

Note sous Tribunal Suprême, 6 mars 1967, Sieur R. [1].

PROSPER WEIL,

Professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de Nice.

Rarement l'élaboration et la discussion d'une loi auront été entourées d'autant de précautions juridiques que ne l'a été la loi n° 807 du 23 juin 1966 tendant à assurer à l'État une participation à la Société des Bains de Mer et du Cercle des Étrangers à Monaco (Journal de Monaco, 24 juin 1966, p. 474). L'Exposé des motifs qui précède le projet de loi (Débats du Conseil National, 1966, p. 192) laissait déjà entrevoir le souci qu'avait eu le Gouvernement Princier de déjouer à l'avance, par des dispositions soigneusement conçues et rédigées, tout risque d'annulation contentieuse, voire peut-être de décourager, par une argumentation juridique solide, toute velléité de recours en annulation de la part de la Société intéressée ou de certains de ses actionnaires. Ces préoccupations devaient apparaître également au cours de la discussion du projet devant le Conseil National, puisque aussi bien le rapport de la Commission de législation (Débats du Conseil National, p. 200 et s.) fut consacré tout entier à l'examen de la conformité du projet aux dispositions constitutionnelles consacrant le principe de l'égalité devant la loi et celui de l'inviolabilité de la propriété. Tout autant que l'importance des intérêts en cause et la notoriété des protagonistes, l'attention que le Gouvernement monégasque et le Conseil National ont portée, tout au long des diverses phases de l'élaboration de la loi n° 807, aux aspects juridiques du problème contribue sans doute à expliquer la curiosité avec laquelle les milieux juridiques monégasques et étrangers ont attendu les décisions par lesquelles le Tribunal Suprême, saisi des requêtes de la Société et de quatre de ses actionnaires, allait trancher les controverses juridiques suscitées par cette loi.

On ne s'appesantira pas sur le contexte politique et économique dans lequel la loi de 1966 est intervenue et l'on renverra, pour tout ce qui concerne les causes et les péripéties du conflit opposant les pouvoirs publics monégasques à la S.B.M. et à son actionnaire majoritaire, M. Aristote Onassis, à l'Exposé des motifs de la loi et aux débats devant le Conseil National. Pas davantage ne se demandera-t-on pour quelles raisons le Gouvernement Princier a préféré recourir à la transformation autoritaire de la S.B.M. en société d'économie mixte plutôt que de demeurer dans le cadre contractuel en utilisant contre un concessionnaire récalcitrant ou fautif les moyens que le droit des concessions mettait à sa disposition (sur ce point, cf. l'étude de M. François Bellanger, Le juge constitutionnel monégasque et la transformation de la Société des Bains de Mer en entreprise publique, Gaz. Pal., Doctr., 14-16 juin 1967). Ce sont les problèmes juridiques soulevés par les requêtes et tranchés par les arrêts qui seront seuls évoqués dans le présent commentaire.

L'objet de la loi n° 807 consiste, comme son intitulé l'indique, à « assurer à l'État une participation à la S.B.M. ». A cet effet, le capital social de la S.B.M. est augmenté de 3 000 000 de francs, par la création de 600 000 actions de 5 francs, attribuées à l'État et libérées par lui ; cette libération est assortie du versement par l'État d'une prime globale de 43 428 000 francs (art. 1er). Les actions ainsi attribuées à l'État sont inaliénables (art. 3). Elles lui confèrent un droit préférentiel de souscription en cas d'augmentation ultérieure de capital social par délibération de l'assemblée des actionnaires (art. 5), ainsi que le droit de vote à l'assemblée générale conformément aux statuts de la Société, mais sans que ce droit soit limité au nombre maximal de voix prévu par l'article 35, al. 2, desdits statuts, selon lequel aucun

¹ Cette note est commune aux cinq décisions suivantes : Tribunal Suprême, 6 mars 1967, Société Anonyme des Bains de Mer et du Cercle des Étrangers à Monaco ; Tribunal Suprême, 6 mars 1967, Sieur d'E. d'O. ; Tribunal Suprême, 6 mars 1967, Sieur R. ; Tribunal Suprême, 6 mars 1967, Sieur O. ; Tribunal Suprême, 6 mars 1967, Société Condor Financiera Panama.

actionnaire ne peut disposer à l'assemblée générale de plus de cent voix en son nom personnel et de cent voix comme mandataire (art. 7). L'État est représenté au Conseil d'administration de la S.B.M. par quatre administrateurs désignés pour six ans par le Gouvernement Princier. Ces administrateurs, jouissant des mêmes droits et soumis aux mêmes obligations que les autres administrateurs, n'ont pas toutefois à justifier de la possession d'un certain nombre d'actions, ni même de la qualité d'actionnaire. Il ne sont révocables que par le Gouvernement Princier, mais l'État répond de leur activité, à l'égard de la S.B.M., des actionnaires et des créanciers, dans les limites de leur responsabilité légale et statutaire (art. 8). A titre transitoire, et tant que la composition du Conseil d'Administration n'aura pas été ramenée au maximum de neuf membres fixé par les statuts, le nombre des administrateurs représentant l'État est porté à sept (art. 11). L'État garantit l'intérêt et l'amortissement des obligations émises par la S.B.M. et remboursables avant le 1er avril 1987, date d'expiration de la concession (et de la société), dans la limite d'un montant total égal à trois fois celui du capital social au moment de chaque émission (art. 12). L'État, enfin, s'engage à racheter les actions des actionnaires inscrits sur les registres de la S.B.M. à la date du dépôt du projet de la loi n° 807 et qui seraient désireux de se retirer de la société dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi. Le prix de rachat est égal au cours moyen des actions de la S.B.M. à la Bourse de Paris pendant la période du 1er janvier 1966 au 30 avril 1966 ; il est payable à Monaco, en espèces, par chèque ou par virement au gré du cédant, dans les six mois de la remise des actions à l'État. Celles-ci devront être livrées jouissance du premier jour de l'exercice clos le 31 mars 1966 (art. 4). Enfin, contrairement aux actions créées en application de l'article 1er de la loi, les actions acquises par l'État à la suite d'une souscription par ce dernier à une augmentation de capital ou au rachat des actions demandé par des actionnaires peuvent être librement aliénées par lui (art. 6).

