

Affaire :
SOCIETE CIVILE
IMMOBILIERE P.
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 17 novembre 2022
Lecture du 2 décembre 2022

Recours en annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 18 juin 2020 du Ministre d'Etat autorisant la démolition de la « Villa A », sise (...) à Monaco, et portant approbation de la demande de permis de construire en vue de la réalisation de l'opération immobilière dénommée « Villa E », ainsi que de la décision implicite rejetant le recours gracieux de la SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE P. contre cet arrêté.

En la cause de :

La SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE (S.C.I.) P. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Régis BERGONZI**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par ledit Avocat-Défenseur ;

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 la SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE (S.C.I.) P., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 25 janvier 2021 sous le numéro **TS 2021-11**, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 18 juin 2020 du Ministre d'Etat autorisant la démolition de la « Villa A », sise (...) à Monaco, et portant approbation de la demande de permis de construire en vue de la réalisation de l'opération immobilière dénommée « Villa E » et de la décision implicite rejetant son recours gracieux contre cet arrêté ainsi qu'à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

Vu la décision du 12 juillet 2022 par laquelle le Tribunal Suprême a prescrit avant dire droit et en application de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, une mesure d'instruction en invitant le Ministre d'Etat à produire dans le délai d'un mois le dossier de demande de permis de construire, les pièces produites les 3 mars et 13 mai 2020, l'avis du Comité consultatif ainsi que tout autre élément permettant au Tribunal Suprême d'exercer son contrôle de légalité des décisions attaquées ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré au Greffe Général le 12 août 2022, par lequel le Ministre d'Etat persiste dans ses précédentes écritures et verse aux débats les documents dont la production a été demandée par le Tribunal Suprême dans sa décision du 12 juillet 2022, à savoir le dossier de demande de permis de construire, les pièces produites les 3 mars et 13 mai 2020 ainsi que l'avis du Comité consultatif ; qu'il verse également les pièces produites les 12 décembre 2019, 21 janvier 2020 et 20 février 2020 ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré au Greffe Général le 16 septembre 2022, par lequel la S.C.I. P. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que la S.C.I. P. ajoute, en premier lieu, que les pièces produites confirment que le dossier transmis au Comité consultatif était incomplet ; qu'en effet, le procès-verbal du 20 février 2020 mentionne qu'*« à ce jour, le dossier n'est pas complet »* ; que de nombreux éléments du dossier étaient manquants, tels que la date de démarrage prévisionnelle du chantier ou l'impact de ce chantier sur la circulation ; qu'il en résulte que le Comité consultatif a rendu un avis favorable sous réserve d'un certain nombre de prescriptions et de

productions ; qu'ainsi, le Comité a statué sans avoir connaissance de pièces qu'il avait pourtant pris soin de réclamer ;

Attendu que la S.C.I. P. fait valoir, en deuxième lieu, que le pétitionnaire n'a pas respecté les prescriptions imposées par le Comité consultatif ; qu'en effet, les seuls documents produits par le Ministre d'Etat, postérieurement à l'avis du Comité consultatif, sont la garantie à première demande, produite le 3 mars 2020, et la maquette 3D, produite le 13 mai 2020, à l'exclusion de toutes les autres pièces requises ; que, dès lors, le Tribunal Suprême n'est pas en mesure de vérifier si le pétitionnaire a rempli toutes les conditions exigées par le Comité consultatif, telles que la hauteur de l'édicule d'accès en toiture-terrasse, la coupe sur la villa au niveau de l'ascenseur et de l'escalier d'accès en toiture, un dossier modificatif sur les proportions des deux pergolas, une actualisation de tous les éléments du dossier à l'effet de présenter une version cohérente du projet ou encore une attestation de conformité du projet aux normes sismiques ; que certains documents supplémentaires devaient être soumis à l'autorité compétente pour être approuvés, ce qui ne semble pas avoir été fait ; qu'ainsi, le Comité consultatif aurait dû soit disposer d'un dossier complet au moment où il a été consulté, soit être consulté une nouvelle fois à la suite de la communication des éléments manquants, ce qui n'a pas été le cas ; que le fait que ces pièces n'aient pas été versées au dossier et n'aient jamais été examinées par le Comité consultatif est de nature à entacher d'illégalité le permis de construire attaqué, dès lors qu'il est manifeste que le Comité a rendu un avis sans avoir communication de toutes les pièces requises ; qu'en outre, les nombreuses conditions auxquelles le permis de construire était subordonné n'ont pas été respectées, ce qui suffit à attester du fait qu'il a été délivré au visa d'un dossier incomplet et à prouver son illégalité ; qu'enfin, rien ne permet d'établir que, conformément à la préconisation du Comité consultatif, le pétitionnaire s'est bien rapproché de la mairie de Beausoleil pour l'obtention préalable d'une autorisation concernant les aménagements végétalisés créés en pied de façade le long de (...), sur le territoire français ;

