

Tribunal Suprême, 12 octobre 2000, Association des locataires de Monaco c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	12 octobre 2000
<i>IDBD</i>	26724
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Baux ; Immobilier - Général ; Immeuble à usage d'habitation

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2000/10-12-26724>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Recours contre un acte réglementaire

Logement

Acte réglementaire - Ordonnance souveraine prise en application de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959 - Fixation de la valeur locative des locaux à usage d'habitation - Absence d'erreur de droit - Absence d'erreur manifeste d'appréciation - Rejet

Le Tribunal Suprême

Siégeant et délibérant en assemblée plénière et statuant en matière administrative

Vu la requête enregistrée le 22 février 2000 de l'Association des locataires de Monaco, tendant à l'annulation de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 14297 du 15 décembre 1999 portant majoration, à compter du 1er janvier 2000, du prix de base au mètre carré servant à la détermination de la valeur locative des locaux à usage d'habitation soumis aux prescriptions de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959.

CE FAIRE :

Attendu que la situation des locaux d'habitation à Monaco se caractérise par l'existence de deux secteurs, l'un dans lequel les loyers sont libres, l'autre dans lequel ils sont réglementés en vertu de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959 au bénéfice des catégories de personnes identifiées par son article 3 ; que les hausses de loyers du secteur protégé ont été très élevées depuis 1980 ; qu'une hausse au titre des mesures de rattrapages spécifiques de 8,50 % a été décidée, en plus de l'augmentation des prix de base mensuels au mètre carré, par l'Ordonnance Souveraine du 24 décembre 1998 ; que l'Ordonnance Souveraine attaquée procédant à une nouvelle augmentation, la menace de devoir quitter la Principauté pèse sur nombre de bénéficiaires du secteur protégé ;

Attendu que l'Ordonnance Souveraine du 15 décembre 1999 attaquée comporte deux articles, dont l'un fixe, à compter du 1er janvier 2000, les prix de base mensuels au mètre carré servant à la détermination de la valeur locative prévue à l'article 14 de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959 ; que son article 2, disposant qu' « *Au titre des mesures de rattrapages spécifiques, les prix de base ci-dessus fixés peuvent être majorés, à compter du 1er janvier 2000 de 13 % étant précisé que cette majoration s'ajoute à celle de 8,50 % arrêtée au même titre au 1er janvier 1999. Ces mesures ne s'appliquent qu'aux locaux relevant encore de l'Ordonnance-Loi n° 669* », a été pris par une autorité incompétente, est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation ;

Attendu que l'article 14 de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959, donnant compétence à l'autorité administrative par voie d'Ordonnance Souveraine pour classer les diverses catégories de locaux et fixer les prix de base au mètre carré, fixer les coefficients de correction, ne lui donne pas compétence pour fixer des mesures de rattrapages spécifiques et des majorations des prix de base, de telles majorations ne relevant que de la compétence du législateur, en premier lieu parce qu'il n'appartient qu'à la loi de mettre en œuvre l'exercice du droit de propriété et l'exercice du droit au logement et de les concilier, en second lieu parce que la matière des loyers des locaux d'habitation a été appréhendée par la loi n° 497 du 25 mars 1949 d'abord, puis par l'Ordonnance-Loi n° 669, qui ne permet pas au pouvoir réglementaire d'intervenir pour son application en dehors de trois domaines précis, dont sont exclues les augmentations du prix de base ;

Attendu que l'ordonnance attaquée est entachée d'erreur de droit en ce qu'elle méconnaît les règles posées par l'article 14 de l'Ordonnance-Loi n° 669, ayant fixé une augmentation de 13 % sans aucun lien avec l'évolution du salaire de base visé à l'article 9 de la loi n° 455 du 22 juin 1947, auquel il doit être fait référence ;

Attendu qu'en admettant que l'article 14 prévoit deux modalités distinctes de variation du prix de base, dans ses alinéas 1 et 2 d'une part, et son alinéa 4 d'autre part, l'ordonnance attaquée a fixé une majoration contraire à l'alinéa 2, entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en raison de son taux élevé, s'ajoutant à d'autres majorations, et des difficultés exceptionnelles rencontrées par les candidats au logement sur le territoire de l'État monégasque ;

Vu la contre-requête du Ministre d'État, enregistrée le 21 avril 2000, tendant au rejet de la requête par les motifs que l'incompétence de l'autorité réglementaire pour fixer des mesures de rattrapages spécifiques n'a été ni invoquée par l'association requérante dans son précédent recours contre l'Ordonnance Souveraine du 24 décembre 1998 ni soulevée d'office par le Tribunal Suprême dans sa décision du 2 juillet 1999 statuant sur ce recours ;

