qu'elles portent atteinte à une liberté publique, le droit de propriété, et que le retrait du contrat de la signature de l'État doit être regardé comme le retrait d'une décision créatrice de droit ; que la décision du 11 juillet 2017 ne comporte aucune référence aux stipulations pertinentes du contrat ; que la seule référence à des exigences floues émanant de tiers au contrat caractérise une insuffisance de motivation ;

Attendu que la société requérante entend également préciser qu'elle n'invoque pas la violation du contrat mais soulève des moyens d'inexactitude matérielle des faits, de méconnaissance du principe de sécurité juridique et de détournement de pouvoir, recevables dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir, et une méconnaissance du droit de propriété, opérante en matière constitutionnelle ;

Attendu, par ailleurs, que la S.A.M. CAROLI IMMO conteste l'affirmation du Ministre d'État selon laquelle elle n'aurait pas présenté dans le délai requis le schéma d'aménagement prescrit par l'article 12 du protocole ; qu'elle a bien proposé dans ce délai un schéma d'aménagement de la surface du TV Compound comportant deux solutions alternatives et des documents graphiques, conformément aux stipulations de l'article 12 ; que le Gouvernement s'est livré, en lien avec l'Automobile Club de Monaco, à des manœuvres pour tenter de désengager l'État de l'opération en prétextant une inexécution faute de la société ; que les moyens de légalité interne qu'elle a soulevés sont ainsi fondés ;

Attendu, en outre, qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal Suprême que celui-ci apprécie s'il a été porté directement ou indirectement atteinte au droit de propriété ; que le Ministre d'État ne peut dès lors soutenir que le moyen tiré de la méconnaissance du droit de propriété serait inopérant au motif que seule une atteinte directe pourrait être sanctionnée ;

Attendu que la S.A.M. CAROLI IMMO expose, s'agissant de la responsabilité de l'État, qu'il existe un lien direct entre le retrait de sa signature du protocole et le préjudice qu'elle a subi ; qu'au demeurant, aucune raison ne permet de supposer, eu égard à l'ensemble des intérêts du projet pour l'État présentés dans l'exposé des motifs du projet de loi, que celui-ci n'aurait pas été adopté par le Conseil national ; que la clause prévue à l'article 15 du protocole n'est pas applicable à une manœuvre de l'État pour se désengager du projet constitutive d'une illégalité fautive et d'une méconnaissance des droits constitutionnels ; qu'à cet égard, les propositions de l'Automobile Club de Monaco, qui n'est ni partie au protocole, ni visée par celui-ci en tant qu'autorité de conformité ou d'approbation, ne pouvaient valablement être opposées par le Ministre d'État à la société ;

Attendu que la société requérante relève, enfin, que le Ministre d'État n'ayant pas discuté les chefs de préjudice et leur évaluation, ceux-ci peuvent être regardés comme non contestés ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe général le 29 juin 2018, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que le Ministre d'État ajoute que l'invocation par la société requérante d'une compétence du Tribunal Suprême en matière constitutionnelle autonome par rapport à sa compétence en matière administrative est contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 90 de la Constitution comme à la jurisprudence du Tribunal Suprême ; que ce dernier a en effet jugé que, statuant sur le fondement de l'article 90 A, il n'a pas une compétence générale qui primerait sur les compétences d'attribution des juridictions de droit commun ; que dès lors qu'un litige porté devant le Tribunal Suprême met en cause une décision administrative, ce litige est intégralement réglé sur le fondement de l'article 90 B ; que le recours de plein contentieux de l'article 90 A est un recours subsidiaire qui ne peut être exercé que dans les cas où il n'existe pas de recours parallèle permettant de faire valoir ses droits ;

Attendu que le Ministre d'État soutient ensuite que si, selon la jurisprudence du Conseil d'État français citée par la requérante, le champ des actes de gouvernement doit être circonscrit aux décisions concernant directement les rapports institutionnels entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, il doit être précisément retenu que la décision par laquelle le Gouvernement a refusé de redéposer devant le Conseil national le projet de loi de déclassement concerne directement les rapports institutionnels entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ;

