

Tribunal Suprême

Monaco

25 juin 1986

Dame de C. née E. de B.

Contentieux Judiciaire

Abstract

#### Compétence

Contentieux administratif - Compétence (oui) pour demande en indemnité résultant d'une annulation pour excès de pouvoir ou fondée sur l'illégalité d'un acte administratif.

#### Recours en cassation

Compétence (non) pour se prononcer sur les pourvois formés contre les arrêts de la Cour d'appel, statuant en matière administrative - Compétence (oui) de la Cour de révision.

Le Tribunal Suprême

Réuni en Assemblée Plénière et statuant en matière administrative,

Vu la requête en date du 26 novembre 1985, présentée par la dame de C. et tendant à ce qu'il plaise au Tribunal Suprême :

- annuler un arrêt du 28 mars 1985 par lequel la Cour d'appel de la Principauté de Monaco, statuant en matière administrative, l'a déboutée, en sa qualité de propriétaire d'un terrain de 738 mètres carrés, de ses demandes tendant à faire déclarer l'État de Monaco responsable des préjudices résultant pour elle de l'atteinte portée par l'Ordonnance Souveraine n° 5830 du 9 juin 1976 et par le comportement de l'État de Monaco au libre exercice de son droit de propriété sans qu'aucune compensation lui ait été accordée ;

- condamner l'État de Monaco, à lui payer la somme de 20 millions de francs en réparation du dommage causé ;

Ce faire,

Attendu que le terrain en cause est contigu à une parcelle d'environ 329 mètres carrés, dite « en délaissé », faisant partie du domaine privé de l'État monégasque ; que ces deux terrains ont été soumis, en application de l'Ordonnance du 9 septembre 1966, article , à des plans de coordination, notamment à un plan de coordination partielle de la zone verte des Bas Moulins par Ordonnance Souveraine du 9 juin 1976 , complétant le règlement d'urbanisme du quartier ; que la création de la zone verte a eu pour effet de réduire les droits de construire des propriétaires et, pour la parcelle de l'exposante, de ne permettre la construction d'un immeuble qu'avec une assise commune sur cette parcelle et sur celle de l'État ;

Attendu que, désirant démolir sa villa et édifier un immeuble à usage d'habitation, la requérante a déposé le 18 août 1978 une demande d'accord préalable, sur la base d'un droit de

construire de 4,16 mètres cubes par mètre carré et portant à la fois sur son terrain et sur le délaissé voisin appartenant à l'État, conformément aux normes de l'Ordonnance du 6 juin 1976 ; qu'elle a joint un autre avant-projet sur la base des prescriptions antérieures, soit 12 mètres cubes par mètre carré ; que, le même jour, son mandataire adressait au Ministre d'État une lettre rappelant que le gouvernement s'était engagé devant le Conseil National à indemniser les propriétaires du préjudice qu'ils subissaient du fait de la création de la zone verte, soit en leur versant une indemnité compensatrice, soit en rachetant leur propriété ; que l'étendue de ce préjudice apparaissait clairement de la comparaison entre les deux projets dont le premier ne laissait qu'un produit financier prévisionnel de 4 200 000 francs, alors que le second eut laissé un bénéfice de l'ordre de 20 500 000 francs ; que, par voie de conséquence, ledit mandataire demandait au Ministre d'État de faire connaître les mesures qu'il entendait proposer à la dame de C. pour la dédommager du double préjudice qu'elle devait supporter ;

Attendu qu'à la suite de cette demande un ensemble d'échanges de vues, assortis de promesses et de propositions de la part de l'administration, s'est ouvert entre les parties ; que par lettre du 21 septembre 1979, le Conseiller pour les Finances et l'Économie indiquait que l'indemnité réclamée s'élèverait à 3 357 600 francs et que la parcelle domaniale de 329 mètres carrés serait cédée à l'exposante pour 358 000 francs ; que la dame de C. a accepté ces propositions par lettre du 27 septembre 1979 ; que l'affaire demeurant sans suite, l'exposante est intervenue auprès du Ministre d'État qui, par lettre du 7 août 1980, a proposé que les précédentes perspectives soient inversées et que l'État se porte acquéreur de la parcelle de la requérante ; qu'après un échange de multiples correspondances, le Ministre d'État a d'abord confirmé, les 6 octobre 1980 et 8 janvier 1981, que le Gouvernement Princier se portera acquéreur à ladite parcelle et, à défaut d'accord, procédera à une refonte de l'Ordonnance pour permettre à la dame de C. de construire sur son seul terrain ; qu'ultérieurement, le 2 décembre 1981, le Ministre a précisé que le montant de l'indemnité ne pourra être fixé qu'après le vote des crédits par le Conseil National et que le prix de cession éventuelle des terrains domaniaux ne pourra lui-même être fixé qu'après que les droits à bâtir aient été répartis entre les deux terrains ; qu'entre temps, la dame de C. avait accepté que le prix de cession du terrain domaniale soit porté à 2 millions de francs et s'entendait déclarer que « ses offres ne sont pas suffisantes », alors qu'elle avait accepté toutes les demandes de l'administration et payait 6 000 francs le mètre carré un terrain jouxtant celui de Monsieur P. qui avait payé un terrain semblable, au cours d'une opération analogue, 400 francs le mètre carré ;

Qu'après de multiples entrevues demeurées sans effet, la requérante a assigné l'État de Monaco devant le Tribunal de Première Instance de Monaco ;

Attendu que le Tribunal a débouté la dame de C. de ses demandes et que le jugement rendu a été confirmé par la Cour d'appel par arrêt du 25 mai 1985 ; que c'est l'arrêt déféré au Tribunal Suprême ;

Attendu qu'en statuant ainsi qu'elle l'a fait, la cour a modifié les données du litige et n'a pas mis le Tribunal Suprême, juge de cassation, à même d'exercer son contrôle sur la légalité de l'arrêt ; qu'après avoir fait à la requérante des propositions de règlement précises, l'administration les a modifiées à plusieurs reprises alors que l'intéressée les avait acceptées chaque fois, pour finalement, ne lui accorder aucune compensation ; qu'en agissant de la sorte, l'État a commis la double faute, d'une part, de ne pas compenser l'atteinte qu'il a portée au droit de propriété, d'autre part, de laisser se perpétuer pendant des années le préjudice résultant de cette atteinte ; que la Cour s'est abstenue de rechercher si l'exposante avait un

droit à indemnité du fait du trouble causé par l' Ordonnance du 9 juin 1976 , alors que tel était le fond du litige ; qu'elle s'est contentée de rechercher si l'État avait l'obligation de céder son terrain et s'il pouvait être regardé comme ayant fait des promesses d'indemnisation ; que l'arrêt entrepris doit être annulé sur ce premier chef ;

Attendu que la Cour a méconnu les dispositions de l'article 24 de la Constitution monégasque ; qu'en réduisant considérablement l'indice de construction et en n'autorisant qu'une construction implantée sur deux fonds voisins, l'Ordonnance a porté des atteintes graves et anormales au droit de propriété ; que l'État était tenu de les réparer ; que le Ministre d'État, le Conseil National et les représentants de l'Administration l'ont reconnu à de multiples reprises ; qu'ils ont ainsi, pris des engagements qui liaient l'État monégasque et qui découlaient normalement de la simple application de l'article 24 de la Constitution ; qu'en niant cette obligation, la Cour a méconnu les dispositions dudit article 24 ;

Attendu que l'arrêt attaqué a été pris en violation de l'article 17 de la Constitution monégasque ; que la circonstance que la requête ait été déposée alors que la légalité de l' Ordonnance du 9 juin 1976 ne pouvait plus être contestée n'enlève pas à la requérante le droit d'être indemnisée du préjudice anormal qu'elle a subi ; qu'en l'espèce, la réparation sollicitée est indépendante de toute faute de l'administration ; que le droit à indemnité découle du principe d'égalité de tous devant les charges publiques ; qu'il n'en eut été autrement que si l'ordonnance avait formellement exclu les propriétaires frappés par ces dispositions de tout droit à indemnité ; que non seulement tel n'est pas le cas, mais le Conseil National et le Gouvernement n'ont cessé de reconnaître et de proclamer le droit à indemnité de ces propriétaires ; que le préjudice éprouvé par la dame de C. est spécial et grave ; qu'en statuant ainsi qu'elle l'a fait la Cour a méconnu les dispositions de l'article 17 de la Constitution ;