Attendu que la S.C.I. P. allègue, en troisième lieu, que le défaut de production d'une étude d'impact préalable portant sur les conséquences environnementales de l'opération est avéré ; qu'en effet, au vu de l'ampleur et de la hauteur de l'opération immobilière projetée, une telle demande de démolir et de construire aurait nécessairement dû s'accompagner de différentes études techniques et urbanistiques approfondies, dont, notamment, une étude d'impact globale susceptible d'éclairer les autorités administratives quant aux conséquences réelles du projet considéré sur son environnement urbain immédiat ainsi que sur le patrimoine architectural et culturel de la Principauté ; qu'une telle nécessité

résulte de l'exposé des motifs du projet de loi n° 891 présidant à l'adoption de l'Ordonnance Souveraine n° 3.485 du 11 octobre 2011 et de tels objectifs président logiquement à l'adoption de la loi n° 1.456 du 12 décembre 2017 portant code de l'environnement ; que de telles mesures préalables résultent également des principes généraux issus du droit national et international, à l'image du principe de précaution issu du droit de l'environnement, lesquels ont été reconnus et consacrés par la Principauté en application des protocoles européens et internationaux ratifiés ; qu'or, l'arrêté attaqué emporte autorisation de démolir et de construire en vue de l'édification future, à hauteur maximale d'emprise, d'un immeuble de grande hauteur comportant six étages susceptible de porter atteinte à l'environnement architectural et culturel de la zone considérée ; que la construction de l'immeuble projeté impactera nécessairement l'environnement immédiat de la zone calme et résidentielle ayant vocation à accueillir un tel projet, tant sur le territoire monégasque que sur le territoire limitrophe de la commune de Beausoleil, située à quelques dizaines de mètres ; qu'à ce titre, un tel projet doit être réalisé conformément aux normes d'urbanisme en vigueur dans la Principauté mais également en accord avec la législation française, qui elle-même systématise le recours aux études d'impact pour tout projet d'urbanisme significatif ; que cette opération de construction entre dans la catégorie des projets qui doivent faire préalablement l'objet d'une étude des incidences sur l'environnement, au sens de l'article L. 141-1 du code de l'environnement ; qu'en outre, il n'apparaît pas que la Commission technique d'hygiène, de sécurité et de protection de l'environnement ait été consultée, conformément au premier alinéa du même article ;

Attendu que la S.C.I. P. maintient, en quatrième lieu, que le moyen tiré du défaut, dans le dossier de demande de permis de construire, d'une étude technique concernant l'aménagement du sous-sol est fondé ; qu'en effet, dès lors que le projet comporte l'aménagement d'une aire de stationnement et des voies de garages, la demande d'autorisation de construire devait s'accompagner d'une étude précise des incidences de l'extension sur les aménagements de surface, exigée par l'article 17, relatif au « *Statut des bâtiments existants* », de l'Annexe n° 1 du Règlement d'urbanisme issu de l'Ordonnance Souveraine n° 4.482 du 13 septembre 2013 modifiée ; qu'en l'espèce, au vu des éléments consultés, des visas de l'arrêté attaqué et des éléments produits par le Ministre d'Etat le 16 août 2022, il est établi qu'une telle étude n'a été réalisée ni préalablement ni postérieurement à la délivrance de l'arrêté litigieux ; qu'or, s'agissant des irrégularités commises lors de la consultation d'un organisme suivie à titre obligatoire ou facultatif, un vice affectant le déroulement de cette consultation est de nature à entacher la légalité de la décision prise s'il a été susceptible d'influencer le sens de la décision prise ou s'il a privé l'intéressé qui s'en prévaut d'une garantie,

ainsi qu'il résulte de la jurisprudence *Danthony* du Conseil d'Etat du pays voisin ; que l'absence d'une telle étude, au sein du dossier de demande de permis, a nécessairement joué un rôle significatif sur la décision qui a été prise par le Ministre d'Etat, à plus forte raison si son contenu avait été défavorable à la demande d'autorisation de construire et de démolir ; que, contrairement à ce qu'affirme en défense le Ministre d'Etat, le projet était bien soumis à l'obligation de produire cette étude technique, puisque la « Villa A » avait bien, avant sa démolition, le statut de « *bâtiment existant* » au sens de la jurisprudence administrative française, c'est-à-dire d'une construction couverte et close ; que le Comité consultatif mentionne bien, dans son procès-verbal du 20 février 2020, l'application de l'article 17 de l'Annexe n° 1 du Règlement d'urbanisme ; que la légalité externe du permis délivré est directement conditionnée à la production préalable d'une telle étude certifiant que les travaux n'affaibliraient pas la structure du bâtiment, ni la stabilité et la résistance aux séismes, exigées par le chiffre 15-2 de l'article 3 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie ;