Attendu, par ailleurs, que, selon le Ministre d'État, le refus de redéposer le projet de loi ne marque pas, de la part de l'État, la décision d'abandonner le projet ; la société attaque de façon irrecevable les autres décisions censées former avec la décision du 11 juillet 2017 la décision de retrait de la signature du protocole du 5 septembre 2014 ; que si la société entend soutenir qu'en ne déposant pas le projet de loi, l'État a manqué à son engagement contractuel, elle doit saisir le juge du contrat ;

Attendu, en outre, que si le Conseil d'État français a admis qu'un acte de gouvernement puisse engager la responsabilité de l'État pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, il résulte de l'article 90 B de la Constitution que le Tribunal Suprême ne peut accorder une indemnisation que si celle-ci résulte de l'annulation préalable d'une décision administrative ; que, dès lors que la décision du 11 juillet 2017 constitue un acte de gouvernement, le Tribunal Suprême ne peut en prononcer l'annulation, ni par suite accorder une indemnisation sur le fondement, totalement étranger au contentieux de la légalité, de la rupture d'égalité devant les charges publiques ; qu'en tout état de cause, la responsabilité de l'État sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques ne peut trouver place dans un litige contractuel où l'indemnisation suppose l'existence d'une faute contractuelle ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, sur le fond, que les critiques de la société dirigées contre la décision du 11 juillet 2017 visent les conditions d'exécution du protocole d'accord ; que dès lors, elle n'invoque pas des moyens d'illégalité mais se prévaut de manquements contractuels de l'État ayant agi de mauvaise foi, lesquels ne sont pas recevables devant le juge de l'excès de pouvoir ;

Attendu que les décisions, invoquées par la réplique, dans lesquelles le Tribunal Suprême a contrôlé l'absence d'atteinte indirecte au droit de propriété ont été rendues dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de lois ; que, selon le Ministre d'État, cette jurisprudence ne concernerait pas les requêtes de plein contentieux qui peuvent exceptionnellement être portées devant le Tribunal Suprême ;

Attendu que le Ministre d'État estime, concernant les conclusions indemnitaires, qu'il ne pourrait exister de lien de causalité entre le retrait de la signature de l'État et le préjudice subi dans la mesure où le déclassement du terrain d'assiette constituait un préalable obligatoire à la réalisation du projet ;

Attendu que le Ministre d'État entend, de plus, rappeler que la clause limitative de responsabilité prévu à l'article 15 du protocole donne, en tout état de cause, le droit à l'État de se désengager du projet, sans condition, moyennant une indemnité forfaitaire ;

Attendu, enfin, que le Ministre d'État entend contester les montants des chefs de préjudice qui ne sont assortis d'aucune justification ;

SUR CE,

Vu les actes attaqués ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90 ;

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

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 Ordonnances Souveraines n° 408 et 411 du 15 février 2006 ;

Vu le Code de procédure civile ;

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

Vu l'Ordonnance du 26 février 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Didier RIBES, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 10 juillet 2018 ;

Vu l'Ordonnance du 3 octobre 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 15 novembre 2018 ;

Oùï Monsieur Didier RIBES, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Madame le Procureur Général en ses conclusions ;

Oùï Maître François-Henri BRIARD, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France pour la S.A.M. CAROLI IMMO ;

