

## **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>	26862
<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/2001/11-06-26862>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif réglementaire

### Recours pour excès de pouvoir

Disposition réglementaire prise en exécution d'une disposition législative elle-même annulée - Annulation - Défaut de délibération du Conseil de Gouvernement - Vice de procédure entachant l'acte réglementaire - Moyen manquant en droit - Défaut de consultation de la Commission mixte d'étude du problème du logement - Vice de procédure entachant l'acte réglementaire - Moyen manquant en droit - Mode de détermination de l'allocation différentielle de logement non entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, ni d'une erreur de droit

---

## Le Tribunal Suprême

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

Vu la requête, enregistrée le 27 février 2001, de l'Association des locataires de Monaco tendant à l'annulation ; 1° de l'Ordonnance Souveraine n° 14712 du 28 décembre 2000 fixant les modalités d'application de la loi n° 1235 du 28 décembre 2000 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation ; 2° de l'arrêté ministériel n° 2000-609 du 29 décembre 2000 portant application de la loi n° 1235 du 28 décembre 2000 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation, publiées au Journal de Monaco du 29 décembre 2000 ;

### Ce faire :

Attendu que les décisions attaquées doivent être annulées pour les motifs suivants :

- l'annulation de la loi n° 1235 du 28 décembre 2000 qu'a demandée l'Association requérante par une requête enregistrée sous le numéro TS 2001-4 doit entraîner par voie de conséquence celle de l'Ordonnance souveraine et de l'arrêté ministériel pris pour son application, que l'annulation de cette loi prive de base légale,
- l'ordonnance et l'arrêté ont été pris sur une procédure irrégulière, car ils l'ont été, selon leurs visas, au vu de délibérations du Conseil de Gouvernement du 3 août 2000, alors que, d'une part, ils auraient dû, selon les articles 45 et 47 de la Constitution, être délibérés en Conseil de Gouvernement, et que, d'autre part, la délibération du 3 août 2000 est antérieure à la loi du 28 décembre 2000 pour l'application de laquelle ils sont pris ;
- ces deux textes n'ont pas été soumis préalablement, pour avis, à la Commission mixte d'étude sur le problème du logement instituée par l'Ordonnance Souveraine du 23 février 1959.
- l'ordonnance attaquée est également entachée de vices de légalité interne :

en retenant, pour l'allocation différentielle de loyer prévue par l'article 34 de la loi du 28 décembre 2000, des loyers de référence ne correspondant pas à l'augmentation des taux effectifs de loyers et en ne prévoyant pas l'indexation des loyers de référence sur les taux effectifs, ce qui est entaché d'erreur manifeste d'appréciation et méconnaît l'article 11-1 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les articles 21 et 22 de la Constitution ; en permettant à la Direction de l'habitat de procéder à des investigations qui sont attentatoires à la dignité humaine et à l'inviolabilité du domicile, et qui ne pouvaient être autorisées qu'en vertu d'une loi ; - en donnant un fondement réglementaire au régime de l'aide nationale au logement, exclusive de l'allocation différentielle de loyer ; - en permettant à l'Administration de refuser cette allocation en se prévalant seulement d'un doute,

- l'arrêté attaqué, relatif aux conditions d'établissement du registre des personnes protégées prévu par l'article 6 alinéa 1 de la loi du 28 décembre 2000, ne précise pas les critères de cette inscription et les conditions dans lesquelles le Ministre d'État peut s'opposer à celle-ci, ce qui constitue une lacune contraire aux exigences de la loi ;

Vu la contre-requête enregistrée le 2 mai 2001 par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les motifs que :

- la loi n° 1235 du 28 décembre 2000, sur le fondement de laquelle ont été pris l'ordonnance et l'arrêté attaqués, n'encourant aucun grief d'atteinte aux libertés et droits proclamés par le titre III de la Constitution, leur donne base légale ;
- si l'ordonnance et l'arrêté attaqués ont été pris au vu de délibérations antérieures à la loi du 28 décembre 2000, la procédure d'élaboration de ces actes a pu être légalement commencée avant la promulgation et la publication de cette loi, dès lors que l'ordonnance a été prise le même jour que la loi et l'arrêté le lendemain ;