Attendu que la S.C.I. P. maintient, en cinquième lieu, qu'il manque dans le dossier de demande de permis de construire l'avis spécifique et préalable de la Direction de l'Aménagement urbain ; que cet avis est prévu par l'article 6 du Chapitre III du Règlement d'urbanisme ; qu'or, un tel avis n'a pas été joint au dossier de demande de permis de construire, de sorte qu'il est impossible de s'assurer que les prescriptions en cause ont été respectées par l'opération immobilière projetée ; que, selon la jurisprudence du Tribunal Suprême, le défaut d'une telle consultation entache d'illégalité l'autorisation d'urbanisme litigieuse ;

Attendu que la S.C.I. P. estime, en sixième lieu, qu'il manque dans le dossier de demande de permis de construire une reconnaissance des sols de détail, pourtant prévue par la note de synthèse géotechnique du 4 décembre 2019 produite par le Ministre d'Etat ;

Attendu que la S.C.I. P. soutient, en septième lieu, qu'en raison de l'incomplétude matérielle du dossier de demande de permis de construire, l'autorité administrative n'a pas été mise en mesure, à la date de délivrance du permis de construire, d'apprécier le respect de l'ensemble des critères énumérés par les dispositions d'urbanisme applicables ;

Attendu que la S.C.I. P. dénonce, en huitième lieu, l'indétermination de la nature et de l'affectation réelle de l'opération projetée ; qu'il résulte en effet des pièces produites par le Ministre d'Etat que la nature réelle de

la construction projetée et son affectation sont toujours largement indéfinies et à tout le moins équivoques, puisqu'il est impossible de déterminer si ledit « *hôtel particulier* » aura vocation à être ouvert au public ou sera réservé à une occupation exclusivement privative ; qu'en effet, d'une part, l'ampleur du projet fait clairement penser à un bâtiment destiné à recevoir du public ; que, d'autre part, le service de La Poste Monaco évoquait, dans un courrier adressé à la sté J, plusieurs boîtes aux lettres, alimentant le doute quant au fait que plusieurs personnes pourraient loger séparément dans la « Villa E » ; que l'identification de la finalité lucrative de l'opération et l'éventualité de son ouverture au public constituent pour l'Administration des facteurs essentiels à prendre en compte pour s'assurer du respect des dispositions d'ordre public relatives à la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques et pour se prononcer sur la demande de permis ; que ces éléments sont aussi utiles pour évaluer la nature des troubles susceptibles d'être portés à la jouissance et à l'occupation des propriétés riveraines ; qu'en tout état de cause, au vu de l'envergure de la construction, la nature précise du projet considéré et son affectation réelle constituent des éléments de fait et de droit essentiels pour apprécier la légalité des motifs fondant la délivrance du permis litigieux ;

Attendu que la S.C.I. P. fait valoir, en neuvième lieu, que l'arrêté attaqué méconnaît, à plusieurs titres, les dispositions générales du Règlement d'urbanisme applicables à la zone concernée ;

Attendu que le non-respect des prescriptions générales d'urbanisme concerne, premièrement, la hauteur du bâtiment ; que l'article 17.2.2, relatif au « *Statut des bâtiments existants* », de l'Annexe n° 1 du Règlement d'urbanisme du secteur des quartiers ordonnancés prévoit notamment que, dans le cadre d'une démolition-reconstruction, un bâtiment doit tenir compte de l'indice de construction du bâtiment existant et que seule une extension limitée de la volumétrie existante est autorisée pour adapter le nouveau bâti aux contraintes contemporaines ou lui donner de la cohérence, sous réserve de ne pas compromettre le caractère des voies ou emprises publiques ; qu'or, d'une part, la hauteur de la construction projetée est largement supérieure au bâtiment existant antérieurement ; que, d'autre part, son aspect général semble manifestement très éloigné de celui de l'ensemble des habitations et bâtiments alentours, aux façades traditionnelles ; que, pourtant, l'impératif de cohérence architecturale fait partie des priorités urbanistiques de la Principauté ; que, par ailleurs, l'article 20 du Règlement d'urbanisme, relatif au « *Statut des bâtiments frontière* », dispose que « *l'augmentation de la hauteur de la partie du bâtiment frontière située en Principauté ne doit pas excéder la hauteur moyenne du bâtiment présent sur le reste du terrain* » ; que l'opération