Cinq requêtes en annulation pour inconstitutionnalité furent déposées à l'encontre de la loi n° 807. L'une émanait de la Société des Bains de Mer elle-même, les quatre autres d'actionnaires - personnes physiques et personnes morales - de cette Société, à savoir : M. Aristote Onassis, lequel était en fait, par personnes interposées, l'actionnaire majoritaire de la Société ; M. Jean d'Estienne d'Orves, qui agissait également en qualité de représentant du Groupement de défense des actionnaires de la S.B.M. ; la société panaméenne Condor Financiera Panama ; enfin un actionnaire de nationalité américaine, M. Torkild Rieber. C'est l'ensemble de ces requêtes que le Tribunal Suprême a rejetées le 6 mars 1967.

Des cinq arrêts rendus, quatre sont rédigés en termes identiques : ce sont ceux qui statuent sur la requête des actionnaires (arrêts Onassis, d'Estienne d'Orves, Société Condor Financiera Panama et Rieber). Quant à la décision S.B.M., rendue sur la requête de la Société, elle présente une double originalité. Seule de tous les requérants, la Société des Bains de Mer avait en effet invoqué la violation par la loi attaquée des articles 6 et 9 de la Constitution, relatifs respectivement à la séparation des fonctions et au principe selon lequel la religion catholique est religion d'État à Monaco : l'arrêt S.B.M. est donc le seul à se prononcer sur le moyen tiré de la violation de ces deux dispositions. D'autre part, la S.B.M. n'invoquait la violation des articles 17 et 24 de la Constitution, consacrant les principes de l'égalité devant la loi et de l'inviolabilité de la propriété, qu'à son propre détriment, alors que les autres requêtes alléguaient également la violation de ces dispositions à l'égard des actionnaires : si les considérants de l'arrêt S.B.M. se retrouvent donc dans les arrêts Onassis et autres, ces derniers se prononcent en plus sur le problème de la violation des articles 17 et 24 à l'égard des actionnaires. Si l'on fait abstraction du moyen très secondaire tiré de la violation des articles 6 et 9 et si l'on tient compte de ce que l'apport le plus important des arrêts du 6 mars 1967 concerne, on le verra, la question du respect par la loi n° 807 de l'article 24 à l'égard des actionnaires, on peut affirmer que, des cinq arrêts rendus

par le Tribunal Suprême dans cette affaire, ce sont les décisions Onassis et autres qui méritent le plus de retenir l'attention ^[2].

Des diverses questions tranchées par les arrêts du 6 mars 1967, certaines ne présentent à vrai dire guère d'intérêt ; on les mentionnera immédiatement afin de ne plus avoir à en faire état par la suite.

Il en est ainsi en premier lieu du grief fondé sur la violation par la loi n° 807 des articles 6 et 9 de la Constitution, relatifs à la séparation des fonctions et au principe selon lequel la religion catholique est religion d'État dans la Principauté : sans s'attarder sur le caractère quelque peu inattendu de ces moyens - invoqués seulement par la Société on l'a vu, - le Tribunal Suprême s'est borné à confirmer, avec la fermeté et la concision qui s'imposaient, que, les articles 6 et 9 ne figurant pas dans le Titre III de la Constitution consacré aux libertés et droits fondamentaux, le Tribunal Suprême était incompétent pour statuer sur leur prétendue violation dans le cadre d'un recours formé en matière constitutionnelle en application de l'article 90 A de la Constitution.

La question de la conformité de la loi attaquée à l'article 30 de la Constitution, aux termes duquel « les Monégasques ont le droit de s'associer librement dans le respect des règles constitutionnelles », ne présentait guère plus de difficulté, et nul ne s'étonnera de la réponse faite par les arrêts du 6 mars 1967 au moyen tiré de la violation de cette disposition. Comme l'on pouvait s'y attendre, le Tribunal Suprême s'est borné à rappeler la distinction classique entre une association, « qui constitue un groupement à but désintéressé », et une société commerciale comme la S.B.M., « à but exclusivement lucratif » : la disposition constitutionnelle relative à la liberté d'association était dès lors inapplicable en l'espèce.

C'est en définitive l'interprétation donnée par le Tribunal Suprême au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi ainsi qu'à celui du respect de la propriété privée que l'on se bornera à étudier.

Si le Tribunal Suprême s'en est tenu sur le premier point à un rigoureux classicisme, la position qu'il a prise sur le second se révèle plus audacieuse : c'est sans doute là-dessus que s'est portée la réflexion des membres de la Haute Juridiction, c'est sur cet aspect en tout cas que l'on voudrait insister plus particulièrement.

I. - Le principe d'égalité devant la loi

« Les Monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a pas entre eux de privilèges » : tel est le principe, consacré par l'article 17 de la Constitution, que les requérants prétendaient avoir été méconnu en tout premier lieu par la loi du 23 juin 1966 ; si la requête de la Société invoquait seulement l'atteinte à ses propres droits, les requêtes des quatre actionnaires se plaignaient à la fois de l'atteinte aux droits de la Société et de l'atteinte aux droits des actionnaires.

A) Le problème de l'atteinte aux droits de la Société. - Les requérants alléguaient une double rupture de l'égalité des Monégasques devant la loi au détriment de la S.B.M. D'une part, de toutes les sociétés anonymes à monopole existant dans la Principauté, seule la S.B.M. a été transformée en une société d'économie mixte ; d'autre part, de tous les Monégasques soumis au principe du Code civil selon lequel

² L'étude précitée de M. Bellanger ne porte que sur l'arrêt S.B.M. (seul publié par la Gazette du Palais), et l'on peut regretter que ce commentaire, fort intéressant par ailleurs, ait ainsi été conduit à négliger ce qui constitue sans doute l'aspect le plus nouveau des décisions du 6 mars 1967.

les conventions font la loi des parties, seule la S.B.M. a vu son contrat avec l'État modifié par voie d'autorité.