- les dispositions dont les actes attaqués assurent l'exécution, en l'occurrence les articles 6 et 34 de la loi, ont été votées dans les mêmes termes que le projet de loi n° 710, eux-mêmes puisés dans les projets n° 700 et 705, et ces projets ayant été débattus en Conseil de Gouvernement, celui-ci était à même de délibérer sur les actes réglementaires subséquents, avant même la promulgation de la loi ; la délibération du Conseil de Gouvernement avant la promulgation et l'entrée en vigueur de celle-ci est dépourvue de toute incidence sur la régularité de la procédure ;
- la Commission mixte d'étude du problème de logement instituée par l'Ordonnance Souveraine du 23 février 1959, n'ayant à être consultée que « sur les dispositions législatives ou réglementaires relatives aux prix des loyers », n'avait pas à l'être sur l'Ordonnance Souveraine et l'arrêté ministériel attaqués, qui ne portent pas sur le prix des loyers ;
- au fond, aucune disposition de la loi n° 1212 du 29 décembre 1998 ou de la loi n° 1235 du 28 décembre 2000 ne prévoit la stricte indexation de l'allocation différentielle de loyer sur l'évolution des loyers résultant des mesures de réajustement ; son évolution est déterminée avant tout par référence à la valeur locative moyenne des logements, en tenant compte de la surévaluation antérieure des loyers de référence précédemment retenus pour les logements F2, F3 et F4, et de la sous-évaluation pour les logements F5 et F6 ; ni le Pacte international du 16 décembre 1966 ni l'article 21 de la Constitution n'ont de rapport avec la question technique de l'évolution des loyers de référence ;
- la hausse moyenne des loyers, sur deux ans, de 26 % ne peut être opposée à des loyers de référence fixés par type de logement, qui sont ceux du secteur réglementé ; les loyers de référence définis par l'Ordonnance Souveraine attaqués sont très largement supérieurs aux loyers généralement constatés sous l'empire de l'ancienne Ordonnance-loi n° 699 du 17 septembre 1959 ;
- les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance attaquée, qui ont pour seul objet de vérifier sur pièces les informations relatives aux demandes d'allocation différentielle de loyer, ne prévoient aucune visite domiciliaire, fouille ou autre perquisition, qui violerait les articles 20, 21 et 22 de la Constitution ;
- l'ordonnance attaquée n'a pas pour objet et pour effet de donner un fondement réglementaire à l'aide nationale au logement, car elle ne la régit pas ;
- les critères des personnes protégées n'avaient pas à être précisés par l'arrêté ministériel attaqué car ils le sont déjà par la loi ;
- le pouvoir de refuser le bénéfice de l'allocation différentielle de loyer en cas de doute persistant sur la sincérité de la déclaration du demandeur est justifié par la nécessité de produire des justificatifs sincères ;

Vu la réplique enregistrée le 31 mai 2001, par laquelle l'Association requérante persiste en ses conclusions, par les motifs que :

- les actes attaqués sont dépourvus de base légale ;
- ils ont été délibérés en Conseil de Gouvernement à une date où le projet de loi n'était même pas déposé ou que, s'ils ont été remaniés au vu du projet de loi n° 710 ou encore des débats du Conseil national, ils n'ont pas été délibérés en Conseil de Gouvernement ; si les dispositions des articles 6 et 34 de la loi n° 1235 reprennent les termes du projet de loi n° 710, eux-mêmes puisés dans les premières versions de projets de loi (n° 700 et n° 705), les actes d'application d'un texte ne peuvent être conçus et délibérés avant même que le projet du texte qu'ils appliquent ait été régulièrement déposé et adopté ;
- la commission du logement aurait dû être consultée, les conditions dans lesquelles sont définies les personnes éligibles au régime de la loi n° 1235 et déterminées les modalités d'inscription des personnes protégées portant sur le champ d'application des loyers ;
- l'indexation de l'allocation différentielle de loyer aurait dû être réalisée au titre de la conciliation entre droit au logement et droit de propriété ; la référence à la valeur locative moyenne des loyers est dépourvue de justification et entraîne une minoration des taux au regard de l'augmentation subie effectivement par les locataires du secteur aidé ;
- les investigations que permet l'article 8 de l'ordonnance attaquée comportant intrusion dans la vie privée et le domicile des locataires sont attentatoires à la dignité de la personne humaine et ne pouvaient être définies que par la loi ; la possibilité pour l'Administration de se procurer des informations auprès de tous organismes, notamment par croisement des fichiers, est attentatoire aux libertés fondamentales et ne pouvait résulter d'une Ordonnance Souveraine,
- la possibilité de suspendre le bénéfice de l'allocation en cas de simple doute laisse place à l'arbitraire administratif ;

- en prévoyant que l'allocation différentielle de loyer est versée à ceux qui ne peuvent bénéficier de l'aide nationale au logement, celle-ci se trouve dotée d'un fondement réglementaire dont elle ne disposait pas, dans des conditions qui ne justifient pas de la légalité et de l'institution de cette aide ;
- l'arrêté ministériel est lacunaire sur les conditions dans lesquelles le Ministre doit mettre en œuvre les critères fixés par la loi ;

