

Affaire :
Hoirs M.
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 17 février 2022
Lecture du 4 mars 2022

Recours en annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 6 février 2020 du Ministre d'Etat accordant à Monsieur P. P., Président délégué de la S.A.M. des Entreprises P., représentant l'Administration des Domaines, l'autorisation de démolir les immeubles situés 1, boulevard Rainier III, 4, 6 et 16, rue Plati et de réaliser une opération immobilière appelée « Grand Ida – Phase 1 » ainsi que de la décision implicite de rejet du recours gracieux des hoirs M.

En la cause de :

Madame D. M., Madame M. M. et Monsieur C. M. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Patricia REY**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, substituée par Maître Arnaud ZABALDANO, Avocat-Défenseur près la même Cour, et plaidant par Maître Patricia REY, substituée par Maître Clyde BILLAUD, Avocat près la même Cour ;

Contre :

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

LE TRIBUNAL SUPREME

Siégeant et délibérant en Assemblée plénière

Vu la requête présentée par Madame D. M., Madame M. M. et Monsieur C. M., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 1^{er} décembre 2020 sous le numéro **TS 2021-01**, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir, d'une part, de l'arrêté du 6 février 2020 du Ministre d'Etat accordant à Monsieur P. P., Président délégué de la S.A.M. des Entreprises P., représentant l'Administration des Domaines, l'autorisation de démolir les immeubles situés 1, boulevard Rainier III, 4, 6 et 16, rue Plati et de réaliser une opération immobilière appelée « Grand Ida – Phase 1 » et, d'autre part, de la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ainsi qu'à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que les hoirs M. exposent que leur père, H. M., a acquis, par acte notarié du 21 janvier 1949, la maison d'habitation de deux étages sur rez-de-chaussée et rez-de-jardin située quartier de la Colle, au 6, rue Plati, à la Condamine, sur un terrain de 316 m² environ ; qu'ayant l'intention de vendre cette maison par appartements ou magasins séparés, il a fait établir un cahier des charges et règlement de copropriété, dressé par notaire le 1^{er} octobre 1949, « *destiné à fixer les droits et charges respectifs des futurs propriétaires et ayant-droit dudit immeuble* » ; que, par ce cahier des charges, il s'engageait à céder les lots composant la copropriété « *à l'exclusion, toutefois, du droit à l'air libre que Monsieur M. se réserve personnellement, et qui, de ce fait, ne sera pas compris dans les ventes qui feront suite au présent cahier des charges* » ; qu'il a ensuite vendu séparément les lots composant la copropriété, à l'exclusion du droit à l'air libre qu'il s'est personnellement réservé, c'est-à-dire la propriété du volume existant au-dessus du deuxième étage de l'immeuble ; qu'estimant qu'il méconnaissait le droit à l'air libre dont ils sont aujourd'hui propriétaires, les hoirs M. ont formé, le 3 juin 2020, un recours gracieux contre l'arrêté du 6 février 2020 du Ministre d'Etat autorisant la démolition de l'immeuble situé 6, rue Plati ; que par une décision implicite née au terme d'un délai de quatre mois suivant leur demande, le Ministre d'Etat a rejeté ce recours ;

Attendu qu'à l'appui de leur requête, les hoirs M. soutiennent, en premier lieu, pour obtenir l'annulation des décisions qu'ils attaquent, que l'autorisation de démolir est irrégulière ; qu'en effet, elle a été délivrée en méconnaissance des articles 1^{er}, 2 et 3 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie et de ses annexes 1 et 4, dans leur rédaction résultant de l'Ordonnance Souveraine n°