Le Gouvernement Princier ne contestait à vrai dire pas que la loi du 23 juin 1966 ait établi un régime particulier à la S.B.M. Il se bornait à faire état de la Jurisprudence du Tribunal Suprême - conforme en cela à celle du Conseil d'État français - selon laquelle le principe d'égalité devant la loi doit s'interpréter dans le sens de l'identité de traitement pour les personnes se trouvant dans des situations identiques : dans sa décision Chiabaut, du 13 avril 1931, le Tribunal Suprême avait déjà précisé que « l'exercice des droits et libertés garantis par la Constitution n'est pas nécessairement uniforme, identique pour tous les individus, qu'il admet des modalités, des variantes selon les situations diverses dans lesquelles sont placés les divers individus » (dans le même sens : Tribunal Suprême 27 nov. 1963, Syndicat des Jeux, Cadres et assimilés de la S.B.M.). Or, soutenait le Gouvernement, la S.B.M. était soumise, dès avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 juin 1966, à un régime juridique et financier différent de celui des autres sociétés monégasques à monopole ; en outre, elle occupait une place à part dans l'économie de la Principauté, en raison du volume de ses affaires, de l'importance de son activité dans le domaine des jeux, de l'hôtellerie et des sports, de la taille de son patrimoine immobilier, de l'ampleur de son personnel. Le Gouvernement ajoutait qu'en tout état de cause le principe d'égalité s'effaçait, selon une jurisprudence administrative française bien établie, devant les nécessités de l'intérêt général.

Le Tribunal Suprême s'est rallié à l'argumentation soutenue devant lui par le Gouvernement. Les arrêts du 6 mars 1967 confirment d'abord, en des termes qui ne souffrent aucune équivoque, que « le principe de l'égalité devant la loi... n'est applicable qu'aux personnes physiques ou morales se trouvant dans une situation identique quant à leurs droits et leurs obligations » ; ils montrent ensuite que le régime juridique antérieur à la loi de 1966 comportait déjà des prérogatives (franchises fiscales, pouvoirs de police) et des sujétions (contrôle du Gouvernement sur la composition du Conseil d'administration et sur la gestion) particulières ; ils en concluent que « la situation de la S.B.M. n'était pas identique à celle des autres sociétés régies par la législation monégasque, même à celle des sociétés de monopole (et) que, dès lors, le législateur a pu prendre des dispositions spécifiques à l'égard de la S.B.M. ». Quant à l'argument tiré par les requérants de la méconnaissance, au détriment de la seule S.B.M., du principe de la liberté contractuelle posé par l'article 989 du Code civil, le Tribunal Suprême l'écarte également en se fondant sur la situation particulière de la S.B.M.

La solution ainsi adoptée par le Tribunal Suprême ne saurait surprendre. La motivation retenue n'en appelle pas moins plusieurs observations.

On relèvera d'abord que, des deux inflexions au principe d'égalité admis par la jurisprudence française (v. Delvolvé, *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, thèse, Paris (dactyl.), 1966, p. 224 et s.) et invoqués tous deux par le Gouvernement Princier, le Tribunal Suprême n'a retenu que la différence de situation, consacrant ainsi ce que le Professeur Rivero a appelé la substitution à la conception de « l'égalité dans la généralité » de celle de « l'égalité par la différenciation » (cf. Rivero, *Les notions d'égalité et de discrimination en droit public français*, in : *Travaux de l'Association Henri Capitant*, 1961-1962, p. 343 et s.). Le Tribunal Suprême a en revanche gardé le silence sur l'argumentation tirée par le gouvernement des fins d'intérêt général poursuivies par la loi : on sait en effet qu'à côté de la différence de situation l'intérêt général justifie en droit français, notamment en matière économique et sociale, des dérogations au principe d'égalité (cf. Odent, *Contentieux administratif*, 1965-1966, p. 1206 et 1210 ; Delvolvé, *op. cit.*, p. 352 et s. Pour une application récente, v. C.E. 27 janvier 1967, Syndicat national des importateurs français en produits laitiers et avicoles, R.D.P. 1967, p. 781, avec les conclusions de M. Michel Bernard). Cette discrétion est inspirée sans doute par celle du Conseil d'État français, qui hésite généralement à apprécier un élément aussi subjectif que l'intérêt général poursuivi par la mesure

attaquée et semble avoir pris pour règle, comme le montre M. Delvolvé, de n'avoir recours à cette notion que si l'existence de différences de situation ne lui suffit pas pour justifier la dérogation au principe d'égalité (v. p. 355 et s.).

D'autre part, dans le cadre même des différences de situation, les arrêts commentés ne retiennent que les particularités du régime juridique de la S.B.M. et ne font pas état de la place à part que cette société occupe depuis sa création dans la vie de la Principauté. Sans doute le Tribunal Suprême a-t-il souhaité s'en tenir à des critères juridiques relativement précis ; axés autour des notions classiques de prérogatives et de sujétions : il n'en demeure pas moins que l'aspect économique du particularisme de la situation de la S.B.M. constituait peut-être un argument plus frappant en faveur de la spécificité de cette société que des critères juridiques dont la jurisprudence du Conseil d'État français n'a que trop montré l'imprécision derrière l'apparente rigueur. Cette retenue du Tribunal Suprême à l'égard d'éléments de fait de caractère économique est d'autant plus frappante que les mémoires déposés par le Gouvernement avaient longuement insisté sur cet aspect du problème, lequel avait également été relevé par l'Exposé des motifs du projet de loi et au cours de la discussion de ce dernier devant le Conseil National ^[3].

B) Le problème de l'atteinte aux droits des actionnaires. - Les requêtes déposées par les actionnaires avaient soulevé la question de la rupture de l'égalité devant la loi, d'une part entre les divers actionnaires de la S.B.M., d'autre part entre les actionnaires de la S.B.M., et ceux des autres sociétés à monopole. Sur le premier point l'argumentation se fondait sur l'idée que chacun des anciens actionnaires continuerait, en vertu de l'article 35 des statuts, à ne pouvoir disposer à l'assemblée générale de plus de cent voix, alors que l'État échappait à cette limitation pour les 600 000 actions créées par la loi et disposait dès lors de six mille voix au titre de ces dernières. D'autre part, les actionnaires de la S.B.M., soutenaient les requérants, étaient victimes d'une discrimination par rapport aux actionnaires des autres sociétés à monopole installées dans la Principauté, puisque eux seuls avaient été contraints de se soumettre à une mesure transformant la société dont ils étaient actionnaires en société d'économie mixte. A ce moyen le Gouvernement Princier avait répondu que les actionnaires de la S.B.M. se trouvaient, du fait même du particularisme de celle-ci, dans une situation différente de celle des actionnaires des autres sociétés de droit monégasque, ce qui justifiait la différence de traitement.