Attendu que la Cour a méconnu les principes régissant la responsabilité de l'État en laissant se perpétuer le préjudice pendant de nombreuses années, en dépit des assurances données, et bien que l'exposante ait accepté les différents modes de compensation successivement envisagés ; qu'il a, d'ailleurs, été jugé par la Cour d'appel de Monaco qu'en rendant, en fait, indisponible une propriété par des prétentions abusives, l'État avait commis une faute engageant sa responsabilité ; qu'il en est de même lorsque l'administration a pris des engagements formels, précis et apparemment réguliers, comme en l'espèce ; qu'en ne respectant pas ses promesses, l'État commet une faute engageant sa responsabilité même sans qu'il y ait eu d'engagement contractuel ;

Attendu, enfin, que la Cour a omis de tirer de ses constatations les conséquences qui découlaient du préjudice causé et du lien de causalité avec les actes incriminés de l'Administration ; que si la dame de C. s'est trouvée privée de toute possibilité de construire c'est du fait que l'État n'a finalement voulu accéder à aucune des solutions qui lui étaient ouvertes par les textes ; qu'en particulier, en refusant de participer à une construction, ou de lui vendre son terrain ou d'acheter celui de l'exposante, l'État a délibérément rendu toute construction impossible et a gelé toute perspective de construction sur le terrain de l'exposante qui en est la seule possibilité réelle d'utilisation ; que la Cour ne saurait soutenir qu'un tel préjudice n'est pas certain tant qu'aucune autorisation de construire n'a été délivrée par l'Administration alors que cette autorisation dépend de la réalisation des précédentes conditions ; que la Cour, est également, mal venue à prétendre que le préjudice résulterait de l'état de délabrement de la villa, rendant son occupation impossible ou que la chance de réaliser l'opération immobilière invoquée ne constituait qu'un préjudice hypothétique ;

Vu la contre-requête présentée par le Ministre d'État, le 24 janvier 1986, et tendant :

au rejet de la requête pour incompétence du Tribunal Suprême à connaître de la régularité des arrêts de la Cour d'appel ; qu'en effet, en vertu tant de l'article de la loi du 15 juillet 1965 que de l'article 439 du Code de procédure civile, les arrêts de la Cour d'appel ne peuvent être frappés de recours que devant la Cour de révision, laquelle statue en toutes matière y compris, par conséquent, en matière administrative ; qu'aucune disposition légale n'autorise le Tribunal Suprême à connaître d'un recours en cassation dirigé contre un arrêt de la Cour d'appel, fût-il rendu en matière administrative ; que la compétence de la Haute Juridiction se limite aux décisions rendues par les juridictions administratives, telles les formations disciplinaires des ordres professionnels ;

très subsidiairement, au rejet de la requête comme non fondée par les motifs : - que le moyen tiré du grief fait à la Cour d'avoir méconnu l'objet du litige manque en fait ; qu'en effet, la dame de C., n'a pas fondé sa demande d'indemnisation sur l'atteinte que l'Ordonnance aurait porté à son droit de propriété mais sur le fait qu'après lui avoir donné l'assurance d'être indemnisée, l'administration ne lui a accordé aucune indemnisation ; que ce premier moyen a pour unique objet de tenter de passer outre à la prohibition de moyens nouveaux devant le juge de cassation ;

- que le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 24 de la Constitution, doit lui-même être écarté comme nouveau ; que l'intéressée n'a jamais soutenu devant les juges du fond que l'Ordonnance Souveraine du 9 Juin 1976 aurait méconnu l'article 24 de la Constitution ; qu'en prétendant que l'État aurait dû l'indemniser sur le fondement de cet article, en dépit du silence de cette Ordonnance, la requérante demande au juge de se prononcer sur la légalité de cette dernière qui serait illégale pour n'avoir pas prévu d'indemnisation ; qu'en tout état de cause, le juge judiciaire ne pouvait pas apprécier la légalité d'un tel texte ; que, d'ailleurs, ce moyen n'est pas fondé ;

- que le troisième moyen qui reproche à la Cour d'avoir méconnu le principe d'égalité entre citoyens, posé par l'article 17 de la Constitution, est encore un moyen nouveau et doit être rejeté comme non recevable ; qu'il suppose, de surcroît, une appréciation des faits pour l'évaluation du préjudice, qui ne relève que des juges du fond ; que l'argument tiré de l'illégalité de l'ordonnance du 9 juin 1976 n'a pas été soumis aux premiers juges ni aux juges d'appel ; que la condition de spécialité du dommage pour que la responsabilité de l'administration soit engagée sans faute n'est pas remplie en l'espèce ; qu'enfin, la nouvelle réglementation découlant de cette Ordonnance n'a aucunement privé l'intéressée d'user de sa propriété puisqu'elle a pu la céder au prix de 20,5 millions de francs, ce qui établit l'absence de tout préjudice ;

Que le moyen tiré du préjudice que l'inaction de l'État pendant de nombreuses années aurait par lui-même causé à l'exposante, en laissant se perpétuer le dommage, et de la responsabilité découlant de promesses non tenues, n'est fondé dans aucune de ses branches ; que d'abord, des moyens de fait ne sauraient être utilement présentés devant le juge de cassation ; que c'est dans l'exercice de son pouvoir souverain d'appréciation que la Cour a jugé qu'il n'y a aucune relation de cause à effet entre les actes critiqués de l'administration et le préjudice invoqué ; qu'en ce qui concerne les prétendues promesses de l'administration, la cour a exactement apprécié les faits en jugeant que la dame de C. ne démontre nullement que leur inobservation soit à l'origine d'un préjudice direct et certain, que le préjudice allégué de l'indisponibilité de l'immeuble et de la perte d'une chance de réaliser sa vente est

hypothétique ; qu'il n'y a donc pas eu d'inaction de l'administration susceptible d'engager sa responsabilité ; que l'appréciation de la portée des prétendues promesses de l'administration ne relève que des juges du fond ; que la Cour a souverainement apprécié que les propositions de l'administration ne comportaient aucun engagement ni promesse de sa part ; que la seule existence de pourparlers et de négociations ne saurait être regardée comme fautive ; que l'administration s'est bornée à indiquer qu'elle envisageait de saisir le Conseil National si un accord était trouvé ;

Qu'il résulte de tout ce qui précède que c'est à tort que la dame C. prétend que l'arrêt doit être annulé pour avoir nié l'existence du dommage ainsi que le lien de causalité entre le comportement de l'État et ce dommage ; que, d'ailleurs, une telle argumentation, de pur fait, est irrecevable devant le juge de cassation ; qu'en outre, elle n'est pas fondée ; qu'il n'existait, en effet, aucune obligation pour l'État de céder une de ses dépendances domaniales ; que, de surcroît, une éventuelle cession du terrain n'aurait pas entraîné une délivrance automatique de l'autorisation de construire, ce qui établit le caractère indirect du prétendu dommage ;

Vu le mémoire en réplique en date du 24 février 1986 de la requérante :

S'opposant à l'exception d'incompétence du Tribunal Suprême soulevée par la contre-requête au motif que l'article 90 B de la Constitution donne compétence à cette Haute Juridiction pour connaître non seulement des recours pour excès de pouvoir dirigés contre les Ordonnances Souveraines, mais aussi de l'octroi des indemnités qui en résultent ; qu'en l'espèce, c'est bien une indemnité qui est demandée ; que dès lors, le Tribunal Suprême était bien compétent ; que, d'ailleurs, en disposant que cette Haute Juridiction statue sur « les recours en cassation formés contre les juridictions administratives statuant en dernier ressort » l'article 90 B - 2° de la Constitution n'a pu attribuer compétence au Tribunal Suprême que sur les jugements et les arrêts du Tribunal et de la Cour statuant en matière administrative ; qu'ainsi la Cour de Révision n'est pas compétente pour en connaître ; que si le Tribunal Suprême estime qu'il est seul compétent pour connaître en premier ressort du contentieux indemnitaire lorsque l'acte irrégulier, entaché d'excès de pouvoir, n'a pas été déféré à sa censure dans les délais impartis, la requête n'est pas moins recevable ; qu'elle devrait, alors, être interprétée comme tendant, à titre subsidiaire, à saisir le Tribunal Suprême du fond du litige, c'est-à-dire de la demande d'indemnité dont le juge de droit commun aurait été saisi à tort ; que l'on se trouverait devant un conflit de compétence que seul le Tribunal Suprême est habilité à résoudre en s'attribuant compétence pour en connaître et en déclarant non avenue la décision de la Cour d'appel avant de statuer au fond sur la demande ;

Concluant aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et en outre par les motifs ;

Que, pas plus qu'elle n'a formé de recours dans les délais légaux contre l'Ordonnance, la dame de C. n'a contesté dans ses conclusions la légalité de l'Ordonnance du 9 juin 1976 ; qu'il est néanmoins certain que cette Ordonnance a porté au droit de propriété de l'intéressée une atteinte grave dont la requérante est fondée à demander réparation sans qu'il eut été nécessaire qu'elle ait demandé l'annulation de ladite Ordonnance ;