6.760 du 25 janvier 2018 ; qu'en vertu de l'article 1^{er} de l'Ordonnance Souveraine du 9 septembre 1966, aucune construction, aucun travail de terrassement ou de démolition ne peuvent être entrepris sur quelque emplacement que ce soit sans une autorisation préalable du Gouvernement ; que doivent être jointes à chaque demande, en fonction de la nature des travaux projetés, les pièces nécessaires à son instruction dont la liste et le contenu détaillé sont définis par l'annexe 4 de la même Ordonnance Souveraine ; que cette annexe prévoit, en particulier, pour une demande d'autorisation de démolir ou de construire, « *un justificatif de propriété : a) pour tous les projets, à l'exception de ceux visés au b, un acte notarié attestant que le signataire des plans est propriétaire de l'immeuble ou des terrains pour lesquels l'autorisation est requise et en cas de représentation du propriétaire un mandat l'autorisant à déposer la demande* » ; qu'il en découle que le pétitionnaire qui n'est pas propriétaire doit agir avec l'autorisation du propriétaire ; que le Ministre d'Etat doit s'assurer, lorsqu'il se prononce sur une demande d'autorisation de démolir ou de construire, que le demandeur a bien la qualité de propriétaire ou qu'il a été mandaté par le propriétaire ; qu'en l'espèce, le droit à l'air libre conservé par H. M. s'analyse, selon la jurisprudence du Tribunal de première instance (jugement du 31 octobre 1985, *société civile immobilière E. c/ Etat de Monaco*) en un droit de superficie dont la propriété appartient aujourd'hui à ses héritiers ; que le Ministre d'Etat ne pouvait, sans méconnaître les dispositions de l'Ordonnance Souveraine du 9 septembre 1966, autoriser une construction de type R+12 pour le volume au-delà du deuxième étage de l'immeuble dont le pétitionnaire n'était pas propriétaire ; que l'arrêté attaqué est ainsi entaché d'une irrégularité qui justifie son annulation ;

Attendu qu'en second lieu, les hoirs M. font grief aux décisions qu'ils attaquent de porter une atteinte grave et manifestement illégale à leur droit de propriété ; que ce droit est garanti par l'article 24 de la Constitution ; qu'il résulte de l'autorisation attaquée qu'ils sont privés de leur droit de propriété et se trouvent évincés de leur propriété sans la moindre indemnité ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 3 février 2021, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation des requérants aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en premier lieu, que le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué serait entaché d'une irrégularité n'est ni opérant, ni fondé ; que les requérants méconnaissent, en effet, le principe fondamental selon lequel les autorisations d'urbanisme sont délivrées « *sous réserve des droits des tiers* », c'est-à-dire au regard des seules règles d'urbanisme, et non au regard des règles du code civil relatives à la propriété ; qu'ainsi que le juge le

Conseil d'Etat français (CE, 3 avril 2000, *Ville de Paris*, n° 422802), il n'appartient pas aux services instructeurs des autorisations d'urbanisme, sauf en cas de fraude, de vérifier la qualité en vertu de laquelle un pétitionnaire demande un permis de construire ; que les requérants objecteraient vainement qu'ils ont porté à la connaissance de l'Administration, avant la délivrance de l'autorisation, leur prétention à la propriété d'un « *droit à l'air libre* » au-dessus du deuxième étage de l'immeuble du 6, rue Plati ; qu'en effet, cette prétention était trop problématique pour empêcher l'Administration de délivrer une autorisation de construire ; que les hoirs M. se fondent exclusivement sur deux lignes du cahier des charges et règlement de copropriété, établi par leur père le 1^{er} octobre 1949 ; que sur ce seul fondement et alors qu'aucune disposition légale ne régissait en 1949, ni ne régit aujourd'hui le « *droit à l'air libre* », les requérants ne sauraient prétendre qu'ils sont propriétaires d'un droit de « *superficie dans l'immeuble au-delà du deuxième étage* » ; que l'existence d'un tel droit se heurte à plusieurs objections ; que, tout d'abord, il ne repose sur aucun fondement légal ; que le jugement du Tribunal de première instance auquel les requérants se réfèrent abusivement concerne de banals travaux de surélévation ; qu'ensuite, la licéité de la clause du cahier des charges du 1^{er} octobre 1949 est extrêmement douteuse ; que le schéma de la division en volumes auquel se réfère implicitement la requête est une innovation de l'urbanisme contemporain qui n'existait pas en 1949, époque à laquelle on ne concevait pas un droit de propriété sur un volume détaché d'une copropriété ; qu'or, les droits des héritiers M. ne peuvent s'apprécier qu'au regard du droit applicable à la date du cahier des charges ; qu'au demeurant, même dans le droit de l'urbanisme contemporain, l'utilisation de la division en volumes est limitée par des données objectives ; que, pour recourir à ce type de division, il faut pouvoir justifier de particularités de l'affectation, de l'utilisation et de la gestion de certaines parties de l'immeuble et procéder à la création d'une organisation juridique différente de celle du régime de la copropriété ; que ces considérations contemporaines sont évidemment étrangères à la réserve de « *propriété à l'air libre* » stipulée dans le cahier des charges du 1^{er} octobre 1949 ; qu'enfin, le droit à l'air libre dont se prévalent les héritiers M. est un droit que H. M. s'était réservé « *personnellement* » ; que ce droit, à supposer qu'il ait existé, n'a, en toute hypothèse, jamais été transcrit au fichier immobilier monégasque et n'a jamais fait l'objet de formalités de mutation de propriété au profit des héritiers d'H. M. ;

