

## **Tribunal Suprême, 6 novembre 2001, Association des locataires de Monaco c/ Ministre d'Etat**

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	6 novembre 2001
<i>IDBD</i>	26861
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématique</i>	Immeuble à usage d'habitation

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2001/11-06-26861>

**LEGIMONACO**

[www.legimonaco.mc](http://www.legimonaco.mc)

## Abstract

### Compétence

Contentieux constitutionnel - Dispositions législatives - Recours en annulation

### Droits et libertés constitutionnels

Loi n° 1235 du 28 décembre 2000 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1er septembre 1947 - Stipulation conventionnelle - Moyen non invocable - Détermination législative des critères - Droit au logement garanti par la Constitution (non) - Principe d'égalité - Inapplicabilité du principe à des personnes qui ne sont pas dans la même situation au regard de l'objet direct des dispositions législatives - Exigence d'une condition de ressources justifiée ni par une différence de situation ayant un rapport direct avec l'objet de la loi ni par les caractères géographiques particuliers du pays - Méconnaissance du principe d'égalité - Qualité de personne protégée. Particularité du lien entre les personnes privilégiées et la Principauté - Exigence résultant des caractères géographiques particuliers du territoire

### Procédure

Contestation par voie d'action - Recevabilité

---

## Le Tribunal Suprême

*Siégeant et délibérant en assemblée plénière et statuant en matière constitutionnelle,*

Vu la requête, enregistrée le 27 février 2001, de l'Association des locataires de Monaco tendant à l'annulation de la loi n° 1235 du 28 décembre 2000, relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1er septembre 1947, publiée au Journal de Monaco du vendredi 29 décembre 2000, ou, à tout le moins, de ses articles 3, 6 alinéa 2, 13, 30 à 32 et 34 ;

### Ce faire :

Attendu que la loi attaquée est entachée d'inconstitutionnalité à un double titre :

Le premier est la méconnaissance du droit au logement résultant à la fois du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et des articles 21, 22 et 26 de la Constitution, qui, selon la requête, figure au nombre de ceux que consacre le titre III de la Constitution et au respect desquels il appartient au Tribunal Suprême de veiller. Plusieurs dispositions le violent :

- les dispositions transitoires applicables aux personnes occupant les logements en cause à la date de promulgation de la loi, caractérisant une aggravation extrême et une précarisation des occupants de ces logements ;
- la majoration des loyers de 13% par an, pendant cinq ans, du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2006 ;
- l'insuffisance des aides au loyer (aide différentielle de loyer) ;
- la possibilité de résiliation anticipée du bail par le propriétaire dans certains cas ;
- l'absence de droit au renouvellement au bail.

Le second chef d'inconstitutionnalité invoqué par la requête est la méconnaissance du principe d'égalité entre les ressortissants non monégasques, seuls certains d'entre eux pouvant bénéficier du régime du secteur réglementé établi par la loi contestée, et certains d'entre eux étant au surplus soumis à la condition de ne pas dépasser un certain seuil de ressources ;

Vu la contre-requête, enregistrée le 2 mai 2001, du Ministre d'État tendant au rejet de la requête, par des motifs que :

- le moyen tiré de la violation du droit au logement est inopérant, en ce que ce droit ne résulte que du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, rendu exécutoire à Monaco par ordonnance souveraine du 12 février 1998, et ne fait pas partie des droits et libertés consacrés par le titre III de la Constitution, au regard desquels peut seule être examinée par le Tribunal Suprême la constitutionnalité d'une loi ;
- le moyen est mal fondé, les dispositions transitoires de la loi assurant le maintien dans leur logement des locataires et occupants à titre principal qui étaient maintenus dans les lieux par application de l'ordonnance-loi du 17 septembre 1959, avec le bénéfice d'un bail de six ans, et garantissant à certains d'entre eux le renouvellement de ce bail, en prévoyant une majoration des loyers de 13%, dans un temps limité, au titre d'un réajustement constituant un impératif économique ;

- les dispositions relatives à l'allocation différentielle de loyer ne peuvent être examinées par le Tribunal Suprême ni au titre du contrôle de constitutionnalité des lois ni au regard de dispositions réglementaires qui seront prises pour l'application de la loi ;
- les dispositions permettant au propriétaire de reprendre dans certains cas le logement ne portent pas atteinte au droit du logement ;
- le moyen tiré de la violation du principe d'égalité doit être écarté, car le législateur peut tenir compte des différences de situations notamment en raison des particularités géographiques de la Principauté, dont l'exiguïté impose de prendre des mesures spécifiques pour éviter que ses nationaux soient contraints d'établir leur résidence à l'étranger, et limiter le bénéfice des dispositions applicables aux nationaux aux étrangers ayant des liens particuliers avec la Principauté ; pour certains de ces étrangers, « *enfants du pays* », la nature de mesure sociale de la protection qui leur est accordée justifie la condition de ressources ;