Que la Cour, en s'abstenant de rechercher si l'exposante avait un droit à indemnité, a méconnu l'objet du litige ; que ce moyen a bien été exprimé devant les juges du fond et ne constitue pas un moyen nouveau ; qu'il en est de même du second moyen et du troisième ;

Que, contrairement à ce que soutient la contre-requête, l'existence ou l'inexistence d'un lien de causalité ne constitue pas une question de fait et ne relève pas de la souveraine appréciation des juges du fond ; que, de même, l'intéressée disposait bien d'un droit de construire sur son terrain mais que ce droit était subordonné à la réalisation de conditions qui ne relevaient que de l'État en sa qualité de propriétaire d'une parcelle voisine ; que c'est par une fausse interprétation de la loi que la Cour a estimé que, faute d'accord contractuel, l'État n'avait pris aucun engagement envers la requérante ;

Que le fait que la dame de C. ait, postérieurement à l'arrêt de la Cour, vendu sa propriété n'a aucune incidence sur la réalité d'un préjudice ; que la requérante a moins bien vendu cette propriété et a été pénalisée par la longueur des délais écoulés ;

Qu'en outre, l'exposante conclut à ce que l'indemnité soit assortie des intérêts de droit avec capitalisation des intérêts à la date du 24 février 1986 ;

Vu le mémoire en duplique présenté le 24 mars 1986 par Son Excellence le Ministre d'État, ledit mémoire tendant aux mêmes fins que la contre-requête, par les mêmes moyens et, en outre, par les motifs que le recours de la dame de C. n'est pas au nombre de ceux que vise le paragraphe 1er de l'article 90 B de la Constitution et ne relève pas, dès lors, de la compétence du Tribunal Suprême statuant en matière administrative ; que cette disposition exclut de la compétence de cette Haute Juridiction les décisions émanant des autorités judiciaires ; qu'en tout état de cause, un recours en indemnité n'est recevable devant le Tribunal Suprême que comme la conséquence d'un recours en annulation d'une décision administrative ; que la décision Sangiorgio invoquée par la requérante n'a pas la portée qu'elle lui attribue ; qu'en donnant compétence au Tribunal Suprême pour connaître des recours contre les décisions des juridictions administratives, l'article 90 B - 2° de la Constitution n'a pu viser que les juridictions telles que les formations disciplinaires des ordres professionnels ; qu'erronée en droit, la position de la dame de C. est, de surcroît, totalement inopportune ;

Vu l'arrêt de la Cour d'appel de Monaco du 28 mai 1986 ,

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la loi n° 783 du 15 juillet 1965 , modifiée, notamment ses articles 12, 18 et 25, ainsi que l'article 439 du Code de procédure civile ,

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 5830 du 9 juin 1976 ,

Vu l'Ordonnance constitutionnelle du 19 décembre 1962 , notamment ses articles 17, 24, 90 A et 90 B,

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême.

Vu l'ordonnance de renvoi du 22 avril 1986,

Oùï dans leurs observations orales Maître Lyon-Caen et la S.C.P. Piwnica et J. Molinié, avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France,

Oùï Monsieur Jean Mottin, membre du Tribunal Suprême en son rapport,

Où Madame le Procureur général en ses conclusions,

Considérant d'une part, qu'en vertu de l' article de la loi n° 783 du 15 juillet 1965 , le Tribunal de première instance est juge de droit commun en matière administrative et statue en premier ressort sur « tous les litiges autres que ceux dont la connaissance est expressément attribuée par la Constitution ou la loi au Tribunal Suprême ou à une autre juridiction » ;

Considérant qu'aucun texte de loi ni aucune disposition de la Constitution ne donne compétence au Tribunal Suprême pour statuer, en matière administrative, sur les demandes d'indemnité autres que celles qui sont la conséquence d'une annulation pour excès de pouvoir ou sont fondées sur l'illégalité d'un acte administratif ; 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 C., manquent de base légale et doivent être rejetées ;

Considérant d'autre part, qu'en vertu de l' article de la loi n° 783 du 15 juillet 1965 « sauf le cas où la loi en dispose autrement, la Cour de révision statue en toute matière pour violation de la loi sur les pouvoirs formés contre toute décision rendue en dernier ressort ou passée en force de chose jugée » ;

Considérant que, contrairement à ce que soutient la requête, aucune disposition de la Constitution n'attribue compétence au Tribunal Suprême pour se prononcer sur les pourvois formés contre les arrêts de la Cour d'appel, statuant en matière administrative ; qu'en vertu de l'article 25 de la loi susvisée du 15 juillet 1965, la Cour de révision est seule compétente pour en connaître ; que, par suite, la requête de la dame de C. dirigée contre l'arrêt de la Cour d'appel du 28 mai 1985 lui faisant grief, doit être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente ;

#### NOTE

I. - A première vue, la décision par laquelle le Tribunal Suprême déclare irrecevable le recours en cassation porté devant lui à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel du 28 mai 1985 ne paraît pas mériter un long commentaire. On aurait tort pourtant de s'en tenir à cette première impression. L'aventureux parcours de procédure accompli par la demanderesse devant le Tribunal de première instance, puis devant la Cour d'appel, enfin devant le Tribunal Suprême fait surgir toute une série de questions touchant le contentieux administratif monégasque, et son échec même comporte des enseignements.

Pour la clarté de l'explication, il convient d'examiner successivement :

- les faits et le déroulement de la procédure ;
- la décision du Tribunal Suprême ;
- les solutions qui en résultent.

A. - Les faits et le déroulement de la procédure

II. - Mme de C. était propriétaire d'un terrain sur lequel était édiflée une villa. Ce terrain est contigu à une parcelle, sensiblement plus petite, du domaine privé de l'État dite « en nature de délaissé ».

Par l'effet de divers textes réglementaires intéressant l'urbanisme, les droits de construction de la propriétaire du terrain ont été sensiblement réduits. Le 18 août 1978, Mme de C. présente une demande d'accord préalable intéressant un projet de construction dont elle reconnaît que, eu égard aux indices de construction applicables, il ne pouvait se réaliser qu'après réunion à sa propriété du terrain appartenant à l'État. Le même jour, se fondant sur des déclarations du gouvernement devant le Conseil national en 1971, elle faisait valoir que le préjudice que lui causait la réglementation nouvelle appelait soit une indemnisation, soit un rachat de sa propriété dont la valeur serait calculée compte tenu des indices de construction antérieurs à la nouvelle réglementation.

Dans une lettre du 21 septembre 1979, le Conseiller de Gouvernement pour les Finances et l'Économie propose à l'intéressée, d'une part, de recevoir une indemnité forfaitaire en compensation des servitudes grevant sa propriété, d'autre part, l'achat par elle de la portion du domaine privé « en nature de délaissé » moyennant un certain prix.

A partir de là, on entre dans un processus compliqué de négociations. L'Administration propose, d'abord « d'intervenir les propositions précédemment envisagées », c'est-à-dire de revenir à l'achat par l'État du terrain de l'intéressée. A défaut de cette solution, l'Administration étudierait une réforme de l'ordonnance ayant réduit les droits de construction de manière à permettre le libre usage du terrain « dans le respect des principes édictés pour la réalisation de la zone verte ». En même temps, l'Administration précise que la demande d'accord préalable pour une construction ne pourra être satisfaite que lorsque le sort des propriétés respectives de Mme de C. et de l'État aura pu être fixé. Cependant, l'administration n'écarte pas l'idée d'en revenir à la première solution : indemnisation de la propriétaire à raison des servitudes et possibilité pour elle d'acquérir le terrain de l'État.

Au début de 1982, la propriétaire fait savoir à l'Administration que, tout compte fait, elle désire maintenir les choses en l'état et aménager sa villa pour l'habiter.

Les échanges de vues entre la propriétaire et l'Administration ne cessent pas pour autant et n'aboutissent pas davantage.

Finalement, après une demande au Ministre d'État non suivie d'effet, le 16 juin 1983, Mme de C. assigne l'État en vingt millions (20 000 000,00) de francs de dommages-intérêts devant le tribunal de première instance.

III. - La demande est fondée sur les articles 1229 et 1230 du Code civil . Selon la demanderesse, l'État doit répondre du préjudice qu'il lui a infligé par « son inaction volontaire » et sa « force d'inertie », par son refus de respecter les engagements pris. Devant les premiers juges, l'État a, au principal, dénié toute faute de sa part et, subsidiairement, contesté l'évaluation du préjudice.