Vu la duplique enregistrée le 6 juillet 2001 par laquelle le Ministre d'État conclut de nouveau au rejet de la requête, par les motifs que :

- l'Ordonnance Souveraine et l'arrêté d'application de la loi n° 1235 ont pu être préparés avant même la discussion du projet de loi, qui, pour ne pas être encore déposé, n'en était pas moins parfaitement connu des services ; la loi votée étant conforme au projet au vu duquel les textes d'application ont été préparés, la procédure a été régulière ;
- la Commission mixte d'étude du problème du logement, compétente pour les dispositions relatives aux prix des loyers, n'avait pas à être consultée car l'ordonnance et l'arrêté ne sont pas relatifs au prix des loyers ;
- l'indexation de l'allocation différentielle de loyer n'est pas imposée par la loi et les loyers de référence ne sont pas seulement ceux de l'ex-Ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 ; l'examen des demandes d'allocation différentielle de loyer fait ressortir que les loyers moyens par types d'appartements sont très nettement inférieurs aux loyers de référence fixés pour les années 2000 et 2001, la charge effective des locataires de ces secteurs d'habitation se trouvant d'ores et déjà entièrement prise en compte dans le calcul de l'allocation différentielle ; l'augmentation des prix des loyers est compensée largement par cette allocation sans forcément en décharger totalement les locataires ;
- les contrôles prévus par l'Ordonnance attaquée sont seulement des contrôles sur pièces, les informations collectées n'étant couvertes par aucun secret ;
- la possibilité de refuser l'allocation différentielle de logement est fondée sur l'existence d'un doute persistant, et non d'un simple doute, et ne concerne pas la suspension ou le retrait de l'allocation ;
- l'arrêté ministériel n'avait pas à fixer des critères qui sont déjà fixés par la loi et qui entraînent compétence liée ;

Vu la triplique, déposée après autorisation du Président du Tribunal Suprême, enregistrée le 10 août 2001, par laquelle l'Association requérante persiste en ses conclusions par les motifs que :

- la loi finalement votée le 28 décembre 2000 n'est pas identique au projet de loi au vu duquel les textes d'application ont été préparés, ce qui entache d'irrégularité la procédure d'élaboration de ces textes ;
- l'Ordonnance Souveraine et l'arrêté ministériel attaqués s'insèrent dans un mécanisme juridique qui est bien relatif au prix des loyers, pour lequel la consultation de la Commission mixte d'étude du problème du logement s'imposait ;
- l'absence d'indexation de l'allocation différentielle de loyer fait peser la très lourde augmentation des loyers sur les locataires et non sur la société ; la charge locative effective des locataires du secteur d'habitations protégé est loin d'être prise en compte dans le calcul de l'allocation différentielle de loyer, d'autant moins que ne sera pas répercutée l'augmentation annuelle de 13 % sur cinq ans ; il en résulte une atteinte au droit au logement ;
- l'article 8 de l'Ordonnance Souveraine attaquée confère à la Direction de l'habitat des pouvoirs d'investigations arbitraires, de visites domiciliaires et intrusions dans la vie privée ; le « doute persistant » permet non seulement de rejeter des demandes nouvelles mais de suspendre le bénéfice d'une allocation ;
- si le Ministre ne peut refuser l'inscription d'une personne protégée selon les articles 3, 4 et 6 de la loi, il a un pouvoir d'appréciation ; les modalités de notification et de contestation des décisions de refus d'inscription auraient dû être précisées ;

Vu les ultimes observations, en réponse à la triplique, enregistrées le 14 septembre 2001, par lesquelles le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les motifs que si les articles 45 et 47 de la Constitution imposent que les ordonnances souveraines soient délibérées en Conseil de Gouvernement, ils ne précisent pas les modalités de cette délibération, qui peut intervenir en quelque état que ce soit de la procédure législative ; les projets successifs de la loi ont tous été rédigés dans les mêmes termes au moins en ce qui concerne les dispositions déterminant le contenu des actes attaqués, comme le montre notamment le projet 705 qui est versé aux débats à titre d'illustration ; la Commission du logement n'avait pas à être consultée ; les loyers de référence devant être fixés annuellement, il n'y avait pas à fonder sur de simples hypothèses l'indexation de l'allocation différentielle de loyer ; il n'est prévu que des contrôles sur pièces ; l'arrêté ministériel n'avait pas à préciser des critères qui sont entièrement définis par la loi ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu 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 ;

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 la Constitution ;

Vu l'Ordonnance Souveraine 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 ;

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

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

Ouï Maître Molinié, avocat aux Conseils, pour le Ministre d'État ;