Attendu que le Ministre d'Etat fait valoir, en second lieu, que le moyen tiré de la méconnaissance, par l'autorisation administrative attaquée, du droit de propriété garanti par l'article 24 de la Constitution doit être écarté comme ne relevant pas de la compétence du Tribunal Suprême, lequel n'est pas juge des contestations portant sur la propriété privée ; que de telles contestations relèvent de la compétence exclusive du Tribunal de première instance ; que si le Tribunal Suprême entendait se prononcer sur le moyen tiré de la violation de

l'article 24 de la Constitution par l'arrêté attaqué, il devrait préalablement ordonner un renvoi préjudiciel au Tribunal de première instance concernant l'existence de la propriété alléguée par les requérants ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 4 mars 2021, par laquelle Mesdames et Monsieur M. tendent aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que les requérants ajoutent, tout d'abord, que la règle suivant laquelle les autorisations d'urbanisme sont délivrées sous réserve des droits des tiers n'a pas pour effet de rendre inopérant le moyen tiré de l'irrégularité de l'arrêté ministériel du 6 février 2020 ; qu'à tout le moins, il appartient au service instructeur de vérifier si la demande d'autorisation comprend un acte notarié attestant que le pétitionnaire est propriétaire de l'immeuble en cause ou dispose d'un mandat du propriétaire ; que le Ministre d'Etat ne prétend même pas que les conditions fixées par l'Ordonnance Souveraine du 9 septembre 1966 et ses annexes ont été vérifiées ;

Attendu que les requérants font valoir, en outre, qu'ils ont régulièrement formé le 3 juin 2020 un recours gracieux contre l'arrêté attaqué, faisant état de leur droit de propriété sur l'air libre de l'immeuble du 6, rue Plati ; que la démolition de l'immeuble s'en est immédiatement suivie ; que l'Administration a ensuite bénéficié d'un délai de quatre mois pour réagir à ce recours gracieux qui a été implicitement rejeté ;

Attendu que les hoirs M. soutiennent, par ailleurs, que le droit à l'air libre qu'H. M. s'était réservé apparaît non seulement dans le cahier des charges de 1949 mais également dans les douze actes de vente qui ont suivi, actes régulièrement transcrits par lesquels il a cédé l'intégralité des lots composant l'immeuble ; que l'Administration, dernier acquéreur de ces lots, a négocié avec l'ensemble des copropriétaires de l'immeuble la cession de leurs biens et ne pouvait donc ignorer, bien avant la délivrance de l'autorisation, le droit de propriété des hoirs M. sur l'air libre situé au-dessus du deuxième étage ; qu'il ne saurait dès lors être affirmé que l'Administration n'était pas informée de l'existence du droit à l'air libre des hoirs M. avant la délivrance de l'autorisation ; que cette information emportait alors l'obligation pour l'Administration de vérifier le droit de propriété invoqué par le pétitionnaire ; qu'elle en a d'ailleurs conscience puisqu'elle tente de se justifier en disqualifiant l'argumentation des requérants quant à l'existence de leur droit de propriété ;

Attendu, selon les requérants, qu'est inexacte l'affirmation selon laquelle le droit à l'air libre, qui constitue un droit de superficie, n'aurait pas

de fondement légal ; que le jugement du Tribunal de première instance du 31 octobre 1985 fait expressément référence à un acte notarié du 28 décembre 1959 par lequel a été vendu à une société civile particulière l'air libre au-dessus du troisième étage et le droit de surélévation sans qu'en aucune façon, l'Etat, défendeur à l'instance, ne conteste ce droit à l'air libre ou n'allègue une absence de fondement légal ;