Par son jugement du 3 mai 1984 le tribunal de première instance a totalement rejeté la demande. Son argumentation est assez simple.



Tout d'abord la demanderesse ne peut se plaindre de n'avoir pas obtenu une autorisation de construire qui ne pouvait, en raison de la réglementation existante, être accordée. Elle n'a d'ailleurs attaqué ni ce refus ni la réglementation sur laquelle il était fondé.

En second lieu, l'Administration n'était pas tenue de procéder à la cession de la parcelle du domaine privé lui appartenant, qui n'avait été envisagée que sous l'angle de l'équité.

Elle n'était pas davantage obligée d'indemniser l'intéressée du préjudice causé par la réduction de ses droits de construction résultant de dispositions réglementaires qui « s'imposent aux propriétaires sans que l'État soit tenu de leur verser une quelconque indemnité que lesdites dispositions n'ont pas prévues ».

Au total, les pourparlers dont fait état la demanderesse et la position prise par l'Administration n'ont pu « intervenir qu'en considération de critères d'équité étrangers à toute obligation légale ». Le non-aboutissement de ces négociations ne peut donc révéler une faute de l'Administration.

IV. - La demanderesse ne fut pas plus heureuse devant la Cour d'appel.

La Cour relève d'abord que l'action de Mme de C. dirigée contre l'État auquel elle reproche « un abus de droit voire un détournement de pouvoir » se situe dans le cadre d'un contentieux administratif » et que la compétence du tribunal de première instance s'exerçait « en matière administrative » en vertu de l'article 12 de la loi n° 783 du 15 juillet 1965 sur l'organisation judiciaire. En conséquence, c'est à tort que son invoqués les articles 1229 et 1230 du code civil. Et de reproduire la formule classique empruntée à l'arrêt Blanco du tribunal des conflits français (8 février 1873) : « cette responsabilité » (de l'État) « n'est ni générale ni absolue ; elle a ses règles spéciales lesquelles varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés ».

A vrai dire, cette affirmation est platonique car, dans la suite des motifs de l'arrêt de la Cour d'appel, n'apparaît à aucun moment la nécessité de faire appel au particularisme du droit de la responsabilité publique par rapport au code civil.

La Cour relève, en effet, en premier lieu, que l'État n'était obligé de céder son terrain ni en vertu d'une disposition légale ou réglementaire qui n'existait pas, ni en vertu d'un engagement unilatéral qu'il n'a jamais pris.

Elle retient ensuite le fait que la demande de permis de construire se heurtait à la réglementation d'urbanisme.

Enfin la Cour, pour faire reste de raison, observe que le comportement de l'Administration n'est pas la cause du préjudice qu'allègue la demanderesse.

Au total, avec moins de précision que la décision des premiers juges, l'arrêt de la Cour est construit sur l'idée que la servitude d'urbanisme qui frappait la propriété de Mme de C. n'entraînait pour l'État aucune obligation indemnitaire ; que les négociations n'avaient eu pour objet que la recherche, à l'amiable, d'une solution d'équité ; que, dès lors, l'appel était mal fondé.

V. - C'est cet arrêt de la cour d'appel que Mme de C. défère à la censure du Tribunal Suprême. Le recours qu'elle entend exercer est, selon la requête introductive, un recours en cassation comme l'atteste le dispositif de cette requête qui tend à faire « casser » « l'arrêt attaqué », tout comme la présentation de la requête articulée sur cinq « moyens » comportant des « branches ».

La saisine du Tribunal Suprême appelle deux remarques.

La première concerne la compétence de la Haute Juridiction vivement contestée par l'Administration qui estimait que la Cour de révision aurait seule pu connaître d'un recours en cassation dirigé contre un arrêt de la Cour d'appel, même rendu « en matière administrative ». La demanderesse expose que le Tribunal Suprême est juge de cassation à l'égard des juridictions administratives statuant en dernier ressort ; telle est du moins la position qu'elle prend dans sa requête. Mais, au stade de la réplique, elle fait valoir, à titre subsidiaire, que, si sa demande est irrecevable comme pourvoi en cassation, elle doit être regardée comme saisissant en premier et dernier ressort le Tribunal Suprême de ses prétentions indemnitaires rejetées par les juridictions de l'ordre judiciaire. En effet, allègue la requérante, le Haut Tribunal est compétent pour ordonner la réparation des préjudices causés par des actes administratifs illégaux en vertu de l'article 90 B de la Constitution.

La seconde remarque concerne le fond. Devant le Tribunal de première instance puis devant la Cour, la requérante avait essentiellement fait valoir que, dans sa longue suite des négociations, l'Administration, par ses hésitations, ses promesses non tenues, ses revirements, avait agi de manière fautive. Dans sa requête devant le Tribunal Suprême elle en vient, sans renoncer au premier, à invoquer un autre chef de responsabilité plus général. La réglementation d'urbanisme qui a réduit ses droits de construction constitue une atteinte au droit de propriété et à l'égalité devant les charges publiques et ce sans compensation. Cette situation est contraire au droit et, de l'illégalité ainsi constatée, la requérante déduit son droit à réparation des préjudices qu'elle a subis.

Au total, au milieu du débat contentieux devant le Tribunal Suprême, Mme de C. opère une véritable novation de sa demande. Du point de vue de la procédure, elle superpose au pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour d'appel une action en indemnité directement portée devant le Tribunal Suprême. Du point de vue du fond, sans renoncer à invoquer les fautes qu'aurait commises l'Administration dans le processus de négociation, elle s'appuie, en outre, et peut-être principalement, sur le droit à réparation qui naîtrait de l'atteinte au droit de propriété et de la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

B. - La décision du Tribunal Suprême

VI. - L'on aurait pu s'attendre à ce que, en présence de ces conclusions, la Haute Juridiction règle successivement le problème de la recevabilité du pourvoi en cassation, puis celui de la recevabilité et, le cas échéant, du bien-fondé de la demande « subsidiaire » tendant à ce que le Tribunal Suprême fasse droit à son action en indemnité.

Telle n'est pourtant pas la structure de la décision du 25 juin 1986. L'analyse permet de la décomposer en trois propositions.

La première, tirée du premier « Considérant » est un rappel des principes du contentieux administratif dans le droit public monégasque. Le Tribunal Suprême est, en matière

administrative, un juge d'attribution dont la compétence est déterminée par l'article 90 B de la Constitution. C'est la juridiction civile qui est juge de droit commun en matière administrative comme le veut l'article 12 de la loi n° 783 du 15 juillet 1965.

La deuxième proposition, tirée du second « Considérant », constate que, en matière administrative, les demandes en indemnités dirigées contre l'État ne peuvent être portées devant le Tribunal Suprême que si « elles sont la conséquence d'une annulation pour excès de pouvoir ou sont fondées sur l'illégalité d'un acte administratif ». 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 C. manquent de base légale et doivent être rejetées ».

La troisième proposition, formée des deux derniers « Considérant », dénie toute compétence à la Haute Juridiction pour statuer sur les pourvois en cassation formés contre les décisions des tribunaux de l'ordre judiciaire statuant en matière administrative. En effet, d'une part, l'article de la loi du 15 juillet 1965 donne en toute matière une compétence générale à la cour de révision et, d'autre part, aucune disposition de la Constitution n'attribue compétence au Tribunal Suprême pour connaître de tels pourvois.

Dès lors, la requête est rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

#### C. - Les solutions résultant de la décision du Tribunal Suprême

VII. - La partie de la décision qui concerne l'incompétence du Tribunal Suprême pour statuer sur les pourvois en cassation dirigés contre les décisions des juridictions civiles ne paraît pas appeler de longs commentaires tant la solution qu'elle énonce paraît évidente. La seule curiosité dont elle peut être l'occasion concerne l'argumentation par laquelle la demanderesse au pourvoi a pu, dans notre espèce, défendre le choix fait par elle au juge de cassation.

A vrai dire cette argumentation est composite.

Sa partie la plus claire est celle qui se fonde sur les dispositions de l'article 90 B, 2°, de la Constitution, selon lequel, en matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement « sur les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives statuant en dernier ressort ». Or, alléguait la requérante, lorsque, selon les termes mêmes de la loi du 15 juillet 1965, la Cour d'appel statue « en matière administrative », elle constitue une juridiction administrative statuant en dernier ressort. Ce raisonnement ne pouvait être admis. Le terme « juridictions administratives » employé par l'article 90 B, 2° précité de la Constitution doit évidemment s'entendre dans un sens organique ; il fait référence à ces juridictions qui, par leur composition, leur organisation et leur fonctionnement n'appartiendraient pas à l'ordre judiciaire. Au surplus, l'article de la loi du 15 Juillet 1965 donne à la Cour de révision compétence pour statuer « en toute matière » et donc aussi en matière administrative sur les pourvois formés contre toute décision rendue en dernier ressort ou passée en force de chose jugée.