Le Tribunal Suprême a tranché ensemble les deux problèmes de la discrimination entre actionnaires à l'intérieur même de la S.B.M. et de la discrimination entre les actionnaires de la S.B.M. et ceux d'autres sociétés à monopole par un simple renvoi à la constatation de l'originalité de la situation de la S.B.M. : « considérant que, les motifs ci-dessus développés s'appliquant, par voie de conséquence, aux actionnaires de la S.B.M., le moyen n'est pas fondé ». Si ce raisonnement justifie de manière convaincante la rupture de l'égalité entre les actionnaires de la S.B.M. et les actionnaires des autres sociétés à monopole, il permet sans doute moins aisément de comprendre pourquoi, à l'intérieur même de la Société, les actionnaires privés seraient traités autrement que l'État actionnaire. Pour ce faire, il eût sans doute fallu se référer explicitement aux objectifs fondamentaux poursuivis par le législateur, c'est-à-dire l'intérêt général.

³ Ce parti pris de juridisme a conduit le Tribunal Suprême, on peut le noter en passant, à se référer, pour établir le caractère original de la S.B.M., à des éléments qui servent plus souvent à définir le régime de droit public. L'accent mis exclusivement sur le régime juridique a ainsi conduit le Tribunal Suprême, moins à relever les traits qui distinguent la S.B.M. des autres sociétés à monopole qu'à faire l'inventaire de ceux qui permettent de voir dans cette société un organisme relevant du droit public. Cette conception affaiblit quelque peu, dans son application à l'espèce, le raisonnement fondé sur l'absence d'identité entre la S.B.M. et les autres sociétés à monopole.

Or, le Tribunal Suprême a préféré s'en tenir à une analyse strictement juridique des dispositions du texte attaqué et s'abstenir de faire état des fins supérieures poursuivies par le Gouvernement et le Conseil National dans l'élaboration de la loi.

Si le problème de l'interprétation de l'article 17 ne soulevait pas de difficulté particulière, il en allait tout autrement de celui du respect de la propriété privée. C'est sur ce point que les arrêts Onassis et autres paraissent le plus riches en substance.

II. - Le problème de l'inviolabilité de la propriété

L'article 24 de la Constitution est rédigé comme suit : « La propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste indemnité, établie et versée dans les conditions prévues par la loi ».

Ce texte comporte deux dispositions distinctes, encore que liées, on le verra, à certains égards : l'une, qui pose le principe de l'inviolabilité de la propriété, l'autre, qui précise à quelles conditions un particulier peut être privé de sa propriété sans qu'il y ait violation de la propriété au sens de la première phrase de l'article. Or tant la S.B.M. que les actionnaires soutenaient que la loi n° 807 avait méconnu l'article 24 dans l'un et l'autre de ses deux aspects, c'est-à-dire, d'une part, qu'elle comportait une violation de la propriété au sens de cette disposition et, d'autre part, que les conditions requises ne se trouvaient pas remplies. Le Gouvernement Princier, de son côté, estimait que la loi attaquée ne comportait en elle-même aucune violation de la propriété au sens de l'article 24, ni au détriment de la Société (comme le prétendaient les requêtes aussi bien de la S.B.M. que des actionnaires) ni au détriment des actionnaires (comme le prétendaient les requêtes des sieurs Onassis et autres), et ce n'est que subsidiairement qu'il entendait démontrer qu'en tout état de cause les conditions requises par la Constitution étaient remplies en l'espèce.

Le Tribunal Suprême se trouvait ainsi confronté à un double problème d'interprétation de l'article 24. D'abord, celui du champ d'application de cette disposition ; en d'autres termes, que faut-il entendre par l'inviolabilité de la propriété ? Quelles atteintes au droit de propriété la Constitution prohibe-t-elle ? En second lieu, celui des conditions auxquelles l'article 24 subordonne la licéité d'une privation du droit de propriété : quelles sont exactement les conditions requises, et quels sont les pouvoirs du juge à cet égard ?

A) Le champ d'application de l'article 24 : la notion d'inviolabilité de la propriété. - Selon le Gouvernement Princier, ce n'est pas toute « atteinte » au droit de propriété qui ne peut, d'après la Constitution, intervenir que pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste indemnité, mais uniquement la « privation » de cette propriété ; le législateur peut librement réglementer et, partant, limiter l'usage de la propriété, quand bien même cette limitation pourrait avoir une incidence patrimoniale. On ne saurait par exemple, précisait le Gouvernement, mettre en doute la constitutionnalité de la législation relative à l'urbanisme et à la construction ou de celle fixant les prix et conditions de location des immeubles à usage d'habitation ou de commerce. Il est possible, ajoutait le Gouvernement, que la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, dans certaines circonstances, du fait d'une loi qui limiterait l'usage de la propriété sans prévoir en même temps une « juste indemnité », mais une telle loi ne serait pas pour autant entachée d'inconstitutionnalité.

La distinction ainsi suggérée par le Gouvernement entre la « privation » de la propriété - qui serait seule visée par l'article 24 - et la simple « atteinte » à la propriété - qui demeurerait en dehors du champ d'application de cette disposition - trouvait appui dans une interprétation littérale du texte constitutionnel : la seconde phrase de ce dernier prévoyant à quelles conditions un particulier peut

être « privé » de sa propriété, il peut en effet paraître logique de considérer que la notion d'inviolabilité de la propriété, au sens de la première phrase de l'article 24, se réfère à celle de « privation ». Cette interprétation s'autorisait au surplus de décisions antérieures du Tribunal Suprême, qui consacraient expressément la distinction entre « privation » et « atteinte ». C'est ainsi, notamment, qu'une loi interdisant de transformer un immeuble à usage d'hôtel en locaux d'habitation ou à usage commercial ou industriel n'avait pas été considérée par le Tribunal Suprême comme entachée d'inconstitutionnalité, car, si cette loi « a eu pour effet de limiter l'usage et la disposition des immeubles affectés à l'exploitation hôtelière, elle n'entraîne nullement la privation des droits dont la protection est assurée par le texte constitutionnel invoqué à l'appui de la requête » (T. S. 10 déc. 1948, Société des Bains de Mer). Adoptée sous l'empire de la Constitution de 1911, cette solution ne pouvait guère, semble-t-il, être abandonnée, alors que la Constitution de 1962, tout en reprenant l'essentiel de la disposition correspondante de 1911, avait assoupli les conditions posées par cette dernière.