projetée ne respecte pas la limite de la hauteur de l'ensemble des autres habitations riveraines et détonne forcément dans l'environnement considéré, puisque la future « Villa E » dépasse de plus de quatre étages l'ensemble des constructions des rues (...) et (...); que si l'indice de construction du projet n'a pas donné lieu à observation de la part du Comité consultatif, celui-ci a relevé que l'édicule d'accès en toiture-terrasse était trop haut et que les proportions des deux pergolas étaient trop importantes; que, sur ces deux points, le Comité consultatif sollicitait la transmission d'une coupe sur villa et d'un dossier modificatif comportant la réduction des emprises des pergolas, lesquels n'ont jamais été produits;

Attendu que le non-respect des prescriptions générales d'urbanisme concerne, deuxièmement, l'aménagement du sous-sol; que l'article 17 de l'Annexe n° 1 du Règlement d'urbanisme dispose que « *les niveaux de sous-sol associés au bâtiment existant peuvent faire l'objet d'une reconstruction, d'une restructuration, ou encore d'une extension. Dans ce dernier cas, ils peuvent être implantés jusqu'en limite d'emprise maximale des infrastructures* » et que « *dans tous les cas, une extension des sous-sol existant ou la création de sous-sol ne doit pas conduire à un appauvrissement des aménagements de surface (...) ni à la disparition de jardins; à cet effet, une étude précise des incidences de l'extension sur les aménagements de surface doit être jointe à la demande d'autorisation de construire, avec mention des éventuelles mesures réductrices ou compensatrices nécessaires* »; que le projet comporte un aménagement d'une aire de stationnement et de voies de garage; qu'or, rien n'établit qu'une telle emprise n'est pas excessive, ni qu'une étude des incidences de l'extension sur les aménagements de surface ait été versée au dossier, ni enfin que des mesures réductrices ou compensatrices aient été prévues; qu'en outre, aucune pièce du dossier ne garantit que les prescriptions de l'article 6 du Chapitre III du Règlement d'urbanisme soient effectivement respectées;

Attendu que le non-respect des prescriptions générales d'urbanisme concerne, troisièmement, les jardins; que l'article 26 du Règlement d'urbanisme précise que « *dans les jardins à créer, (...) 70 % de la surface doivent être constitués de plantations composées de pelouses, parterres, arbustes et arbres. (...)* »; que la construction envisagée ne respecte pas cette règle, au vu des larges surfaces en deck prévues pour les parties extérieures;

Attendu que le non-respect des prescriptions générales d'urbanisme concerne, quatrièmement, l'aspect extérieur des bâtiments; que l'article 31 du Règlement d'urbanisme impose que « *les couvertures à pentes traditionnelles doivent être en tuiles rouge brique* », que « *l'emploi de tout autre matériau est interdit* », que « *les édicules doivent être conformes aux dispositions de l'article 14 des présentes* »;

dispositions. Les garde-corps des terrasses accessibles doivent être conçus avec la plus grande transparence possible afin de ne pas faire obstacle aux vues lointaines » et que « *les couvertures d'un bâtiment de facture contemporaine non assimilables aux précédentes doivent faire l'objet d'un descriptif précis* » ; qu'en l'espèce, le respect de certaines de ces prescriptions ne ressort pas des pièces consultées et communiquées, qu'il s'agisse des matériaux utilisés, de l'édicule d'accès en toiture-terrasse ou des garde-corps ; qu'enfin, il est tout aussi difficile de déterminer si le projet respecte les prescriptions relatives à la sécurité incendie prévues par le Règlement d'urbanisme ; qu'au demeurant, il est impossible de s'assurer de la conformité du projet avec les prescriptions applicables du plan local d'urbanisme de la commune de Beausoleil ;