L'autre partie de l'argumentation de la requérante sur ce problème de compétence est difficile à saisir. On peut pourtant la résumer comme suit : le Tribunal Suprême connaît des recours en indemnités dirigés contre l'État en raison des préjudices causés par des actes administratifs

illégaux. Les juridictions civiles connaissent des autres recours en indemnités dirigés contre l'État et notamment de ceux fondés sur des fautes (autres que l'illégalité). Si l'on veut unifier le droit de la responsabilité de la puissance publique, il est nécessaire de donner le Tribunal Suprême comme juge de cassation aux juridictions civiles statuant en matière administrative, faute de quoi des contradictions insolubles pourraient naître en matière de responsabilité de l'État entre le Tribunal Suprême et la Cour de révision. Mais ces considérations touchaient davantage à la *lex ferenda* qu'à la *lex lata* et ne pouvaient entraîner une lecture de cette dernière qui, au regard des textes existants, eût été aberrante.

VIII. - Si l'on en vient maintenant au rejet par la décision des conclusions subsidiaires tendant à ce que le Tribunal Suprême statue directement sur la demande en indemnité de la requérante, on pourrait s'étonner de ce que la Haute Juridiction n'ait pas fondé ce rejet sur une irrecevabilité de procédure pure et simple. La requête introductive d'instance se présentait comme un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour d'appel. C'est en cours de procédure, au stade de la réplique que, comme on l'a dit plus haut (n° 5), la requérante fit valoir, à titre subsidiaire, la possibilité pour elle de saisir directement le Tribunal Suprême qui, ainsi, s'il se jugeait incompétent au titre du pourvoi en cassation, serait compétent comme juge de premier et dernier ressort. On était en présence, non du problème classique de la recevabilité en cours d'instance de moyens nouveaux, mais du problème de la recevabilité d'une demande totalement nouvelle, bien plus, d'un changement de catégorie contentieuse.

Il est vrai que la requérante alléguait que cette seconde demande était logiquement impliquée par les moyens développés à l'appui du pourvoi en cassation. On n'insistera pas sur l'audace de cette affirmation.

Sans aucun doute la Haute Juridiction eût pu refuser d'examiner des conclusions à fin d'indemnité qui, en droit, n'avaient rien à voir avec une requête initiale présentée comme un pourvoi en cassation et que l'on prétendait greffer sur celui-ci au milieu de l'instruction écrite.

Si le Tribunal Suprême n'a pas relevé cette irrecevabilité de pure procédure, c'est probablement parce qu'il lui paraissait juridiquement plus intéressant et pédagogiquement plus utile de déterminer de façon positive à quelles conditions il pouvait connaître d'actions tendant à la réparation de préjudices causés par l'Administration.

IX. - La réponse à cette question semble donnée par l'article 90 B, 1°, de la Constitution aux termes duquel le Tribunal Suprême statue souverainement « sur les recours en annulation formés contre les décisions des diverses autorités administratives et les ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que l'octroi des indemnités qui en résultent ».

Dans sa lettre, cette disposition semble faire de l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif ou d'une Ordonnance Souveraine le préalable nécessaire de l'action indemnitaire. Ce n'est qu'autant que l'acte qui a causé le préjudice a été annulé pour excès de pouvoir que le Tribunal Suprême peut être ainsi saisi d'un recours tendant à la réparation du préjudice que l'acte a pu causer.

La solution du droit français est différente, mais s'explique par le fait que le juge administratif est juge de droit commun des actions en responsabilité dirigées contre la puissance publique. Dans le système français, le fait qu'un acte administratif n'ait pas en temps utile fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ne produit qu'un effet procédural. L'expiration du délai de

recours en annulation a pour seul effet de rendre le recours en annulation irrecevable, mais elle ne crée aucune présomption de régularité au profit de l'acte en question. Alors que, sous certaines conditions, l'autorité de chose jugée attachée à une décision juridictionnelle qui n'a pas été attaquée en temps utile la couvre d'une irréfragable présomption de légalité, l'« autorité de chose décidée » attachée à une décision administrative du fait de l'expiration du délai du recours en annulation pour excès de pouvoir laisse la possibilité d'en contester la légalité dès lors qu'une autre voie que le recours pour excès de pouvoir reste ouverte. L'exemple le plus classique de cette situation de droit se trouve dans le jeu de l'exception d'illégalité. Dans certaines hypothèses, il est loisible à un plaideur d'exciper de l'illégalité d'un acte administratif au regard duquel le délai du recours pour excès de pouvoir est expiré. Dès lors que la voie de l'exception est ouverte, le fait que l'acte soit à l'abri d'une annulation pour excès de pouvoir laisse entière dans toute sa plénitude et sous tous ses chefs la discussion, devant le juge de l'exception, de la légalité de l'acte.

De même, il y a déjà longtemps que le Conseil d'État français admet qu'un recours en responsabilité se fonde sur l'illégalité d'un acte administratif sans que cet acte ait fait l'objet d'une annulation pour excès de pouvoir et alors même que le délai du recours pour excès de pouvoir serait expiré depuis longtemps.

Toutes ces solutions sont certaines en droit français et l'on ne peut sur ce point que renvoyer aux nombreuses références que l'on trouvera dans les traités usuels. Mais, comme on l'a déjà dit, elles s'expliquent par le fait que le juge administratif est juge de droit commun en matière administrative et est donc maître de l'agencement et des rapports des diverses branches du contentieux administratif.

La situation du Tribunal Suprême est différente. En matière de responsabilité administrative, sa compétence d'attribution est définie en termes restrictifs et il ne peut connaître, selon l'article 90 B 1°, précité, d'actions en indemnité qu'autant que l'octroi des indemnités « résulte » d'un recours en annulation pour excès de pouvoir.

X. - Or, dans l'espèce soumise à la Haute Juridiction, il était bien clair que la requérante n'avait formé aucun recours pour excès de pouvoir contre le ou les actes administratifs qui auraient été à l'origine du préjudice invoqué par elle. Bien plus, le délai du recours pour excès de pouvoir contre de tels actes était depuis longtemps expiré, notamment en ce qui regarde le règlement d'urbanisme ayant réduit ses droits de construction. C'est pourquoi, s'appuyant sur la lettre de l'article 90 B, 1° de la Constitution, l'Administration, dans sa défense au recours, concluait au rejet de plano du recours en indemnité.

Mais cette lecture de la disposition constitutionnelle avait été vivement contestée par la requérante. Celle-ci s'appuyait sur une décision du Tribunal Suprême du 6 mars 1985 (Époux Sangiorgio - note G.H. George). En effet, dans cette décision, à propos de la réparation du préjudice causé par une ordonnance souveraine dont le requérant prétendait qu'elle portait atteinte à des droits garantis par le titre III de la Constitution, le Haut Tribunal déclare que cette affaire relevait non de sa compétence en matière constitutionnelle (article 90 B, 1°). Mais il le faisait en indiquant que l'action en réparation prétendument née de l'excès de pouvoir qui entacherait une ordonnance relève de la compétence du Tribunal Suprême statuant en matière administrative dans les termes de l'article 90 B, 1° de la constitution « même si cette ordonnance n'a pas fait l'objet d'un recours dans les délais légaux ».

L'Administration au cours de l'instruction écrite a vivement contesté le parti que la requérante entendait tirer de la décision Sangiorgio. En effet, celle-ci concerne la compétence. Elle a pour objet essentiel de résoudre la question de savoir si, lorsqu'une ordonnance souveraine ou, en général, un acte administratif portant prétendument atteinte à des droits constitutionnels garantis par le titre III de la Constitution, on doit porter l'action en réparation devant le Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle ou devant la Haute Juridiction statuant en matière administrative. Le Tribunal décide que la compétence en matière constitutionnelle visée par l'article 90 A, 2°, de la Constitution n'existe, selon les termes mêmes de ce texte, qu'autant que la demande ne relève pas de l'article 90 B. Or, une ordonnance souveraine portant atteinte à des droits garantis par le titre III de la Constitution est un acte administratif entaché d'excès de pouvoir. A ce titre, son annulation et, le cas échéant, la réparation du préjudice causé par l'ordonnance, relève de l'article 90 B, 1° et ne peuvent donc être demandées au Tribunal Suprême statuant en matière constitutionnelle. Tel est le sens de la décision Sangiorgio poursuivait l'administration. Autrement dit, le fait qu'un acte administratif n'ait pas été attaqué en temps utile n'a pas pour effet de faire échapper l'action en indemnité s'y rapportant à la compétence visée par l'article 90 B, 1° et d'ouvrir la voie à une procédure relevant de l'article 90 A, 2°. Mais la solution ainsi donnée porte sur la compétence et non sur la recevabilité. Compétent pour connaître d'une action en réparation fondée sur le prétendu préjudice causé par un acte administratif même si cet acte n'a pas été attaqué en temps utile, le Tribunal Suprême statuant en matière administrative, ne doit pas moins déclarer irrecevable cette action en réparation pour excès de pouvoir ou, du moins, si elle n'accompagne pas une requête en annulation pour excès de pouvoir.