A une première lecture, les arrêts du 6 mars 1967 paraissent retenir la distinction entre « privation » et « atteinte » et se situer ainsi dans la ligne de la jurisprudence antérieure du Tribunal : ces arrêts ne relèvent-ils pas que la Société n'a subi aucune « dépossession » ni « amputation » et qu'elle n'a été « ni directement ni indirectement privée de son droit de propriété » ? Un examen attentif conduit cependant à une conclusion différente : les arrêts du 6 mars consacrent bel et bien une interprétation large du champ d'application de l'article 24 et comportent une protection rigoureuse du droit de propriété non seulement contre privation proprement dite, mais également contre toute restriction ou atteinte. Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser de près la position prise par le Tribunal Suprême sur le moyen tiré de la violation, par la loi n° 807, de l'article 24 au détriment, d'une part, de la Société, d'autre part, de ses actionnaires.

a) A l'appui du moyen tiré de la violation par la loi de 1966 du droit de propriété de la Société elle-même, les requérants soutenaient que, du fait de la transformation opérée par la loi n° 807 d'une société privée en société d'économie mixte, la S. B. M. avait été dépossédée de son patrimoine par voie de transfert de celui-ci à une société nouvelle ; en tout état de cause, ajoutaient-ils, l'intrusion de 600 000 actions nouvelles dans le capital social et la création de quatre postes d'administrateurs nommés par le Gouvernement avaient pour résultat de faire de l'État le maître absolu du patrimoine social, ce qui constituait une expropriation réalisée sans que l'utilité publique ait été légalement déclarée et sans qu'une juste indemnité ait été allouée à la Société.

La thèse des requérants conduisait, on le voit, à soutenir qu'un changement de majorité dans une société a pour effet la transformation de cette dernière, accompagnée d'un transfert de son patrimoine social : elle faisait ainsi bon marché de la notion même de personnalité morale. En l'occurrence, la loi attaquée ne crée en aucune manière une société nouvelle ; elle se borne à augmenter le capital social de la société existante, dont la personnalité morale et, partant, le droit sur le patrimoine social, ne subissent pas la moindre atteinte. La loi n° 807 n'entraîne d'ailleurs pas un changement de majorité : les actions nouvelles attribuées à l'État représentent 6 000 voix seulement, contre 12 000 pour les actions anciennes ; en outre, au sein du Conseil d'administration, le nombre des administrateurs désignés par le Gouvernement est inférieur à la moitié du nombre total des membres du Conseil. En eût-il d'ailleurs été autrement que la S. B. M. n'aurait quand même pas subi la moindre atteinte à son droit de propriété, car la répartition du capital social entre les associés constitue une question sans rapport aucun avec le droit que la société exerce sur son patrimoine social.

Le Tribunal Suprême n'a vraisemblablement éprouvé aucune difficulté à rejeter la prétention des requérants sur ce point. Après avoir rappelé que, « selon son intitulé, la loi a pour objet d'assurer la participation de l'État à la S. B. M. », les arrêts indiquent que « cet objet est exclusif de toute dépossession

(et) qu'aucune disposition de la loi n'autorise le Tribunal à déclarer que le patrimoine de la S. B. M. a subi une amputation quelconque » : en effet, « cette société est une personne morale, qui conservera, jusqu'à sa dissolution, ses droits sur ce patrimoine, dont elle demeure propriétaire ».

Axée comme elle l'était sur l'idée d'un transfert de propriété des mains de la Société dans celles soit d'une société nouvelle soit de l'État, c'est-à-dire sur l'idée d'une dépossession, l'argumentation des requérants ne pouvait guère qu'être rejetée par le Tribunal Suprême sur le même terrain, sans qu'il fût nécessaire pour lui de se prononcer sur la distinction entre « privation » et « atteinte » : le fait que les arrêts nient « toute dépossession » de la Société et affirment que la S. B. M. n'a été « ni directement ni indirectement privée de son droit de propriété » n'autorise donc aucune déduction sur ce point particulier.

b) La question de savoir si l'article 24 avait été violé par la loi n° 807 au détriment des actionnaires de la S. B. M. était sans doute l'une des plus délicates qu'eût à résoudre le Tribunal Suprême : elle soulevait en tous cas, très clairement, le problème du champ d'application de l'article 24.

Les requérants fondaient leur moyen sur l'atteinte que la loi attaquée aurait portée aux droits attachés à la propriété de leurs actions : droit aux dividendes, droit à une part du patrimoine social lors de la liquidation, droit de vote ; selon eux, en effet, ces droits se trouvaient violés du fait de l'intrusion, imposée par la loi, de 600 000 actions nouvelles, qui entraînait la réduction du montant de la part revenant aux actionnaires anciens aussi bien dans les dividendes que dans le capital social. Comme, par ailleurs, l'État aurait dorénavant la majorité à l'assemblée générale et au Conseil d'administration, le droit de vote des actionnaires anciens était devenu illusoire, ce qui constituait une privation du droit de propriété des actionnaires au sens de l'article 24 de la Constitution. A cette argumentation le Gouvernement Princier répondait que les actionnaires n'ont pas un droit de propriété sur l'actif social, lequel appartient à la Société, être moral, mais disposent seulement d'un droit de créance sur les bénéfices ainsi que sur le patrimoine social au moment de la liquidation ^[4]. Les « droits administratifs » invoqués par les requérants ne constituent, soutenait le Gouvernement, que des droits personnels et ne peuvent en aucune manière être analysés comme identiques à un droit de propriété. Les anciens actionnaires demeurent, en l'espèce, propriétaires de leurs titres, qu'ils conservent pleinement et qu'ils peuvent négocier en bourse ou céder à l'État dans les conditions prévues à l'article 5 de la loi attaquée. Ils conservent également les droits attachés à la propriété de ces titres, puisqu'ils sont maintenus dans leur droit de vote ainsi que dans leur vocation aux dividendes et à une part du patrimoine social.