Que de cette même décision, il résulte que l'autorité réglementaire est compétente pour fixer les prix de base au mètre carré, prendre des mesures de rattrapages spécifiques en conciliant le droit de propriété et le droit au logement, comme le confirme la loi n° 1212 du 29 décembre 1998 ;

Que les mesures de rattrapages spécifiques, prises en vertu des alinéas 1 et 2 de l'article 14 de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959, sont distinctes des mesures de modification de la valeur locative liées à la variation du salaire de base prises en vertu de l'alinéa 4 du même article ;

Que, destinées à permettre d'assurer la rémunération du service rendu par le logement et le maintien de celui-ci en l'état d'habitabilité, compensant des prix antérieurs trop bas, et ne portant pas d'atteinte excessive au droit au logement, qui doit être concilié avec le droit de propriété, elles ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation ;

Vu la réplique, enregistrée le 22 mai 2000, et rectifiée le 6 juin 2000, de l'Association des locataires de Monaco, persistant dans les conclusions de la requête, par les motifs que le Tribunal Suprême ne peut être considéré comme ayant écarté, dans sa décision du 2 juillet 1999, même implicitement, le moyen d'incompétence ;

Qu'il ne peut être fait référence à la loi n° 1212 du 29 décembre 1998 pour fonder les mesures de rattrapages spécifiques prises par l'ordonnance du 24 décembre 1998 puis par celle du 24 décembre 1999, auxquelles elle n'est applicable ni temporellement ni matériellement ;

Que la législation des locaux réglementés comporte plusieurs régimes distincts ; l'un établi par l'Ordonnance-Loi n° 669, aménageant la hausse des loyers d'année en année par une détermination réglementaire de la valeur locative des locaux, sans couvrir les mesures de rattrapages spécifiques ; l'autre fixé par la loi n° 1118 du 18 juillet 1988 modifiée en dernier lieu par la loi n° 1212 du 29 décembre 1998, ayant pour champ d'application les locaux soumis à l'Ordonnance-Loi n° 669 devenus vacants par suite du décès ou du départ du bénéficiaire du droit au maintien dans les lieux, ainsi que les locaux inoccupés depuis plus de trois ans à compter du décès ou du départ de l'occupant soumis au régime général de l'Ordonnance-Loi n° 669 jusqu'à la loi du 29 décembre 1998, qui a introduit la notion de mesures de rattrapages spécifiques en les écartant ; enfin, le régime de la loi n° 882 du 25 juin 1970 dans lequel la location est libre, et celui de la loi n° 887 soumis à certaines règles propres ;

Que les mesures de rattrapages spécifiques prévues par l'ordonnance attaquée sont dépourvues de fondement légal tant en ce qui concerne le régime général des logements soumis à l'Ordonnance-Loi n° 669 que le régime particulier définit en outre par la loi n° 1118 ;

Que, même en admettant la compétence réglementaire, l'ordonnance attaquée ne respecte pas le mécanisme prévu par l'Ordonnance-Loi n° 669 et est entachée d'erreur manifeste d'appréciation ;

Que le droit au logement est reconnu dans tous les systèmes juridiques par les normes constitutionnelles comme c'est le cas en France, et par les normes internationales protectrices des droits de l'homme, tels la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;

Que le droit monégasque comporte un véritable droit constitutionnel au logement qui, concilié avec le droit de propriété, interdit qu'il soit procédé à des hausses de loyers ou à la mise en place d'une législation soumettant le logement aux seules règles du marché, conduisant à l'impossibilité pour certaines catégories de locataires modestes de se loger sur le territoire de l'État monégasque dans des conditions décentes ;

Que la consécration de l'existence de ce droit au logement interdit au législateur de réduire les garanties légales qui y sont attachées, comme le fait l'ordonnance attaquée ;

Qu'en toute hypothèse la majoration de 13 % s'ajoutant à celle de 8,5 % est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Que la comparaison entre les loyers du secteur libre vers lesquels tendent les augmentations des loyers du secteur protégé, et les revenus des locataires du secteur protégé fait apparaître l'impossibilité pour ces locataires de se loger dans des conditions acceptables sur le territoire de la Principauté ;

Que les méthodes d'évaluation de la majoration des valeurs locatives utilisées par la Commission mixte d'étude des problèmes du logement l'ont conduite à proposer au Gouvernement une majoration de 1,33 % par rapport à laquelle celle de 13 % au titre des mesures de rattrapages spécifiques est manifestement erronée ;

Que la comparaison entre l'évolution des différents paramètres et en particulier les salaires fait encore apparaître l'erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article 14 de l'Ordonnance-Loi n° 669 ;

Que la majoration des loyers par l'effet des mesures de rattrapages spécifiques aboutit à un montant total disproportionné par rapport aux revenus des locataires, alors que l'indice de construction et donc des travaux incombant aux propriétaires ne connaît qu'une majoration réduite ;