Oùï Maître Jacques MOLINIÉ, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France pour l'État de Monaco ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le 5 septembre 2014, l'État de Monaco, la Société Monégasque d'Études et des Gestion Immobilières (SAMEGI) Groupe CAROLI, société anonyme monégasque de projet, aujourd'hui dénommée CAROLI IMMO, et M. Franck GODDIO ont conclu un protocole d'accord relatif à la conception, au financement et à la réalisation d'un vaste projet culturel et immobilier comportant la création d'un musée axé sur le monde de l'archéologie sous-marine, provisoirement dénommé « Centre de l'Homme et de la Mer » et principalement destiné à présenter au public la collection d'œuvres et d'objets de M. GODDIO, ainsi que la réalisation de logements, commerces et bureaux, de parkings et d'une esplanade publique ; qu'en vertu de l'article 9 du protocole, le Gouvernement princier s'est engagé à présenter au Conseil national,

au plus tard le 28 février 2015, un projet de loi de désaffectation du terrain sur lequel le projet devait être réalisé ; que, pour sa part, la société devait notamment proposer des schémas d'aménagement permettant de garantir la mise en place sur le site des équipements nécessaires à l'organisation et à la couverture des Grands Prix organisés par l'Automobile Club de Monaco ; qu'elle a adressé ses propositions le 17 février 2015 ; que si le projet de loi a été déposé le 27 février 2015, le Gouvernement a fait savoir à la société le 29 juillet qu'il entendait retirer ce projet de loi ; que cette décision était motivée par les « *vives réserves de la part des autorités compétentes, tant du point de vue de [l'] architecture et [du] dimensionnement [du projet] qu'au regard des contraintes tenant à la disponibilité d'espaces nécessaires à l'organisation d'événements importants, tels, entre autres, le Grand Prix de Formule 1* » ; que de nombreux échanges ont eu lieu ensuite entre l'Administration et la société ; que cette dernière a déposé le 5 juillet 2016 un dossier complémentaire au dossier produit le 3 juillet 2015 et comportant les modifications convenues avec l'administration ; que, par lettre du 13 juin 2017, la société a mis en demeure le Gouvernement princier de présenter au Conseil national le projet de loi de désaffectation prévu par le protocole du 5 septembre 2014 ; que par lettre du 11 juillet 2017, le Ministre d'État a rejeté cette demande ; que le recours gracieux formé par la société contre cette décision a été rejeté par une décision implicite née du silence gardé par le Ministre d'État sur ce recours ; que la société demande au Tribunal Suprême l'annulation, d'une part, pour excès de pouvoir, sur le fondement du 1° du B de l'article 90 de la Constitution et, d'autre part, pour atteinte à ses droits constitutionnels sur le fondement du 2° du A de la même disposition, de la décision du 11 juillet 2017 refusant de redéposer le projet de loi de désaffectation, de la décision rejetant son recours gracieux contre cette décision et de l'ensemble des décisions caractérisant, avec la décision du 11 juillet 2017, le retrait de la signature de l'État du protocole du 5 septembre 2014 ; qu'elle demande également à ce que l'État soit condamné à lui verser une indemnité de 423,065 millions d'euros en raison du préjudice subi résultant de ces décisions ;

Sur la compétence du Tribunal Suprême

Considérant qu'aux termes du A de l'article 90 de la Constitution, le Tribunal Suprême statue souverainement en matière constitutionnelle : « *2° sur les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité ayant pour objet une atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution, et qui ne sont pas visés au paragraphe B du présent article* » ;

Considérant qu'aux termes du B du même article, le Tribunal Suprême statue souverainement en matière administrative : « *1° sur les recours en annulation pour excès de pouvoir 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* » ;

Considérant que l'article 21 du Code de procédure civile énonce que « *le tribunal de première instance connaît : / 2° en premier ressort également, comme juge de droit commun en matière administrative, de toutes les actions autres que celles dont la connaissance est attribuée par la Constitution ou la loi au tribunal suprême ou à une autre juridiction : /* » ;

En ce qui concerne la décision alléguée de retrait de la signature de l'État

Considérant, d'une part, qu'il résulte de la combinaison du B de l'article 90 de la Constitution et de l'article 21 du Code de procédure civile que le Tribunal Suprême ne saurait connaître, en matière administrative, des recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre des décisions des autorités administratives relatives à l'exécution d'un contrat, sauf le cas où le recours serait dirigé contre un acte administratif détachable de l'opération contractuelle initiale ;