Au-delà de cet échange d'arguments se profilait, on le constate, une controverse sur la portée de la notion de personnalité morale. D'après les requérants, en effet, il importait de ne pas se laisser prendre au « piège » de la personnalité morale et il convenait, par conséquent, de considérer les actionnaires de la S. B. M. comme directement atteints par les mesures prises par la loi à l'égard de cette dernière. Pour le Gouvernement, au contraire, le patrimoine de la Société et ceux des actionnaires doivent être tenus pour rigoureusement séparés, les actionnaires disposant, non pas d'un droit réel sur le patrimoine de la Société mais seulement d'un droit de créance contre la Société. Ainsi se trouvait évoqué devant le Tribunal Suprême le redoutable problème de la levée du voile de la personnalité morale.

Le Tribunal commence par affirmer, en guise de principe, que « l'article 24 de la Constitution est relatif à la privation du droit de propriété », paraissant ainsi confirmer la distinction entre « privation » et « atteinte » esquissée dans ses précédentes décisions. Les arrêts énoncent cependant, immédiatement après la phrase que l'on vient de citer, que « l'inviolabilité de la propriété garantie par ledit article ne met pas obstacle à certaines restrictions au plein exercice de ce droit dans

⁴ Pour une décision récente voir Trib. civ. Bordeaux, 9 avril 1956, JCP 56, II, 9645, note Bastian.

l'intérêt de l'ordre public ou de la chose publique, ou en raison des circonstances économiques ou sociales qui l'exigent » et qu' « il appartient au Tribunal Suprême, statuant en matière constitutionnelle, d'apprécier si les atteintes portées au droit de propriété pour les motifs ci-dessus rappelés sont compatibles avec le principe garanti par la Constitution ». En d'autres termes, les « restrictions apportées au plein exercice » du droit de propriété, les « atteintes apportées au droit de propriété », relèvent de l'article 24 au même titre que la « privation », puisque aussi bien elles sont subordonnées, comme cette dernière, aux conditions posées par la seconde phrase de ce texte : si le Tribunal avait estimé qu'il fallait distinguer radicalement entre la « privation » proprement dite, c'est-à-dire la dépossession ou le transfert de propriété, et la simple « atteinte » ou « restriction », il n'aurait pas pris soin de préciser que toute « restriction » ou « atteinte » au droit de propriété n'est juridiquement possible que sous certaines conditions sur lesquelles il lui appartient d'exercer son contrôle.

Cette interprétation se trouve confirmée par l'application que le Tribunal Suprême fait aussitôt de ces principes au cas d'espèce. Les arrêts relèvent en effet qu'en accordant à l'État, en plus de la vocation normale au partage des bénéfices et de l'actif social, un privilège de vote et une représentation particulière au Conseil d'administration, la loi de 1966 entraînait « des atteintes aux droits attachés à la propriété des actions existant antérieurement » : on remarquera que cette formule, qui ne prend apparemment pas parti sur la nature, réelle ou personnelle, des droits attachés à la propriété des actions, se rallie en réalité implicitement à la conception du droit de créance des actionnaires ; car si le Tribunal avait considéré les droits des actionnaires sur les bénéfices et l'actif social comme des droits réels, directement lésés par la loi attaquée, il n'aurait eu nullement besoin de faire passer son raisonnement par le détour « des droits attachés à la propriété des actions ». Quoi qu'il en soit, dès lors qu'il n'était pas contesté que les actionnaires sont propriétaires de leurs titres, il a paru suffisant au Tribunal de constater qu'une atteinte avait été portée aux droits attachés à cette propriété pour qu'il y ait violation de la propriété au sens de l'article 24 : peu importe donc que les actionnaires n'aient pas été privés de leur droit de propriété, c'est-à-dire déposés de leurs actions ; les droits attachés à cette propriété (vocation au partage des bénéfices et de l'actif social, droit de vote) avaient subi une restriction, une atteinte, et cela suffit pour que l'article 24 de la Constitution devienne applicable. On peut en déduire que le Tribunal, qui reconnaissait ainsi toute sa densité à l'écran de la personnalité morale, a pris soin de relever une atteinte directe aux « droits patrimoniaux des actionnaires ».. l'expression se trouve dans les arrêts - et paraît donc avoir implicitement refusé d'admettre que toute mesure prise à l'encontre d'une société puisse, par les simples répercussions indirectes qu'elle est susceptible d'avoir à l'égard des actionnaires, être considérée comme une atteinte aux droits des actionnaires.

Comme on le constate, le Tribunal n'a pas hésité à étendre largement la notion constitutionnelle d'inviolabilité de la propriété et à accorder au droit de propriété une protection rigoureuse. Cette jurisprudence risque d'encourager les contestations contentieuses à l'encontre des textes législatifs et réglementaires comportant une restriction du droit de propriété, et l'on peut penser que le Tribunal Suprême sera conduit à nuancer quelque peu les conclusions qui peuvent être tirées des arrêts Onassis et autres. Il lui suffirait, pour ce faire, de se montrer moins exigeant sur l'interprétation des conditions mises par l'article 24 à la constitutionnalité d'une atteinte de la propriété : il semble d'ailleurs que nos arrêts s'engagent d'ores et déjà dans cette voie, comme on va le voir à présent.

B) Les conditions auxquelles l'article 24 subordonne la constitutionnalité d'une atteinte à la propriété.
- Ayant refusé de voir dans la loi n° 807 une violation de la propriété au détriment de la Société, le Tribunal Suprême n'avait évidemment pas à rechercher si les conditions requises par la seconde phrase de l'article 24 se trouvaient remplies ; il lui incombait en revanche, dès lors qu'il estimait qu'une atteinte à la propriété avait été commise au détriment des actionnaires, de rechercher si ces conditions étaient satisfaites à leur égard, faute de quoi la loi attaquée aurait été entachée d'inconstitutionnalité.