Au surplus, soulignait l'Administration, le texte de l'article 90 B, 1° est précis et clair : l'« octroi des indemnités » ne peut « résulter » que de « recours en annulation pour excès de pouvoir » couronnés de succès, il va sans dire.

C'est cependant dans le sens de la requérante que, sur ce point, tranche le Tribunal Suprême. Le second « Considérant » analysé plus haut admet comme recevables les demandes en indemnité « qui sont la conséquence d'une annulation pour excès de pouvoir ou sont fondés sur l'illégalité d'un acte administratif » et, si les conclusions de la requête aux fins d'indemnité sont rejetées, c'est parce qu'elles sont formulées « indépendamment de tout recours pour excès de pouvoir et de tout acte administratif illégal ».

Le Tribunal Suprême aboutit donc, bien qu'à partir de dispositions textuelles différentes et moins favorables à cette thèse en droit monégasque qu'en droit français, à un système très proche de celui du droit administratif français. L'action en réparation des conséquences d'un acte administratif prétendument illégal peut être intentée sans qu'ait été formé au préalable ou simultanément un recours pour excès de pouvoir ; elle peut même intervenir à un moment où le délai du recours pour excès de pouvoir est expiré. On verra plus loin (n° 14 et s.) les critiques que cette solution appelle.

XI. - Reste à savoir pourquoi finalement la requête de Mme de C. a été rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Elle avait en effet franchi deux obstacles à première vue redoutables.

Tout d'abord, comme on l'a relevé, le Tribunal Suprême semblait avoir fermé les yeux sur le fait qu'en cours d'instruction écrite sur un pouvoir en cassation contre un arrêt de la Cour d'appel, se greffait une action en indemnité portée directement devant lui.

En second lieu, la requérante voyait admettre par la Haute Juridiction que, bien que n'ayant pas, en temps utile, demandé au Tribunal Suprême l'annulation pour excès de pouvoir des actes administratifs lui ayant porté préjudice, elle pouvait cependant se prévaloir de l'article 90 B, 1° de la Constitution pour demander l'octroi d'une indemnité à ce même tribunal.

Mais la requérante ne pouvait franchir le troisième obstacle de ce steeple-chase procédural : démontrer qu'un acte administratif illégal était la cause de son préjudice.

XII. - Si, en effet, l'on synthétise les moyens produits de façon assez erratique par la requérante et tour à tour invoqués à l'appui du pourvoi en cassation et à l'appui du recours en indemnité, que trouve-t-on ?

Tout d'abord la requérante allègue un comportement prétendument fautif de l'Administration dans les négociations. Mais les fautes qui auraient pu entacher ce comportement ne constituaient pas des illégalités affectant des décisions et relevant du contentieux de l'excès de pouvoir. Que l'Administration ait successivement envisagé de céder à l'intéressée une parcelle du domaine privé, de lui verser une indemnité, voire de refondre l'ordonnance souveraine qui avait réduit ses droits de construction ou tout autre arrangement, puis n'ait donné suite à aucune de ces idées, ne correspondait à aucune illégalité objective propre à ouvrir un droit à indemnité devant le Tribunal Suprême sur la base de l'article 90 B, 1° de la Constitution.

Le refus de l'autorisation de bâtir, faute pour la dame de C. de présenter un projet correspondant à ses droits de construction et compte tenu de ce qu'elle n'avait pas acquis la parcelle du domaine privé qui, jointe à son terrain, aurait justifié, ce projet n'était certes pas illégal.

En réalité, la racine du problème se trouvait dans la réglementation par ordonnance souveraine qui, pour la constitution d'espaces verts, avait réduit les droits de construction dont, antérieurement, pouvait se prévaloir la dame de C. Mais intrinsèquement cette réglementation n'était entachée d'aucun excès de pouvoir. La requérante ne déduisait son illégalité que du fait qu'elle ne prévoyait aucune réparation du préjudice infligé par la nouvelle réglementation au propriétaire d'un terrain tombant sous le coup de celle-ci.

Il est clair que l'absence dans l'ordonnance souveraine ou, d'une façon générale, dans la réglementation de dispositions prévoyant la réparation d'un tel préjudice n'est pas constitutive d'une illégalité. La raison en est toute simple. Le régime de la responsabilité de la puissance publique n'est pas une matière réglementaire. Si, contrairement à ce qui se passe en France où l'article 34 de la Constitution détermine les matières réservées au pouvoir législatif, la définition d'un domaine réservé à la loi est, à Monaco, procurée par la tradition constitutionnelle, celle-ci fait des principes de la responsabilité civile et de la responsabilité de la puissance publique des matières relevant du seul pouvoir législatif.

En conséquence, il est impossible de déclarer illégale ou contraire à la Constitution une ordonnance d'urbanisme qui porte une réglementation en elle-même pure de tout excès de pouvoir, mais qui omet d'organiser un régime de réparation pour les préjudices qu'elle peut, le cas échéant, entraîner. Il ne peut y avoir d'illégalité dans le fait pour l'auteur d'un acte administratif de ne pas arrêter de dispositions qui, s'il les avait prises, auraient été entachées d'incompétence.

Si, finalement, au terme de sa longue et sinueuse course, la dame de C. voit opposer à sa demande en indemnité formée devant le Tribunal Suprême un rejet fondé sur l'incompétence de la juridiction saisie, c'est parce que, à la source de son préjudice, on ne trouve pas d'acte administratif illégal.

Malheureusement pour Mme de C., à l'issue de son instance devant le Tribunal Suprême, sa situation est simple : en tant qu'elle prétendait s'adresser à la Haute Juridiction comme juge de cassation de la décision de la Cour d'appel selon laquelle l'Administration n'a commis aucune faute de comportement propre à ouvrir droit à réparation, elle se heurte à une incompétence radicale et est renvoyée à se pourvoir - s'il est temps - devant la Cour de révision ; en tant qu'elle prétendait, sur le fondement de l'article 90 B, 1<sup>o</sup>, de la Constitution, s'adresser au Tribunal Suprême pour lui demander réparation des conséquences d'actes administratifs illégaux, elle se heurte à une autre déclaration d'incompétence par le simple fait que le préjudice qu'elle subit lui a été infligé en vertu d'une réglementation légale.

XIII. - Si les raisons pour lesquelles Mme de C., qui n'avait pu convaincre la juridiction civile du bien-fondé de ses prétentions, n'ont pas davantage convaincu le Tribunal Suprême paraissent claires, il demeure, pour que le commentaire de la décision soit complet, à évoquer une interrogation.

On vient de relever l'interprétation extensive que le Tribunal Suprême a donnée de l'article 90 B, 1<sup>o</sup>, de la Constitution en se reconnaissant la possibilité de statuer sur une demande en indemnité fondée sur la prétendue illégalité d'un ou plusieurs actes administratifs alors qu'il n'a été saisi d'aucun recours pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de ceux-ci.

Cette interprétation frappe d'autant plus qu'elle n'était pas nécessaire pour justifier le rejet de la requête en indemnité, déjà grevée d'une irrecevabilité manifeste en raison de l'étrange métamorphose procédurale dont elle se réclamait. En un certain sens, la motivation relative à l'absence d'illégalité pouvant justifier un recours en indemnité est un « obiter dictum ». Comme tous les « obiter dicta » elle est équivoque. On peut en minimiser la portée en faisant valoir que le juge a entendu expliquer à la requérante que, même si, conformément à la lettre de l'article 90 B, 1<sup>o</sup>, elle avait pris le soin de faire précéder ou de faire accompagner sa demande en indemnité devant le Tribunal Suprême d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre le ou les actes administratifs qui, selon elle, lui avaient porté préjudice, son sort n'eût pas été meilleur puisqu'aucun reproche d'illégalité ne pouvait être adressé à ces actes. Si cette hypothèse était la bonne, on pourrait voir dans cette partie de la décision du Tribunal Suprême un cas d'espèce, plus intéressant par les singularités de la demande que par l'originalité de la réponse.