Attendu que les hoirs M. font également valoir que le droit de superficie n'a pas été créé par leur père en 1949 et relève encore moins d'une innovation de l'urbanisme contemporain ; que le droit de superficie a pour assiette un fonds unique avec toutefois des volumes distincts dans un même espace en trois dimensions ; que ce droit de superficie est un droit réel immobilier accordé par une personne qui dispose de la propriété des bâtiments, ouvrages ou plantations réalisés dans, sur ou au-dessus du bien immobilier d'une autre personne ; que la conception du droit de superficie comme droit de propriété a été défendue au XIX^e siècle pour offrir une qualification aux différentes pratiques de dissociation juridique du fonds héritées de la coutume d'Ancien Régime ; que si ce droit n'est pas envisagé dans la liste des droits réels, il est visé implicitement par l'article 447 du code civil qui dispose que « *toutes constructions, plantations, et ouvrages sur un terrain ou dans l'intérieur, sont présumés faits par le propriétaire à ses frais, et lui appartenir, si le contraire n'est pas prouvé* » ; qu'en réservant la preuve contraire, cette disposition reconnaît qu'il est possible de dissocier le droit de propriété en ce sens que, sur une même surface, le propriétaire du sol peut être différent de celui de l'immeuble édifié sur ce sol ou que le propriétaire du sol et du ou des premiers étages de l'immeuble peut être différent du propriétaire du volume situé au-dessus de l'immeuble édifié ; que si la jurisprudence de la Principauté comme celle du pays voisin sont peu développées, il n'est pas contestable que le droit de superficie est reconnu en jurisprudence comme un droit réel immobilier (Cass. Civ. 3^{ème}, 6 mars 1991, n° 89-17.786, *Bull. civ.* III, n° 84, p. 50) ; que l'Ordonnance du 29 janvier 2021 du Président du Tribunal Suprême, se prononçant sur la requête en sursis à exécution formée par les hoirs M., a reconnu le caractère de gravité du préjudice invoqué par les requérants au titre du droit de propriété garanti par l'article 24 de la Constitution et le sérieux du moyen tiré de sa violation ; qu'ainsi, le droit à l'air libre constitue bien un droit réel immobilier opposable dans les mêmes conditions que tout autre droit réel immobilier ; qu'il appartenait donc à l'Administration de vérifier la qualité du propriétaire de l'immeuble et en l'espèce de rejeter la demande ; que l'arrêté attaqué est donc entaché d'une irrégularité qui justifie son annulation ;

Attendu, enfin, que l'atteinte manifeste au droit de propriété des hoirs M. emporte l'illégalité de l'arrêté attaqué ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 6 avril 2021, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que le Ministre d'Etat ajoute qu'il n'appartient pas au service instructeur de vérifier les droits de propriété du pétitionnaire, sauf hypothèse de fraude ou lorsque les éléments du dossier en sa possession établissent avec certitude que le pétitionnaire ne disposait pas du droit de déposer la demande d'autorisation (CE, 19 juin 2015, *Commune de Salbris*, n° 368667) ; qu'en l'espèce, il n'existait pas de doute concernant les droits de propriété de l'Etat, la revendication des hoirs M. d'un droit à l'air libre situé au-dessus du deuxième étage de l'immeuble n'apparaissant pas fondée ;

Attendu, selon le Ministre d'Etat, qu'à supposer même que ce droit ait une existence juridique, il s'agissait d'un droit personnel qui n'a pas survécu au décès d'H. M. ; que même si ce droit n'était pas regardé comme constitué « *intuitu personae* », il serait alors nul, les droits personnels ne pouvant avoir un caractère perpétuel ; qu'en toute hypothèse, conformément à l'article 2044 du code civil, les actions personnelles se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire du droit a connu les faits lui permettant de l'exercer ; qu'or, en l'espèce, les héritiers M. ne se sont pas manifestés dans le délai de cinq ans suivant le décès de leur auteur ; qu'en outre, la réplique reste taissante sur l'objection décisive tirée de ce que le droit revendiqué n'a jamais fait l'objet de formalités de mutation de propriété ; que, par ailleurs, ce même droit n'a jamais été régulièrement signifié au syndicat des copropriétaires, ce qui a eu pour conséquence la prescription du droit de créance des héritiers M. ; qu'enfin, s'agissant des formalités de publicité à la Conservation des hypothèques, le prétendu droit à l'air libre n'a jamais été individualisé par un lot de copropriété ni un volume immobilier ; qu'il n'existe pas à la Conservation des hypothèques de fiche hypothécaire afférente à ce droit ; qu'il n'y a pas davantage d'acte authentique ayant constaté la cession de ce droit alors qu'une attestation de propriété mobilière aurait dû être publiée au fichier immobilier pour constater le transfert de la propriété du droit à l'air libre aux héritiers d'H. M. ; que ces derniers ne peuvent ainsi se prévaloir d'un droit de propriété qui ne serait pas opposable aux tiers en l'absence de publication ;