Aux termes de l'article 24, nul ne peut être privé de sa propriété : a) que pour cause d'utilité publique ; b) que si l'utilité est « légalement constatée » ; c) que si une « juste indemnité » est prévue ; d) que si l'indemnité est « établie et versée dans les conditions prévues par la loi ». Les deuxième et quatrième exigences ne soulevaient aucune difficulté particulière dans cette affaire ^[5], et le Tribunal Suprême n'a pas eu à se prononcer sur les problèmes parfois délicats que leur interprétation peut soulever lorsque l'atteinte à la propriété provient de l'autorité administrative. Les première et troisième conditions, en revanche, ont donné lieu, de la part du Tribunal, à d'intéressantes précisions.

En ce qui concerne, tout d'abord, l'utilité publique, le Tribunal Suprême a cru nécessaire d'insister sur le fait que la S. B. M. « est un élément essentiel à la prospérité de la Principauté, notamment en raison des missions qu'elle a reçues lors de sa constitution et des modifications ultérieures de ses statuts, missions indispensables à la vie de la Principauté » et que la loi attaquée s'est inspirée de motifs légitimes, présentant un caractère d'intérêt général ». Le Tribunal Suprême a sans doute voulu souligner qu'il lui incombe d'exercer un contrôle sur les fins poursuivies par le législateur, sans pour autant, bien entendu, en apprécier l'opportunité : le passage que l'on vient de citer est à cet égard à rapprocher de celui dans lequel la Haute Juridiction indique qu'il « appartient au Tribunal Suprême, statuant en matière constitutionnelle, d'apprécier si les atteintes apportées au droit de propriété pour les motifs ci-dessus rappelés sont compatibles avec le principe garanti par la Constitution ». On remarquera par ailleurs que le vocable constitutionnel « pour cause d'utilité publique » est paraphrasé par nos arrêts de manière large : en parlant de « motifs légitimes, présentant un caractère d'intérêt général », le Tribunal se réfère manifestement à la définition qu'il a donnée de ces motifs quelques lignes plus haut : « dans l'intérêt de l'ordre public, ou de la chose publique, ou en raison des circonstances économiques ou sociales qui l'exigent ». Tout permet de penser que ce n'est pas facilement que des requérants pourront obtenir du Tribunal Suprême une décision déclarant non conformes à l'exigence de l'article 24 les motifs d'une mesure portant atteinte à la propriété. Cette impression de souplesse dans l'application des conditions de l'article 24 va se retrouver, plus forte encore, à propos de l'exigence d'une « juste indemnité ».

b) C'est manifestement à la question de la « juste indemnité » que le Tribunal s'est attaché avec le plus d'intérêt, et l'on ne risque guère de se tromper en exprimant l'opinion que c'est sur ce point que les risques d'annulation de la loi étaient les plus considérables : on comprend que l'Exposé des motifs du projet de loi ait cherché à apaiser les craintes du Conseil National à cet égard en montrant « que les actionnaires ne subiront, du fait de l'opération projetée, aucun préjudice matériel et direct dont ils pourraient demander réparation ».

La position adoptée sur l'indemnisation révèle à nouveau la tendance du Tribunal Suprême à assouplir les exigences constitutionnelles telles qu'elles sont formulées par l'article 24. Cette tendance se manifeste à plusieurs points de vue.

Le Tribunal Suprême paraît tout d'abord subordonner la condition d'une juste indemnité à l'existence d'un préjudice spécial : les arrêts relèvent en effet que la loi attaquée « frappe exclusivement les actionnaires de la S. B. M. » et que « les atteintes ainsi portées aux droits desdits actionnaires au nom de l'intérêt général... doivent être compensées ». Cette exigence d'un préjudice spécial - non prévue par l'article 24 - peut à première vue surprendre, mais elle se comprend à la lumière de l'interprétation donnée par le Tribunal à la notion constitutionnelle d'inviolabilité de la propriété. Sans doute peut-on

⁵ Les requérants soutenaient à vrai dire que, la loi n° 807 ne mentionnant pas expressément qu'elle intervenait « pour cause d'utilité publique », la deuxième condition posée par l'article 24 n'était pas remplie. Le Tribunal Suprême a rejeté par le silence cette objection : l'exposé des motifs et les débats du Conseil National ne laissent aucun doute sur les buts d'intérêt général de l'opération et « aucune règle constitutionnelle n'impose au législateur de mentionner d'une manière explicite les motifs ayant inspiré les dispositions par lui édictées » (T.S. 19 octobre 1949, S.B.M.).

tenir pour vraisemblable que toute dépossession ou transfert de propriété proprement dits requièrent, pour être conformes à la Constitution, une juste indemnité et que la notion de préjudice spécial n'aurait dans ce cas aucun rôle à jouer. Lorsqu'il s'agit en revanche d'une simple atteinte au droit de propriété, d'une restriction à l'exercice de ce droit, le Tribunal Suprême ne pouvait guère ne pas assigner une certaine limite à la condition constitutionnelle d'une juste indemnité : l'exigence d'un préjudice spécial permet à cet égard de concilier les nécessités pratiques et les impératifs d'une application des principes généraux du droit public. L'interprétation prétorienne donnée à l'article 24 par le Tribunal Suprême introduit ainsi dans le champ d'application de cette disposition le principe de l'égalité devant les charges publiques et élargit sensiblement la mission du Tribunal Suprême en cette matière. Cette inflexion de l'exigence constitutionnelle d'une « juste indemnité » était sans doute inévitable dès lors que le Tribunal décidait d'étendre les conditions posées par la seconde phrase de l'article 24 aux simples atteintes à la propriété ; elle n'en risque pas moins à conduire le Tribunal à un certain chevauchement entre le contentieux de la constitutionnalité et celui de l'indemnisation sur la base de la rupture de l'égalité devant les charges publiques.

En second lieu, et toujours dans le sens d'un assouplissement des conditions requises par la Constitution, le Tribunal Suprême semble concevoir la notion de juste indemnité de manière large. Point n'est besoin pour lui d'une indemnité pécuniaire qui couvrirait exactement le dommage causé : le terme même de « juste indemnité » est d'ailleurs absent des arrêts, lesquels parlent de « compensations suffisantes », ce qui est moins précis et, surtout, moins contraignant. La suite des considérants illustre clairement cet élargissement de la notion d'indemnité, puisque les arrêts examinent en détail la balance des avantages accordés par la loi aux actionnaires sous diverses formes - et pas seulement sous celle d'un versement en argent - par rapport aux dommages qu'ils ont subis du fait de cette même loi.