Considérant que l'article 12 du protocole d'accord précise les contraintes liées aux grands prix automobiles que le contractant de l'État doit prendre en compte dans la réalisation du projet ; qu'il stipule que « *la Société de Projet prendra en charge, pendant la réalisation du Projet, les contraintes liées aux Grands Prix automobiles (Formule 1, Historique et /ou Électrique organisés durant la même période), telles que définies en annexe 5 et notamment : / - le renforcement éventuel de l'esplanade publique ; / - l'incidence sur le planning et le phasage de réalisation, y compris la réalisation d'un TV compound temporaire pendant l'exécution des travaux. / La Société de Projet devra, à ses frais exclusifs, prendre toutes dispositions afin que le Projet permette, dans toutes ses phases de réalisation et dans l'exploitation future des bâtiments construits, la mise en place des équipements nécessaires à l'organisation et à la couverture des Grands Prix organisés par l'Automobile Club de Monaco. A cet effet, il appartient à la Société de Projet de proposer à l'État des schémas d'aménagement permettant la mise en œuvre de ces contraintes, dans un délai maximal de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent protocole d'accord et, en tout état de cause, au moins deux mois avant le déroulement du premier Grand Prix de la saison. / Cette obligation de résultat à la charge de la Société de Projet constitue une condition essentielle du consentement de l'État. / L'État fera toute diligence afin d'assister, dans le respect des dispositions législatives ou réglementaires, la Société de Projet pour l'exécution des obligations stipulées au présent article. » ; que l'annexe 5 du protocole, intitulée « *Dispositions relatives aux Grands Prix de Monaco* », précise notamment que « *la surface du TV compound sera de 3.000 m² minimum. Elle devra être accessible aux poids-lourd et aux semi-remorques depuis l'avenue de la Quarantaine y compris pendant les phases de réalisation du projet. Son positionnement devra permettre de pointer correctement les satellites permettant la retransmission télévisée des épreuves* » ;*

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la surface de 3000 m² minimum prévue à l'annexe 5 du protocole a été fixée à l'issue d'une concertation préalable à la signature du protocole et à la demande de l'Automobile Club de Monaco ; que par lettre du 17 février 2015, soit avant le terme du délai de six mois suivant la signature du protocole, la société a proposé des schémas d'aménagement pour la mise en œuvre du TV compound élaborés à partir des données des précédents Grands prix de Monaco et a proposé des solutions destinées à optimiser l'utilisation de l'emprise en s'inspirant notamment des installations des grands prix automobiles dans les autres pays ; que, par lettre du 6 mai 2015, le président de l'Automobile Club de Monaco a indiqué à la société requérante qu'il ressortait de l'examen des plans proposés que « *les surfaces disponibles ne permettraient ni de placer tous les dispositifs demandés, ni de manœuvrer ou*

d'accéder pour des semi-remorques porteurs » ; que le 2 novembre 2015, la société a proposé des solutions destinées à répondre aux exigences formulées par l'Automobile Club de Monaco et a porté la surface réservée au TV compound à 4330 m² ; que cette surface est similaire ou supérieure à celle des TV compound d'autres grands prix de Formule 1 ; que, malgré de nombreuses réunions de travail organisées en 2015 et 2016, toutes les propositions techniques de la société requérante, telles que la modification de l'emplacement du TV compound, ont été jugées insuffisantes par l'Automobile Club de Monaco ; que la société requérante soutient, sans être contredite, que l'Automobile Club de Monaco a formulé des exigences nouvelles et toujours croissantes allant jusqu'à envisager une surface nécessaire de 9300 m², soit 11 % de plus que l'emprise physique du projet et le triple de la surface minimale nécessaire prévue à l'annexe 5 du protocole ; que, par des lettres du 26 avril 2016, du 22 mars 2017 et du 22 juillet 2017, le Ministre d'État a déclaré, eu égard à l'importance des grands prix automobiles pour la Principauté, s'en remettre à l'appréciation de l'Automobile Club de Monaco et exiger que les schémas d'aménagement proposés par la société soient définitivement agréés par cette association ; que, malgré l'impossibilité de répondre pleinement aux exigences formulées par les instances organisatrices des grands prix automobiles, le Gouvernement princier n'a pas estimé devoir résilier unilatéralement le contrat pour motif d'intérêt général et sous réserve des droits à indemnité de son cocontractant ; qu'ainsi, eu égard aux conditions dans lesquelles les stipulations du contrat sont demeurées durablement privées de tout effet et aux motifs qui ont fondé les décisions successives du Ministre d'État, celles-ci doivent être regardées comme caractérisant un retrait de la signature de l'État ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, dans les circonstances particulières de l'espèce, la décision attaquée est détachable du contrat et peut, dès lors, être contestée devant le Tribunal Suprême ;