Que la projection sur l'avenir des majorations annuelles fait apparaître le caractère insupportable de celles-ci et l'erreur manifeste d'appréciation de la situation du marché du logement à Monaco ;

Vu la duplique, enregistrée le 23 juin 2000, par laquelle le Ministre d'État, conclut au rejet de la requête par les motifs que le Tribunal Suprême, dans sa décision du 2 juillet 1999, en ne relevant pas d'office le moyen pris de l'incompétence de l'autorité réglementaire pour fixer les mesures de rattrapages spécifiques, a pris nécessairement position en faveur de la compétence du pouvoir réglementaire pour arrêter lesdites mesures ;

Que la compétence du pouvoir réglementaire est fondée exclusivement sur les dispositions de l'Ordonnance-Loi n° 669 et non sur celles de la loi n° 1212 du 29 décembre 1998, auxquelles le Tribunal Suprême ne s'est référé que pour conforter cette solution, et au sujet desquelles les développements de l'Association requérante sont inopérants ;

Que la référence aux normes et principes du droit français et du droit international en matière de droit au logement n'est pas pertinente à Monaco, eu égard à la spécificité des données géographiques, économiques et sociologiques de la Principauté ;

Que le droit au logement devant être concilié avec le droit de propriété, l'objet des mesures de rattrapages spécifiques est de compenser des loyers antérieurs trop bas, fixés à une époque où la pénurie des logements avait conduit à favoriser momentanément les locataires au détriment des propriétaires ;

Que l'argumentation relative à l'erreur manifeste d'appréciation alléguée néglige le fait que la majoration est une mesure de rattrapage, oublie l'existence d'une allocation différentielle de loyer au profit des locataires ne disposant pas de ressources suffisantes ;

Que la majoration de 13 % n'affecte pas le droit au logement puisqu'elle a pour objectif de favoriser le maintien des logements en état de viabilité ;

Que la référence aux résultats des méthodes mises en œuvre par la Commission mixte d'étude des problèmes du logement est dépourvue de pertinence pour une mesure de rattrapage des loyers ;

Que la mesure de rattrapage litigieuse ne traduit pas une volonté de supprimer les logements du secteur protégé, et ne peut être appréciée au regard d'un rapport qui n'envisage qu'à titre d'éventualité la substitution au système de loyers encadrés d'un système de régulation des loyers avec aide au logement, et qui est postérieur aux premières mesures de rattrapage ;

Vu l'ordonnance attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Loi n° 455 du 25 juin 1947 sur les retraites des salariés ;

Vu l'Ordonnance n° 77 du 22 septembre 1949 relative au classement et au prix de location des immeubles d'habitation ;

Vu l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation à usage d'habitation, et notamment son article 14 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2057 du 21 septembre 1959 portant application de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959, modifiée ;

Vu la Loi n° 1212 du 29 décembre 1998 portant modification de la loi n° 1118 du 18 juillet 1988 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation ;

Vu le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, et notamment son article 11-1, rendu exécutoire pour l'Ordonnance Souveraine n° 13330 du 12 février 1998 ;

Vu l'Ordonnance Constitutionnelle du 29 décembre 1962 ;

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

Vu l'Ordonnance du 31 août 2000 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du Tribunal Suprême du 11 octobre 2000 ;

Oùï M. Pierre Delvolvé, membre titulaire, en son rapport ;

Oùï Maître Lyon-Caen, avocat aux Conseils, pour l'Association des locataires de Monaco ;

Oùï Maître Molinié, avocat aux conseils, pour l'État de Monaco ;

Oùï Monsieur le Procureur Général, en ses conclusions ;

Considérant que l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conclusions de location des locaux à usage d'habitation dispose dans son article 14 :

« le classement en diverses catégories des locaux assujettis à la présente Ordonnance-Loi, les prix de base au mètre carré servant à la détermination de la valeur locative ainsi que les coefficients de correction sont fixés par une Ordonnance Souveraine.

Les prix de base mensuels au mètre carré doivent être tels qu'ils assurent, après application des coefficients de correction, la rémunération du service rendu par le logement ainsi que son maintien en état d'habitabilité,...

La valeur locative d'un appartement est égale au produit de la surface corrigée telle qu'elle résulte de Notre Ordonnance n° 77 du 22 septembre 1949, par le prix de base d'un mètre carré de chacune des catégories de logement prévues à cette même Ordonnance.

En cas de variation du salaire de base visé à l'article 9 de la loi n° 455 du 27 juin 1947, une Ordonnance Souveraine fixera les nouveaux prix de la valeur locative : leur date d'application sera fixée au premier jour du trimestre qui suit ladite variation » .