En troisième lieu, c'est au requérant, c'est-à-dire au propriétaire lésé, qu'incombe la charge de la preuve devant le juge, lequel a le pouvoir de vérifier si la condition d'une juste indemnité a été satisfaite : en l'espèce, le Tribunal ayant estimé que « la preuve n'est pas rapportée » d'une compensation insuffisante, le moyen tiré de la violation de l'article 24 sur ce point a été rejeté.

Dans l'évaluation concrète de la balance des dommages subis par le propriétaire et des avantages à lui accordés, c'est-à-dire dans l'examen du caractère suffisant de la compensation prévue, le Tribunal Suprême se contente d'une appréciation globale de caractère plus qualitatif que quantitatif. Le Tribunal Suprême commence par relever que « le privilège de vote établi au profit de l'État ne lui attribue pas nécessairement une prépondérance majoritaire », c'est-à-dire que les anciens actionnaires n'ont pas subi une atteinte aussi grave qu'ils le prétendent aux droits attachés à la propriété de leurs titres. D'autre part, le Tribunal relève que la loi attaquée accorde aux anciens actionnaires divers avantages et comporte à la charge de l'État diverses contreparties, « qui réduisent d'autant l'importance des atteintes aux droits patrimoniaux des actionnaires » : les 600 000 actions attribuées à l'État sont inaliénables, ce qui réduit leur valeur puisque l'État ne peut bénéficier des plus-values boursières qui viendraient à être constatées ; les anciens actionnaires désireux de se retirer de la Société reçoivent la faculté d'exiger le rachat de leurs actions par l'État au taux fixé par la loi et il leur est toujours loisible de les céder en bourse au cours du jour s'ils estiment y avoir intérêt ; la loi dispose que l'État doit garantir les emprunts obligataires (intérêts et amortissements) émis par la S. B. M., remboursables avant le 1^{er} avril 1987, et ce dans la limite d'un montant égal à 3 fois celui du capital social.

Enfin, et ce n'est pas là le point le moins important, le Tribunal Suprême a écarté le système de l'indemnisation obligatoire des actionnaires sur la base de la valeur liquidative du patrimoine social au profit du système d'indemnisation sur la base de la valeur en bourse des titres au cours d'une période de référence correctement choisie. Les requérants soutenaient en effet que le montant de la prime d'émission versée par l'État en sus du montant nominal des actions nouvelles créées par la loi présentait

un caractère dérisoire par rapport à la valeur de l'actif social de la Société ; des objections analogues étaient soulevées à l'encontre de la fixation du taux de rachat des actions anciennes. Pour le Gouvernement, au contraire, l'actif social n'avait pas à être pris en considération par le législateur, car les associés ne possèdent qu'un droit de créance éventuel sur l'actif existant au jour de la dissolution (c'est-à-dire le 1^{er} avril 1987) : or nul ne sait quelle sera la valeur de cet actif à cette date, et la seule manière d'évaluer objectivement le droit des actionnaires consiste à se fonder sur la valeur intrinsèque de l'action, c'est-à-dire, pratiquement, sur son cours en bourse, lequel traduit précisément l'ensemble de risques et d'espérances affectant le titre. Le Tribunal Suprême s'est placé à un point de vue légèrement différent et a relevé que « pour une société, telle que la S. B. M., chargée de missions d'intérêt général, la consistance des droits patrimoniaux des actionnaires ne peut être calculée en prenant pour base la valeur liquidative du patrimoine social » : les charges pesant sur une telle Société en raison de ses missions d'intérêt général ont en effet pour conséquence nécessaire et inévitable de créer une distorsion importante entre la valeur actuelle de l'actif social, soumis aux sujétions et obligations d'intérêt général, et celle que ledit actif aurait eue en cas de liquidation, c'est-à-dire une fois exempté desdites sujétions et obligations : il n'y a donc aucun fondement à la prétention des actionnaires de la S. B. M. de se voir attribuer une indemnité calculée sur la valeur qu'auraient les divers éléments d'actif du patrimoine social si la Société n'était plus soumise à aucune sujétion ou obligation d'intérêt général. Aussi le Tribunal Suprême se rallie-t-il à la position adoptée par le législateur, à savoir le calcul de la prime d'émission des actions nouvelles - comme d'ailleurs de celui du taux de rachat des actions anciennes - sur la base du cours des titres en bourse pendant une période de référence choisie comme étant la plus appropriée : comme le dit laconiquement le Tribunal, « ni la prime ni le taux de rachat des actions n'ont été fixés contrairement aux usages ». On remarquera en passant que le Tribunal s'est abstenu de qualifier la S. B. M. de concessionnaire de service public - le terme avait glissé dans l'Exposé des motifs - de même qu'il a préféré ne pas parler de mission de service public ou d'obligations de service public : la mention des missions d'intérêt général de la Société évitait au Tribunal de trancher d'épineuses controverses.

Telles sont quelques-unes des observations que peut susciter la lecture des arrêts du 6 mars 1967. Bien des aspects de l'affaire de la Société des Bains-de-Mer dans son ensemble ont été omis dans ce commentaire, dont l'objet était uniquement de dégager la portée juridique des décisions du Tribunal Suprême. Dans un souci de rigueur, on s'en est tenu, d'autre part, au cadre juridique monégasque, puisque aussi bien c'est sur l'interprétation de dispositions constitutionnelles monégasques que la controverse juridique a directement porté. Mais, s'il est vrai que la rédaction propre de ces dispositions ne peut être perdue de vue, pas plus d'ailleurs que les traits spécifiques du contrôle de la constitutionnalité en droit monégasque, il n'en demeure pas moins que les principes de l'égalité devant la loi et du respect du droit de propriété sont consacrés, avec des contenus voisins, par maints autres systèmes juridiques et qu'il existe ailleurs des procédures de contrôle juridictionnel, sinon toujours de la loi, du moins des actes de l'Exécutif. Mais il semble bien que c'est par la position prise par le Tribunal Suprême sur le système à retenir pour l'indemnisation des atteintes aux droits patrimoniaux des actionnaires qui confèrent aux arrêts Onassis et autres la plus grande importance et sont appelés à avoir le plus grand retentissement. C'est dire que l'intérêt des décisions commentées déborde largement les frontières de la Principauté.