Considérant, d'autre part, qu'ainsi qu'il vient d'être dit, la décision de retrait de la signature de l'État relève de la compétence du Tribunal Suprême statuant en matière administrative, quels que soient les moyens invoqués ; que le Tribunal Suprême est, dès lors, incompétent pour en connaître en matière constitutionnelle ; que les conclusions présentées par la société requérante sur le fondement du A de l'article 90 de la Constitution et dirigées contre cette décision ne peuvent dès lors qu'être rejetées ;

En ce qui concerne le refus de déposer un projet de loi

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la Constitution : « *Le pouvoir législatif est exercé par le Prince et le Conseil National* » ; que son article 66 précise que : « *La loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National. / L'initiative des lois appartient au Prince. / La délibération et le vote des lois appartiennent au Conseil National. / La sanction des lois appartient au Prince, Qui leur confère force obligatoire par la promulgation* » ; qu'en vertu des articles 43 et 44 de la Constitution, « *le gouvernement est exercé, sous la haute autorité du Prince, par un Ministre d'État* », qui « *représente le Prince* » ; que le deuxième alinéa de son article 33 dispose ; « *La désaffectation d'un bien du domaine public ne peut être prononcée que par une loi. Elle fait entrer le bien désaffecté dans le domaine privé de l'État ou de la Commune, selon le cas* » ;

Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que les décisions prises par le Ministre d'État en matière d'initiative de la loi se rattachent à l'exercice du pouvoir législatif ; qu'elles ne peuvent, par suite, être qualifiées de décisions prises par une autorité administrative au sens du B de l'article 90 de la Constitution ; que le Ministre d'État est dès lors fondé à soutenir que le Tribunal Suprême statuant en matière administrative n'est pas compétent pour connaître de son refus de déposer un projet de loi de désaffectation ; que les conclusions présentées par la société requérante sur le fondement du B de l'article 90 de la Constitution et dirigées contre cette décision et la décision rejetant son recours gracieux doivent dès lors être rejetées ;

Considérant, en second lieu, d'une part, que le refus de déposer un projet de loi est une décision unilatérale prise par le Ministre d'État dans l'exercice de la compétence qu'il tient de la Constitution ; qu'ainsi au demeurant que le soutiennent les deux parties, la circonstance que l'article 9 du protocole d'accord du 5 septembre 2014 prévoit que l'État, par l'intermédiaire du Gouvernement princier, s'engage à présenter au Conseil national un projet de loi de désaffectation n'est pas de nature à modifier la nature juridique de cet acte ;