Vu la réplique, enregistrée le 31 mai 2001 par laquelle l'Association des locataires de Monaco persiste en ses conclusions par les motifs que l'intégration dans le droit interne monégasque du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a inséré les garanties fondamentales qu'il consacre dans l'ordre constitutionnel monégasque, que le droit au logement fait partie des droits consacrés par le titre III au regard duquel le Tribunal Suprême doit assurer le contrôle de la constitutionnalité des lois, notamment en ce qu'il est lié à l'inviolabilité du domicile, au droit au respect de la vie privée et familiale, et que la loi attaquée porte atteinte au droit au logement, tant dans ses dispositions transitoires que dans ses dispositions permanentes, notamment eu égard à l'importance de l'augmentation des loyers, l'absence de droit au maintien dans les lieux et au renouvellement du bail, à l'insuffisance des aides au logement, et, en particulier de l'aide différentielle de loyer, dont la loi aurait dû fixer les grands principes. L'Association requérante invoque également le principe d'égalité à l'encontre des dispositions de la loi limitant à certains ressortissants non-monégasques le bénéfice du régime qu'elle établit ;

Vu la duplique, enregistrée le 6 juillet 2001 par laquelle le Ministre d'État conclut encore au rejet de la requête par les motifs que la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, n'ayant pas été précédée d'une loi, nécessaire pour les traités affectant l'organisation constitutionnelle, n'a pas pu avoir pour effet d'insérer dans l'ordre constitutionnel, et notamment dans le titre III de la Constitution, les droits, tel le droit au logement, découlant de ce Pacte ; que ce droit ne peut être rattaché aux articles 20, 21, 22 et 26 de la Constitution ; que les dispositions de la loi, tant transitoires que permanentes, ne méconnaissent pas le droit au logement, mais donnent au contraire des garanties aux locataires ; que, comme le montre l'étude menée par le groupe de travail sur le devenir du secteur protégé, dont des extraits sont produits, le loyer moyen du secteur protégé par l'Ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 était inférieur à celui d'autres secteurs ; que l'augmentation des loyers du secteur protégé n'entraînera pas un alignement sur le secteur libre, mais une évolution économiquement plus rationnelle des loyers ; que sera assuré le renforcement de l'aide publique au logement, dont les modalités seront assurées par les ordonnances à caractère réglementaire prises pour l'exécution de la loi ; que, s'agissant du principe d'égalité, doivent être réitérées les observations de la contre-requête concernant la spécificité géographique de Monaco, justifiant que seuls les ressortissants non monégasques ayant un lien particulier avec le pays bénéficient, comme les Monégasques, des dispositions de la loi ;

Vu la triplique déposée après autorisation du Président du Tribunal Suprême, enregistrée le 10 août 2001, persistant à soutenir qu'en ratifiant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Principauté de Monaco a intégré ces droits dans son ordre interne parmi les libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution sans que la ratification ait été subordonnée à une loi l'autorisant, car le Pacte n'affecte pas l'organisation constitutionnelle pour laquelle une loi est prévue par l'article 14 de la Constitution ; que de plus le droit au logement résulte en substance des articles 20, 21, 22 et 26, figurant au Titre III, consacrant le droit au respect de la dignité humaine sous tous ses aspects ;

que la duplique a dénaturé les conclusions de l'association requérante, notamment en ce qui concerne l'article 30 de la loi, auquel il est reproché de ne pas avoir donné de garantie aux locataires, et en ce qui concerne l'exigence d'un bail écrit, qui entraîne celle d'un droit de bail s'ajoutant aux augmentations de loyer ; que de plus l'absence d'un droit au renouvellement du bail, sauf quelques exceptions, les majorations de loyers, qui peuvent aller au-delà de 13 % à défaut de conclusion du bail dans le délai prévu par le législateur (contrairement à la thèse du Ministre d'État selon laquelle il n'y aurait dans ce cas pas d'augmentation du tout), l'insertion de la loi dans un projet d'alignement des loyers du secteur protégé sur ceux du secteur libre prévu par un rapport (dont l'association produit la version intégrale en reprochant au Ministre d'État de n'avoir produit qu'une partie), caractérisent l'atteinte au droit au logement, sans que l'allocation différentielle de loyer dont ledit rapport prévoyait l'augmentation fasse l'objet d'une indexation ; que de même ce droit est méconnu par l'article 13, permettant à un propriétaire de résilier le bail d'un logement après l'avoir acquis ;

que doit être maintenu le moyen tiré de la violation du principe d'égalité du fait de la différence de traitement entre ressortissants non monégasques ;

Vu les ultimes observations en réponse à la triplique, enregistrées le 14 septembre 2001, par lesquelles le Ministre d'État rejette l'argumentation de l'Association, au motif : - qu'un traité ne peut être de nature à insérer des normes nouvelles au niveau constitutionnel ; - que le droit au logement ne peut être rattaché aux articles 20 et 26 de la Constitution ; - que, en toute hypothèse, la loi attaquée ne viole pas le droit au logement, notamment dans ses articles 30, 31 et 32, dont l'Association méconnaît la portée ; - que celle-ci tente seulement « *un procès en défiance* » contre l'État monégasque ; - que le rapport du groupe de travail insiste sur la nécessité d'un réajustement des loyers ; - et enfin que le principe

d'égalité n'est pas méconnu, la spécificité de la situation monégasque devant être prise en compte et la loi protégeant les étrangers établis de longue date ;