Mais on peut aussi - et c'est toute l'ambivalence d'un « obiter dictum » - se demander si le juge n'a pas avancé une motivation qui n'était pas strictement nécessaire justement pour profiter de l'occasion d'énoncer un principe qu'il mettra en œuvre dans d'autres espèces pour lesquelles il aurait une portée pratique. Le Tribunal Suprême n'a-t-il pas voulu faire savoir qu'il accepterait à l'avenir de voir porter devant lui, dans le cadre de l'article 90 B, 1<sup>o</sup>, de la Constitution des recours en indemnité non précédés ou non accompagnés de recours pour excès de pouvoir dès lors qu'ils invoqueraient comme cause de préjudice indemnisable l'illégalité d'un acte administratif ?

S'il devait en être ainsi ou, en d'autres termes si la décision dame de C. devait être regardée comme un arrêt de principe, elle appellerait une attention et des réflexions particulières.



XIV. - A première vue, on l'a dit plus haut, il paraît s'analyser comme une extension de la jurisprudence du Conseil d'État français au contentieux administratif monégasque au prix, il est vrai, d'une interprétation « constructive » de l'article 90 B, 1<sup>o</sup>, de la Constitution monégasque.

Le principe retenu par la jurisprudence française paraît sain. Il est nécessaire d'attacher à l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir le strict effet procédural qui est le sien. Encore une fois, un acte administratif que l'écoulement du temps a mis définitivement à l'abri du recours pour excès de pouvoir ne doit pas être réputé irréfragablement légal. L'autorité de chose jugée ne peut être reconnue qu'aux décisions de justice précisément parce que, en raison de la qualité de leurs auteurs et des règles de procédure qui les gouvernent, elles offrent des garanties qu'une décision administrative n'offre pas. Dès lors, si une décision administrative illégale cause un préjudice, peut-on opposer à la victime que la décision en question n'a pas été attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir ? Ce serait, d'un point de vue théorique, attacher à l'expiration du délai de recours pour excès de pouvoir un effet « méta-procédural » qui serait une usurpation de l'autorité de chose décidée sur l'autorité de chose jugée. D'un point de vue pratique, ce serait souvent absurde, notamment quand il s'agit de préjudices causés par des règlements illégaux. Il peut se produire en effet que, dans le temps où était ouvert le recours pour excès de pouvoir contre un règlement, la future victime de celui-ci ignorât qu'un jour celui-ci lui serait applicable et, dans certains cas, qu'elle n'eût même pas qualité pour attaquer le règlement. En bref, il est juridiquement nécessaire et empiriquement intelligent de ne pas faire obstacle à un contentieux de responsabilité au nom des délais du contentieux de l'excès de pouvoir. C'est pourquoi le Conseil d'État français accepte que soit formée une action indemnitaire en raison du préjudice causé par une décision administrative prétendument illégale mais à l'encontre de laquelle le recours pour excès de pouvoir n'est plus possible. N'est-il pas naturel qu'à Monaco de telles considérations fassent sentir leur poids et conduisent à une interprétation extensive de l'article 90 B, 1<sup>o</sup>, de la Constitution ?

XV. - A cette question il faut répondre par la négative. En effet, en France, cette solution répond à un simple aménagement interne du contentieux administratif puisque, de toute façon, c'est le même ordre de juridiction qui connaît du contentieux de la légalité et du contentieux de la responsabilité. A Monaco, au contraire, une solution apparemment analogue perturbe gravement les règles de répartition des compétences juridictionnelles et met en cause la constitution elle-même.

Partons du commencement. Le droit monégasque ne connaît aucun principe, aucune règle qui serait l'équivalent même affaibli, du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires proclamé en France par la loi des 16-14 août 1790 et le décret du 5 fructidor an III. Sans doute « la séparation des fonctions administrative, législative et judiciaire est assurée » proclame l'article 6 de la Constitution. Mais dans sa logique la séparation des pouvoirs, comme le prouvent de nombreux exemples étrangers, américain et anglais notamment, n'implique pas nécessairement qu'il existe une juridiction administrative ni que certains litiges lui soient réservés. La séparation des autorités administratives et judiciaires, selon le Conseil constitutionnel français lui-même dans une récente décision (23 janvier 1987) ne découle de la séparation des pouvoirs que dans la conception française de celle-ci. Or, justement, cette conception « française » n'appartient pas à la tradition constitutionnelle monégasque. Sans qu'il soit besoin de refaire l'histoire des institutions juridictionnelles monégasques, il suffit de rappeler, comme l'a fait le Tribunal Suprême dans la décision que nous commentons que le juge civil est juge de droit commun en matière administrative et que

le Tribunal Suprême n'est, en cette matière, qu'un juge d'attribution dont, par définition, la compétence doit être entendue strictement. Le Tribunal Suprême est d'abord un juge constitutionnel. Sa compétence administrative est limitée dans son essence au recours pour excès de pouvoir et aux recours en interprétation en appréciation de validité ou en indemnité qui en sont le corollaire.

A la lumière de ces données historiques et juridiques on comprend mieux et les termes de l'article 90 B, 1°, de la Constitution et leur sens strict.

Dans le cas où un acte administratif est annulé pour excès de pouvoir, il a paru sage au Constituant de donner au juge de l'annulation le pouvoir de constater et de mesurer le dommage que l'acte illégal a causé dans le temps qui a séparé sa mise en œuvre de son annulation. C'est une simplification de procédure. En revanche, le Constituant n'a, ni par la lettre ni par l'esprit du texte, voulu élargir au-delà de ce champ la compétence d'attribution du Tribunal Suprême et restreindre celle du juge civil, juge de droit commun en matière administrative.

D'abord les termes mêmes de l'article 90 B, 1°, sont grammaticalement « incontournables ». Il suffit de les relire pour constater qu'ils ne se prêtent même pas à une interprétation qui, de toutes manières, au regard d'une compétence d'attribution, ne pourrait être que restrictive. Ils permettent au Tribunal Suprême d'allouer les indemnités qui résultent du recours pour excès de pouvoir (si celui-ci a réussi). Il n'est pas un seul mot qui justifie que sa compétence d'attribution s'exerce en l'absence de recours pour excès de pouvoir.

Bien plus, il suffit de comparer la rédaction du paragraphe A et du paragraphe B de l'article 90 pour comprendre ce qu'a voulu le constituant. Quand on est dans le domaine de la protection par la juridiction constitutionnelle des droits et libertés garantis par le Titre III de la Constitution (paragraphe A relatif à la justice constitutionnelle) le Tribunal Suprême est compétent pour « les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité » sans que le recours en indemnité soit la conséquence ou l'accessoire d'une annulation ou d'une déclaration d'inconstitutionnalité. Aussi bien le Tribunal Suprême n'a pas de concurrent en matière constitutionnelle. Au contraire, s'agissant de la compétence du Tribunal Suprême en matière administrative (paragraphe B) l'octroi des indemnités ne peut que « résulter » du recours en annulation.

La conclusion ne paraît pas douteuse : l'article 90 B, 1°, ne justifie pas la compétence du Tribunal Suprême pour l'octroi d'indemnités qui « résultent » de l'illégalité de décisions administratives, mais ne « résultent » pas d'un recours pour excès de pouvoir antérieur ou concomitant et couronné de succès. Pour un tel contentieux indemnitaire, c'est le juge de droit commun, c'est-à-dire le juge civil qui, seul, est, aux termes de la Constitution, compétent.

XVI. - Pour tenir en échec cette conclusion que la lettre et l'esprit des textes imposent, il faudrait démontrer qu'elle entraîne des conséquences absurdes ou iniques. Il en serait ainsi notamment si la restitution de sa compétence indemnitaire au juge civil avait pour résultat de paralyser toute possibilité de recours pour les victimes d'actes administratifs illégaux n'ayant pas fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Mais l'objection manque en fait. Aucune disposition législative ou réglementaire, aucun principe n'interdisent au juge civil statuant en matière administrative d'être saisi d'une telle action en indemnité après l'expiration du délai du recours pour excès de pouvoir. L'expiration

de ce délai n'équivaut pas, on l'a dit et répété plus haut, à conférer à la chose décidée autorité de chose jugée.

Il est vrai que, s'agissant d'une action fondée sur la prétendue illégalité d'un acte administratif, le juge civil ne pourra se prononcer lui-même par le grief d'illégalité. Mais il existe devant le Tribunal Suprême statuant en matière administrative, en vertu de l'article 90 B, 3°, un recours en appréciation de validité qui permettra au juge civil d'être éclairé sur la valeur du grief d'illégalité.