Considérant, d'autre part, que le Prince, agissant dans la plénitude de sa souveraineté, a assigné à toutes les autorités nationales une limite inspirée de son désir de garantir à ses sujets, ainsi qu'aux résidents de la Principauté, le libre exercice de leurs droits fondamentaux ; que pour ce faire, il a confié au Tribunal Suprême le soin de statuer sur les recours ayant pour objet une atteinte aux droits et libertés consacrés par le titre III de la Constitution ; que les termes généraux de l'article précité donnent compétence au Tribunal Suprême pour examiner les recours dirigés contre les actes se rattachant à l'exercice du pouvoir législatif dès lors que de tels actes sont, par eux-mêmes, de nature à mettre en cause l'exercice d'une liberté ou d'un droit garanti par le titre III de la Constitution ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, eu égard à la portée de la décision de retrait de la signature de l'État, le refus du Gouvernement de déposer un projet de loi de désaffectation n'était pas, par lui-même, susceptible d'affecter les droits constitutionnels de la société requérante et ne constitue pas, par suite, un acte dont il appartient au Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle de connaître ; que les conclusions présentées par la société requérante sur le fondement du A de l'article 90 de la Constitution et dirigées contre cette décision et la décision rejetant son recours gracieux doivent dès lors être rejetées ;

Sur le fond

Considérant que l'article 2 de la Constitution dispose : « *Le principe du gouvernement est la monarchie héréditaire et constitutionnelle. La Principauté est un État de droit attaché au respect des libertés et droits fondamentaux.* » ; que dans l'accomplissement de la mission qui lui a été confiée par le Prince en vertu de l'article 90 de la Constitution, il appartient au Tribunal Suprême de garantir un exercice effectif des libertés et droits consacrés par le titre III de la Constitution et

d'en préciser la portée ; que le principe de sécurité juridique est inhérent à l'affirmation constitutionnelle de la Principauté de Monaco en tant qu'État de droit ; que le respect de ce principe par toutes les autorités publiques participe à la garantie des droits fondamentaux consacrés par le titre III de la Constitution ;

Considérant que le principe de sécurité juridique implique qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours ; qu'il protège la confiance légitimement placée dans la non mutabilité de certains actes juridiques de l'État ; que ce principe ne fait toutefois pas obstacle au droit de l'administration de résilier unilatéralement un contrat administratif pour un motif d'intérêt général et sous réserve de l'indemnisation de son cocontractant ;

Considérant qu'aux termes l'article 24 de la Constitution : « *La propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste indemnité, établie et versée dans les conditions prévues par la loi* » ; que la privation d'un bien ou d'une espérance légitime de jouir de ce bien qui n'est pas fondée sur un motif d'intérêt général ou qui n'est pas assortie d'une indemnisation raisonnable caractérise une atteinte au droit de propriété garanti par l'article 24 de la Constitution ;

Considérant que dans les circonstances de l'espèce, alors même que la réalisation du projet était conditionnée par le vote par le Conseil national d'une loi de désaffectation, la société pouvait se prévaloir d'une espérance légitime de bénéficier des contreparties économiques résultant de l'exécution du protocole du 5 septembre 2014 ; que si le retrait de la signature de l'État peut être regardé comme inspiré par des considérations d'intérêt général tenant au maintien de l'organisation en Principauté de courses automobiles de renommée internationale, cette décision unilatérale, en anéantissant rétroactivement les effets produits par le contrat pendant plusieurs années et en excluant toute indemnisation de la société contractante, a porté une atteinte disproportionnée au droit de propriété et au principe de sécurité juridique garantis par la Constitution ;

Sur les conclusions aux fins d'annulation et d'indemnisation

Considérant, d'une part, qu'en application de l'article 90 de la Constitution, il appartient au Tribunal Suprême d'annuler une décision dont il a constaté l'illégalité ; qu'il en résulte, en principe, que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; qu'il revient toutefois au Tribunal Suprême de prendre en considération les effets d'une telle annulation tant pour la sauvegarde de l'intérêt général que pour l'effectivité des droits des justiciables et, le cas échéant, d'en limiter les effets qui apparaîtraient manifestement excessifs ;