Considérant que l'Ordonnance Souveraine attaquée n° 14297 du 15 décembre 1999 portant majoration, à compter du 1er janvier 2000, des prix de base au mètre carré servant à la détermination de la valeur locative des locaux à usage d'habitation soumis aux prescriptions de l'Ordonnance-Loi du 17 septembre 1959 comporte deux articles ; que son article 1er modifie l'article 19 de l'Ordonnance Souveraine n° 2057 du 21 septembre 1959 pour fixer à un nouveau niveau les prix de base mensuels au mètre carré servant à la détermination de la valeur locative prévue par l'article 14 de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959, pour chacune des catégories de logements établies par l'Ordonnance Souveraine du 22 septembre 1949 ; que son article 2 dispose : « Au titre des mesures de rattrapages spécifiques, les prix

de base ci-dessus fixés peuvent être majorés à compter du 1er janvier 2000 de 13 % étant précisé que cette majoration s'ajoute à celle de 8,5 % arrêtée au même titre au 1er janvier 1999. Ces mesures ne s'appliquent qu'aux locaux relevant encore de l'Ordonnance-Loi n° 669 » ;

Considérant que pour demander l'annulation de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 14257 du 15 décembre 1959, l'Association des locataires de Monaco soutient que cette disposition est entachée d'incompétence, d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation ;

Sur le moyen tiré de l'incompétence :

Considérant que, pour soutenir que l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine attaquée est entaché d'incompétence, l'association requérante affirme qu'il n'appartient qu'au législateur de prendre des dispositions relatives au droit de propriété et au droit au logement et que le pouvoir réglementaire ne peut, en l'absence d'une habilitation législative, décider lui-même des mesures de rattrapages spécifiques des prix de base mensuels au mètre carré ;

Mais considérant qu'il résulte des dispositions précitées des alinéas 1 et 2 de l'article 14 de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 décembre 1959, que le législateur a expressément prévu que « les prix de base au mètre carré servant à la détermination de la valeur locative ainsi que les coefficients de correction sont fixés par l'Ordonnance Souveraine » et que ces prix « doivent être tels qu'ils assurent... la rémunération du service rendu par le logement ainsi que son maintien en état d'habitabilité » ; que, dès lors que les mesures de rattrapages spécifiques décidées par l'Ordonnance Souveraine attaquée ont pour objet d'assurer la rémunération du service rendu par le logement ainsi que son maintien en état d'habitabilité, l'association requérante n'est pas fondée à soutenir qu'elles ont été adoptées par une autorité incompétente ;

Sur le moyen tiré de l'erreur de droit :

Considérant que, pour soutenir que l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine attaquée est entaché d'erreur de droit, l'association requérante affirme que les nouveaux prix de valeur locative ne peuvent être fixés qu'en cas de variation du salaire de base visé à l'article 9 de la loi n° 455 du 27 juin 1947, et que les mesures de rattrapages spécifiques n'ont pas été déterminées en fonction de la variation du salaire de base ;

Mais considérant que, si l'alinéa 4 de l'article 14 de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959 lie la fixation des nouveaux prix de la valeur locative à la variation du salaire de base, il en va différemment des alinéas 1 et 2 du même article, qui prévoient la fixation des prix de base au mètre carré servant à la détermination de la valeur locative ainsi que des coefficients de correction, assurant la rémunération du service rendu par le logement ainsi que son maintien en état d'habitabilité, et permettent à cette fin de prendre des mesures de rattrapages spécifiques ; que le législateur les a d'ailleurs prises en considération dans les articles 2 et 3 de la loi n° 1212 du 29 décembre 1998 susvisés et que si cette loi n'a pas le même champ d'application que l'article 14 de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959, elle n'en manifeste pas moins que le législateur tient compte des mesures de rattrapages spécifiques décidées en application dudit article ; que l'association requérante n'est pas fondée à soutenir que les mesures de rattrapages spécifiques décidées par l'ordonnance attaquée sont entachées d'erreur de droit ;

Sur le moyen tiré de l'atteinte au droit au logement et de l'erreur manifeste d'appréciation :

Considérant que le droit au logement reconnu par l'article 11-1 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels susvisé doit être concilié avec le droit de la propriété proclamé par l'article 24 de la Constitution ;

Considérant qu'en permettant, au titre des mesures de rattrapages spécifiques, une nouvelle augmentation, dans la limite de 13 %, des prix de base au mètre carré, l'ordonnance attaquée, compte tenu des différentes aides au logement existantes et de la finalité desdites mesures de rattrapages, n'a pas méconnu le droit au logement et ne repose pas sur une erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête doit être rejetée ;

Décide :

Article 1er

- La requête de l'Association des locataires de Monaco est rejetée ;

Article 2

- Les dépens sont mis à la charge de l'Association des locataires de Monaco ;

Article 3

- Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État ;