Il est vrai qu'en réfutant cette objection, l'on en fait naître une autre qui est la suivante : quand un administré se prétend victime d'un acte administratif illégal qui n'a pas, en temps utile, été attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir, il peut, selon la thèse que l'on vient d'exposer, saisir d'un recours en indemnité le juge civil statuant en matière administrative en vue de la réparation des conséquences de la faute que constitue nécessairement toute illégalité. Mais, pour apprécier si le grief d'illégalité est fondé, il faudra que le juge civil sursoie à statuer pour laisser cours à un recours en appréciation de validité porté devant le Tribunal Suprême statuant en matière administrative dans les termes de l'article 90 B, 3°, de la Constitution. Après quoi, il faudra revenir devant le juge civil pour voir statuer au fond sur l'action en indemnité. N'est-ce pas inutilement compliqué ? Le mérite du système apparemment retenu par le Tribunal Suprême et que l'on vient de critiquer n'a-t-il pas justement pour but d'éviter ce « jeu de raquettes » entre le juge civil et le Tribunal Suprême et de donner une solution simple et efficace, sinon très fidèle à la lettre des textes : dès lors qu'une action en indemnité est fondée sur l'illégalité prétendue d'un acte administratif, le Tribunal Suprême est directement compétent, qu'un recours pour excès de pouvoir ait été ou non formé. La création de ce « bloc de compétence » ne répond-elle pas aux besoins pratiques ?

XVII. - On peut se demander si la recherche d'une commodité, à portée d'ailleurs limitée, justifierait que la répartition des compétences juridictionnelles voulue par la Constitution fût modifiée, sinon par l'autorité constituante elle-même.

En outre, la simplification procédurale alléguée serait sans doute payée d'un prix plus lourd que les avantages qu'on peut en attendre. Deux inconvénients majeurs résulteraient sans doute de l'extension de la compétence du Tribunal Suprême en matière d'indemnités.

Le premier serait que, pour bénéficier de l'accès direct au Tribunal Suprême les plaideurs soient amenés à maquiller ou à travestir en actions fondées sur l'illégalité d'actes administratifs toutes leurs actions en indemnité fondées sur une faute de l'Administration. Le glissement est assez facile et les avatars de la procédure conduite dans la présente espèce le montrent bien. Après tout le refus d'indemniser les conséquences d'une faute matérielle ne serait-il pas analysé par certains plaideurs comme une illégalité ? Que de telles prétentions excèdent même l'interprétation la plus extensive de l'article 90 B, 1° est certain. Mais la prétention de faire du Tribunal Suprême le juge de cassation d'un arrêt de la Cour d'appel n'était pas moins aberrante et elle a été avancée. Alors on pourrait s'attendre à ce que le Tribunal Suprême passe plusieurs sessions à marquer les limites exactes de la facilité de procédure qu'il avait entendu concéder un peu en marge du texte constitutionnel. L'encombrement d'une juridiction suprême, la lente pédagogie jurisprudentielle, les chicanes seraient malheureusement mais probablement les fruits indésirables de l'arrêt dame de C. si on en faisait autre chose qu'une décision d'espèce.

Un second « effet pervers » accompagnerait celui-là : ce serait, contrairement aux vertus prêtées au « bloc de compétence » évoqué plus haut, de faire perdre son unité au contentieux de la responsabilité administrative. Sous l'angle de la responsabilité, l'illégalité n'est qu'une variété de faute de l'Administration. Or, pour qu'un droit de la responsabilité administrative soit cohérent, il faut que, quelle que soit la nature de la faute commise, des notions essentielles à cette branche du contentieux soient elles-mêmes cohérentes : le lien de causalité entre la faute et le préjudice, l'imputabilité à l'auteur de la faute, la nature du préjudice réparable, les modalités de la réparation et notamment l'évaluation du préjudice, etc. L'unité de ce corps de règles ne sera pas assurée si ce développement deux contentieux distincts de la responsabilité, l'un devant le juge civil, l'autre devant le Tribunal Suprême ; on risque une dissociation entre le contentieux des dommages causés par les fautes de comportement et celui des dommages causés par des illégalités, ce qui est, d'une part, illogique et, d'autre part, incommode en raison des chevauchements ou des no man's land qui peuvent apparaître entre les deux.

Non. Le jeu n'en vaut pas la chandelle. Si la décision dame de C. devait être regardée comme engageant l'avenir, l'extension qu'elle donnerait en matière de responsabilité de la puissance publique à la compétence du Tribunal Suprême ne serait pas seulement regrettable au plan constitutionnel mais produirait des inconvénients dépassant largement en importance le mince avantage procédural qu'il promet.

XVIII. - En réalité la clé des problèmes, sinon posés par l'espèce du moins évoqués par elle, se trouve dans deux déclarations de principe figurant respectivement en exergue de chacune des deux décisions de l'affaire.

Le premier « considérant » du Tribunal Suprême rappelle qu'à Monaco le juge civil est juge de droit commun en matière administrative, ce qui implique que le Tribunal Suprême n'est en cette matière qu'un juge d'attribution. Ceci suffit à mettre en garde contre toute interprétation extensive du paragraphe B de l'article 90 de la Constitution. Il en est d'autant plus ainsi que cet aménagement du contentieux administratif n'est pas le fruit d'un hasard ou d'une inadvertance mais s'enracine dans une tradition constitutionnelle qui n'a rien à voir avec les démêlés du Roi et des corps judiciaires qui, exacerbés au XVIII<sup>e</sup> siècle, furent à l'origine du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires tel que le connaît la France. Le principe de l'unité de la justice aux mains des juridictions placées sous le contrôle de la Cour de révision est une donnée fondamentale de l'« identité juridique » monégasque et le Tribunal Suprême, en rappelant que le juge civil est juge de droit commun en matière administrative, souligne à bon droit cette identité. C'est pourquoi nous ne croyons pas que l'« obiter dictum » étendant indûment la compétence du Tribunal Suprême, qui est l'exception au détriment de celle du juge de droit commun, qui est la règle, puisse être promis à un grand avenir.

XIX. - De son côté la Cour d'appel la placée en tête de son arrêt une déclaration de principe énonçant l'autonomie du droit de la responsabilité de la puissance publique par rapport au droit de la responsabilité des particuliers. Après quoi d'ailleurs - mais l'espèce ne permettait peut-être pas de faire autrement - la Cour raisonne comme si l'autonomie qu'elle avait proclamée ne jouait aucun rôle ou en tout cas sans qu'on puisse saisir les différences de contenu entre les deux systèmes de responsabilité.

Pourtant, c'est la déclaration de principe qui trace la bonne voie. A une condition pourtant : qu'elle soit complétée. L'exemple de tous les pays qui, avec unité ou dualité de

juridictions, distinguent entre la responsabilité publique et la responsabilité privée montre que la première ne diffère pas seulement de la seconde « en moins » mais « en plus » pour reprendre le vocabulaire de Jean Rivero. Pour prendre l'exemple français, le statut de la victime est quelquefois moins favorable en droit public qu'en droit privé : c'est ainsi que certains services publics d'exécution particulièrement difficile, ne voient leur responsabilité engagée que par la faute lourde. Mais, sur d'autres points, le droit de la responsabilité publique est plus miséricordieux envers la victime que celui de la responsabilité privée : par exemple pour définir les conditions dans lesquelles la faute de l'agent entraîne pour la personne publique l'obligation de réparer, conditions plus larges que celles qui, en droit civil, font répondre le commettant pour le préposé ; ou encore - et c'est très important - pour admettre d'autres sources de responsabilité que la faute ou le risque, en particulier le principe d'égalité devant les charges publiques qui, par définition n'a pas son pendant en droit privé.

Le droit de la responsabilité publique est donc autre chose qu'une reproduction mutilée de droit de la responsabilité privée. C'est un autre édifice, réellement autonome, autant et peut-être plus par ce qu'il ajoute que par ce qu'il retranche.

Il appartient au juge civil monégasque, juge de droit commun en matière administrative et maître du contentieux de la responsabilité publique, de poser, au fil des occasions que lui offriront les espèces, ces règles autonomes traduisant l'équilibre à établir entre les droits et les obligations de ces partenaires juridiques très différents que sont la puissance publique et les particuliers. Que, dans cette « découverte », il puisse être éclairé par le droit public français, c'est évident. Mais, de même que le principe de l'unité de juridiction témoigne d'une « identité juridique » propre à Monaco, de même la définition de ce que sont, à Monaco, les principes autonomes de la responsabilité publique pourra être une œuvre en partie originale révélatrice de cette même identité. Georges VEDEL, Doyen honoraire de la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris

Par ces motifs,

Décide :

Article 1er : la requête de la dame de C. est rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ;

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de la dame de C. ;

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.

---

Contentieux Judiciaire