Attendu que le Ministre d'Etat fait valoir, enfin, que l'article 447 du code civil invoqué par les requérants ne concerne pas le droit de propriété qu'il revendique, cette disposition se bornant à régler le sort des constructions édifiées sur le terrain d'autrui ; qu'il en va de même de la jurisprudence de la Cour de cassation de France qu'ils citent ; que, dans cette

affaire, la Cour a jugé qu'un droit perpétuel d'usage sur une parcelle de terre concédée sous l'Ancien Régime à un bureau de bienfaisance ne constituait pas un simple usufruit mais, en raison de sa perpétuité, un droit de superficie ; que ce cas de figure est sans rapport avec les faits de l'affaire ;

Vu la lettre, enregistrée au Greffe Général le 6 mai 2021, par laquelle le Ministre d'Etat demande le renvoi de l'affaire à une prochaine session du Tribunal Suprême ;

Vu la lettre, enregistrée au Greffe Général le 6 mai 2021, par laquelle les hoirs M. demandent le renvoi de l'affaire à une prochaine session du Tribunal Suprême ;

Vu la lettre, enregistrée au Greffe Général le 5 novembre 2021, par laquelle les hoirs M. demandent le renvoi de l'affaire à une prochaine session du Tribunal Suprême ;

Vu la lettre, enregistrée au Greffe Général le 8 novembre 2021, par laquelle le Ministre d'Etat demande le renvoi de l'affaire à une prochaine session du Tribunal Suprême ;

Vu le mémoire, enregistré au Greffe Général le 11 février 2022, par lequel les hoirs M. entendent, en application des dispositions de l'article 27 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963, se désister de leur recours et demandent au Tribunal Suprême de leur donner acte de ce désistement ;

Vu le mémoire, enregistré au Greffe Général le 11 février 2022, par lequel le Ministre d'Etat accepte ce désistement et demande au Tribunal Suprême d'en donner acte ;

SUR CE,

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 1^o du B de 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 l'Ordonnance du 4 décembre 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Didier RIBES, Vice-président, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance n° 2021-03 du 29 janvier 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a rejeté la requête tendant au sursis à exécution des décisions attaquées ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 13 avril 2021 ;

Vu l'Ordonnance du 20 avril 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 28 mai 2021 ;

Vu l'Ordonnance du 10 mai 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a décidé, à la demande des parties, le renvoi de la cause à une prochaine session du Tribunal Suprême ;

Vu l'Ordonnance du 13 octobre 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 18 novembre 2021 ;

Vu l'Ordonnance du 8 novembre 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a décidé, à la demande des parties, le renvoi de la cause à une prochaine session du Tribunal Suprême ;

Vu l'Ordonnance du 10 janvier 2022 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 17 février 2022 ;

Où Monsieur Didier RIBES, Vice-président du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Clyde BILLAUD, Avocat près la Cour d'appel de Monaco, substituant Maître Patricia REY, Avocat-défenseur, pour les hoirs M. ;

Où Maître Marie MOLINIE, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'Etat ;

Où Monsieur le Premier Substitut en ses conclusions tendant à ce qu'il soit donné acte du désistement des requérants ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant que Madame D. M., Madame M. M. et Monsieur C. M. ont formé devant le Tribunal Suprême un recours tendant à l'annulation pour excès de pouvoir, d'une part, de l'arrêté du 6 février 2020 du Ministre d'Etat accordant à Monsieur P. P., Président délégué de la S.A.M. des Entreprises P., représentant l'Administration des Domaines, l'autorisation de démolir les immeubles situés 1, boulevard Rainier III, 4, 6 et 16, rue Plati et de réaliser une opération immobilière appelée « Grand Ida – Phase 1 » et, d'autre part, de la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ; que, par un mémoire enregistré au Greffe Général le 11 février 2022, ils ont déclaré se désister de ce recours ;

2. Considérant que le Ministre d'Etat déclare ne pas s'opposer à ce désistement ; que le désistement est pur et simple ; qu'il y a lieu d'en donner acte ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement des hoirs M.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge des hoirs M.

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

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, Officier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Vice-président, rapporteur, Philippe BLACHER, Pierre de MONTALIVET, Membres titulaires, et Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Membre suppléant,

et prononcé le quatre mars deux mille vingt-deux 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,