Considérant qu'en l'espèce, l'annulation de la décision de retrait de la signature de l'État devrait, en principe, avoir pour effet de replacer les parties dans la relation contractuelle, d'une part, pour la période passée allant du jour de la signature du protocole d'accord, le 5 septembre 2014, à la notification de la décision du Tribunal Suprême et, d'autre part, pour l'avenir ; qu'il importe, pour le Tribunal Suprême, d'apprécier les effets qu'une telle annulation serait concrètement susceptible de produire sur les intérêts publics et privés en présence ; que doit plus particulièrement être prise en compte toute circonstance postérieure à la décision attaquée qui serait de nature à faire définitivement obstacle à l'exécution du protocole d'accord du 5 septembre 2014 par l'une ou les deux parties au contrat ; que, dès lors, il y a lieu, pour le Tribunal Suprême, par mesure d'instruction, d'appeler les parties à présenter, avant le 1er septembre 2019, leurs observations sur les effets de l'annulation susceptible d'être prononcée par le Tribunal Suprême ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte de la méconnaissance, par la décision de retrait de la signature de l'État, des droits de la société requérante que celle-ci est recevable à demander une indemnité en réparation du préjudice allégué ; que l'article 15 du protocole du 5 septembre 2014 n'est pas applicable à la détermination de cette indemnité ; que celle-ci ne saurait excéder la réparation des préjudices directs et certains subis par la société ;

Considérant qu'aux termes de l'article 32 de l'ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 précitée, celui-ci « *peut, avant de statuer au fond, ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité* » ; que l'article 35 de la même ordonnance précise que « *lorsque le recours en annulation prévu au paragraphe B, chiffre 1, de l'article 90 de la Constitution comporte une demande en indemnité, le Tribunal Suprême, s'il prononce l'annulation statue, dans la même décision sur le sort de ladite demande, sous réserve de la possibilité d'ordonner toutes les mesures d'instruction utiles prévues à l'article 32* » ;

Considérant que, sans préjudice de l'appréciation devant être portée par le Tribunal Suprême sur le lien de causalité entre l'illégalité qu'il a constatée et les différents chefs de préjudice, celui-ci n'est pas en mesure, compte tenu des productions respectives des parties, d'évaluer avec précision la réalité et le montant des différents préjudices allégués par la société requérante ;

Considérant que la mission consistant à déterminer la réalité et le montant des différents préjudices allégués ne porte pas sur des questions de droit mais sur des questions de fait ; qu'elle est de celles qui peuvent être confiées à un expert et présente un caractère utile ; que, dès lors, il y a lieu, sur le fondement de l'article 32 de l'ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, d'ordonner, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, une expertise destinée à apprécier contradictoirement la réalité et le montant des différents préjudices allégués par la société requérante et à fournir au Tribunal tous les éléments disponibles permettant l'évaluation de ces préjudices ; qu'il appartiendra aux parties, dans le délai d'un mois suivant la notification de la présente décision, soit de s'accorder sur le choix d'un ou plusieurs experts, le cas échéant assistés de sapiteurs, soit de choisir chacune un expert, les deux experts choisis en désignant un troisième pour présider le collège d'experts ; que le rapport d'expertise devra être déposé au Greffe général avant le 1er septembre 2019 ;

DÉCIDE :

Article 1er : Les conclusions dirigées contre la décision de refus de déposer un projet de loi de désaffectation et les conclusions fondées sur le A de l'article 90 de la Constitution et dirigées contre la décision de retrait de la signature de l'État sont rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 2 : La décision de retrait de la signature de l'État est illégale.

Article 3 : Les parties sont invitées à présenter, avant le 1er septembre 2019, leurs observations sur les effets de l'annulation susceptible d'être prononcée par le Tribunal Suprême.

Article 4 : Il est ordonné une expertise, dans les conditions définies dans les motifs de la présente décision, tendant à l'évaluation de la réalité et du montant des différents préjudices allégués par la S.A.M. CAROLI IMMO.

Article 5 : Les dépens sont réservés.

Article 6 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.

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, Commandeur de l'Ordre de Saint-Charles, Vice-président, José SAVOYE, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Madame Martine LUC-THALER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, et Monsieur Didier RIBES, rapporteur, Membres titulaires,

et prononcé le vingt-neuf novembre deux mille dix-huit en présence du Ministère public, par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en chef.

Le Greffier en Chef, Le Président,