Vu la loi attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, et notamment son titre III et son article 90.A.2° ;

Vu le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, et notamment son article 11-1, rendu exécutoire par l'Ordonnance Souveraine n° 1330 du 12 février 1998 ;

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

Vu l'Ordonnance du 8 octobre 2001 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du Tribunal Suprême du 6 novembre 2001 ;

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

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

Oùï Maître Moliné, avocat aux Conseils, pour le Ministre d'État ;

Oùï Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

Sur le moyen tiré de la violation du droit au logement :

Considérant que le droit au logement reconnu par l'article 11-1 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 ne fait pas partie des libertés et droits consacrés par le titre III de la Constitution au regard desquels le Tribunal Suprême peut être saisi de recours en application de l'article 90.A.2° de la Constitution ; que l'Association requérante ne peut donc invoquer le droit au logement pour demander l'annulation de la loi attaquée ; que le moyen doit être rejeté ;

*Sur le moyen tiré de la violation du principe d'égalité :*

Considérant que si, en vertu de l'article 32 de la Constitution, « *l'étranger jouit dans la Principauté de tous les droits publics et privés qui ne sont pas formellement réservés aux nationaux* », il est loisible au législateur de ne pas traiter tous les étrangers de la même manière dès lors qu'ils ne se trouvent pas tous dans la même situation au regard de l'objet direct des dispositions qu'il adopte ; que, s'agissant de la détermination des personnes protégées par les dispositions relatives aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation, le législateur a pu tenir compte d'une part des liens particuliers de certains ressortissants étrangers avec la Principauté, d'autre part, des exigences résultant des caractères géographiques particuliers du territoire de celle-ci ;

Considérant que, selon l'article 3 de la loi attaquée :

« *Sont protégés au titre de la présente loi :*

1) *les personnes de nationalité monégasque ;*

2) *les personnes nées d'un auteur monégasque ;*

– *les conjoints, veufs ou veuves, de Monégasques ayant un enfant monégasque à charge ;*

– *les personnes non monégasques divorcées de Monégasques ayant, à charge ou non, un enfant monégasque de cette union ;*

– *les conjoints non monégasques veufs ou veuves de Monégasques ayant un enfant non monégasque à charge né de cette union ;*

3) *les personnes nées à Monaco qui résident à Monaco depuis leur naissance, à condition que celle-ci soit intervenue après vingt années au moins de résidence à Monaco d'un de leurs auteurs.*

Pourront toutefois être dispensés de la condition de naissance à Monaco les personnes qui, tout en remplissant les autres conditions, seraient nées hors de la Principauté pour des raisons médicales, exceptionnelles ou de force majeure dont les circonstances seront appréciées cas par cas » ;

Considérant qu'en comptant parmi les personnes protégées les ressortissants non monégasques répondant aux critères définis aux paragraphes 2 et 3 de l'article 3, le législateur a tenu compte de leurs liens particuliers avec des Monégasques ou avec le pays ; que la particularité de ces liens, eu égard aux caractères géographiques particuliers du territoire, est en rapport direct avec l'objet de la loi ; qu'ainsi le législateur a pu limiter à ces ressortissants le bénéfice de la protection, et ne pas l'étendre à tous les étrangers habitant à Monaco ; que le moyen tiré de la violation du principe d'égalité n'est pas fondé en ce qui concerne l'article 3 ;

Considérant toutefois que, selon l'alinéa 2 de l'article 6, « *la qualité de personne protégée au sens de l'article 3 ne peut être reconnue aux personnes de la catégorie 3, dont les ressources dépassent un plafond dont le montant est fixé chaque année par Ordonnance Souveraine* » ; que la condition de ressources n'est imposée ni pour les personnes de nationalité monégasque ni pour les ressortissants non monégasques de la catégorie 2 ; que l'ajout de conditions supplémentaires pour les ressortissants non monégasques de la seule catégorie 3 n'est motivé ni par une différence de situation ayant un rapport direct avec l'objet de la loi ni par les caractères géographiques particuliers du pays ; que la

condition de ressources est prévue par l'article 34 de la loi pour l'octroi de l'allocation différentielle de loyer sans faire de différence entre les catégories de personnes protégées ; qu'ainsi en établissant une condition de ressources pour les seules personnes de la catégorie 3, l'alinéa 2 de l'article 6 a violé le principe d'égalité et doit être annulé ;

**DÉCIDE :**

**Article 1er**

L'alinéa 2 de l'article 6 de la loi n° 1235 du 28 décembre 2000 est annulé.

**Article 2**

Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

**Article 3**

Les dépens sont partagés par moitié entre les parties.

**Article 4**

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