Attendu que la S.C.I. P. maintient, en dixième lieu, que ne sont pas respectées les prescriptions spéciales d'urbanisme lors des travaux de démolition et de reconstruction ; qu'en effet, le permis de construire attaqué porte atteinte aux dispositions réglementant spécialement la zone considérée, prévues par le Chapitre II de l'Annexe n° 9 du Règlement d'urbanisme relative au quartier de Monte-Carlo, notamment par son article 3 relatif aux socles existants et murs de soutènement ; qu'en l'espèce, la démolition du mur de soutènement au droit de la rue (...) est prévue, en violation de ces dispositions ; qu'il est impossible de déterminer si ces règles ont été respectées par le projet en cause ;

Attendu que la S.C.I. P. soutient, en onzième lieu, que la notice descriptive de l'opération projetée ne s'inscrit pas en cohérence avec les plans versés à l'appui de la demande de permis de construire, notamment en ce qui concerne le système de climatisation ;

Attendu que la S.C.I. P. maintient, en dernier lieu, que le projet présente un caractère disproportionné ; qu'il est de nature à affecter les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance des propriétaires de la « Villa C » ; que l'escalier à usage commun séparant les propriétés respectives constitue une dépendance de la propriété de la S.C.I. P., dont la S.C.I. A. s'attribue indument la propriété ; que cet escalier est directement affecté à l'opération immobilière projetée puisqu'il a vocation à constituer l'un des trois accès quotidiens à l'hôtel construit ; qu'or, au vu de l'envergure de la construction, l'opération immobilière en cause empiètera « au mieux » à hauteur de la moitié de l'escalier en cause et occasionnera un trouble caractérisé dans les conditions d'occupation et de jouissance de son bien par la S.C.I. P., en cas d'accès au public fréquent ; que, bien que de telles contestations soient plus particulièrement destinées au juge judiciaire, le préjudice porté aux conditions d'occupation de son bien ainsi que la dévaluation économique qu'elle supporte du fait de cette opération immobilière est des plus

significatives et cause un déséquilibre manifeste entre les droits des tiers riverains au projet et les droits du pétitionnaire ; que, d'après une jurisprudence administrative constante, l'ensemble des préjudices résultant de la hauteur importante des constructions édifiées, à l'image de la perte d'ensoleillement, de la perte d'une vue, de la perte de la valeur vénale du bien, des risques de pollution et des nuisances constitue un intérêt susceptible de fonder une contestation de permis de construire ; que la décision d'octroi d'un permis de démolir et de construire n'a pas été sans incidence sur des intérêts privés protégés qui s'en trouveraient manifestement et durablement atteints en cas de maintien de la mesure illégale ; qu'il est au demeurant acquis que les opérations de démolition et de reconstruction ont, à ce jour, déjà été entièrement exécutées ;

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 le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 21 septembre 2022 ;

Vu l'Ordonnance du 13 octobre 2022 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 17 novembre 2022 ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant que la SOCIETE CIVILE IMMOBILIERE P. demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 18 juin 2020 du Ministre d'Etat autorisant la démolition de la « Villa A », sise (...) à Monaco, et portant approbation de la demande de permis de construire en vue de la réalisation de l'opération immobilière dénommée « Villa E » et de la décision implicite rejetant son recours gracieux ;

2. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 29 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême : « *Les parties se présentent à l'audience par le ministère d'un avocat-défenseur* » ; que l'article 30 de la même Ordonnance Souveraine dispose : « (...) / *Si le requérant ne se présente pas dans les conditions prévues à l'article précédent, sans avoir justifié d'un empêchement légitime, son recours est déclaré non avenu et ne peut être renouvelé.* / (...) / « *S'il l'estime nécessaire à une bonne administration de la justice, le Tribunal Suprême peut, soit d'office, soit à la demande de l'une ou l'autre des parties, renvoyer l'examen de l'affaire.* / (...) » ;

3. Considérant que, par une Ordonnance du 13 octobre 2022, le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 17 novembre 2022 à dix heures ; que Maître Régis BERGONZI, Avocat-Défenseur représentant la S.C.I. P., ne s'est pas présenté à l'audience, sans avoir antérieurement justifié d'un empêchement légitime ; qu'il ressort de la procédure qu'il a été retenu devant une autre juridiction sans que le Tribunal Suprême en soit préalablement averti ; qu'il y a lieu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de renvoyer l'examen de l'affaire à une audience ultérieure ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'examen de l'affaire est renvoyé à une audience ultérieure.

Article 2 : Les dépens sont réservés.

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, Philippe BLACHER, Pierre de MONTALIVET, rapporteur, Membres titulaires, et Guillaume DRAGO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Membre suppléant,

et prononcé le deux décembre deux mille vingt-deux en présence du Ministère public, par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Bénédicte SEREN-PASTEAU, Greffier.

Le Greffier,

Le Président,