Ouï Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

### **Sur les moyens dirigés à la fois contre l'Ordonnance Souveraine et contre l'arrêté ministériel :**

*Sur le moyen tiré du défaut de base légale :*

Considérant que, par une décision en date de ce jour, le Tribunal Suprême a rejeté la requête en annulation dirigée contre la loi n° 1235 du 28 décembre 2000, à l'exception de l'alinéa 2 de l'article 6 dont il a prononcé l'annulation ; que, par suite, l'Association requérante n'est pas fondée à soutenir que l'Ordonnance Souveraine et l'arrêté ministériel attaqués sont privés de base légale, à l'exception de celles de leurs dispositions qui trouvent leur fondement dans l'alinéa 2 de l'article 6 ; que l'article 1er de l'Ordonnance Souveraine attaquée a été pris pour l'application de l'alinéa 2 de l'article 6 ; que l'annulation de cet alinéa doit entraîner en conséquence celle de l'article 1er de l'Ordonnance Souveraine attaquée,

*Sur le moyen tiré de l'irrégularité de la délibération du Conseil de Gouvernement :*

Considérant que les dispositions de la loi du 28 décembre 2000 pour l'application desquelles ont été pris respectivement le 28 décembre 2000 et le 29 décembre 2000 l'Ordonnance Souveraine et l'arrêté ministériel attaqués figuraient déjà dans un projet de loi au regard duquel ces actes ont pu faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement le 3 août 2000 ; que, dans ces conditions, ils n'avaient pas à faire l'objet d'une nouvelle délibération après l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2000 ; que le moyen tiré de l'irrégularité de la délibération du Conseil de Gouvernement n'est pas fondé et doit être rejeté ;

*Sur le moyen tiré de l'absence de consultation de la Commission mixte d'étude du problème de logement :*

Considérant que, selon l'article 1er de l'Ordonnance Souveraine n° 1959 du 23 février 1959 qui crée cette commission, celle-ci « sera obligatoirement consultée, donnera son avis et formulera des suggestions en matière de logement : ... b) sur les dispositions législatives ou réglementaires relatives aux prix des loyers » ; que, si l'Ordonnance Souveraine et l'arrêté ministériel attaqués se rapportent aux conditions de location de locaux à usage d'habitation, ils ne comportent pas de dispositions relatives aux prix des loyers ; que, dès lors, le moyen tiré du défaut de consultation de cette Commission n'est pas fondé et doit être rejeté ;

### **Sur les moyens dirigés contre l'Ordonnance Souveraine seule ;**

*Sur les moyens relatifs aux dispositions de l'article 6 et de l'annexe déterminant l'allocation différentielle de loyer, tirés de la méconnaissance du droit au logement comme étant fondées sur un niveau insuffisant du loyer de référence et comme ne comportant pas d'indexation :*

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 propriété proclamé par l'article 24 de la Constitution ;

Considérant que la fixation des loyers de référence servant au calcul de l'allocation différentielle de loyer n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation et n'a pas méconnu le droit au logement ; que, s'il appartient au pouvoir réglementaire de fixer chaque année les bases de calcul de l'allocation différentielle de loyer en tenant compte de l'évolution des loyers, il n'est pas tenu d'adopter des mesures d'indexation ; que les moyens relatifs à l'allocation différentielle de loyer ne sont pas fondés et doivent être rejetés ;

*Sur le moyen relatif à l'article 8 de l'Ordonnance Souveraine, tiré de la violation de l'article 21 de la Constitution, garantissant l'inviolabilité du domicile, et de l'article 22, garantissant le respect de la vie privée et familiale :*

Considérant que les alinéas 2 et 3 de l'article 8 de l'Ordonnance Souveraine, en permettant à la Direction de l'Habitat de diligenter toutes investigations complémentaires auprès des organismes compétents, et aux autres services compétents d'effectuer des contrôles à tout moment, n'ont ni pour objet ni pour effet d'habiliter la Direction de l'Habitat et les autres services compétents à procéder à des perquisitions et visites domiciliaires, mais seulement à des contrôles sur pièces ; qu'ils ne les autorisent pas non plus à obtenir des organismes compétents des informations en méconnaissance des secrets protégés par la loi ; que le moyen n'est pas fondé et doit être rejeté ;

*Sur le moyen relatif à l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine, tiré de la méconnaissance des limites du pouvoir réglementaire en ce qu'il donne un fondement à l'aide nationale au logement :*

Considérant que l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine, en tenant compte de l'existence de l'aide nationale au logement, n'a eu ni pour objet ni pour effet d'en déterminer le statut juridique ; que le moyen n'est pas fondé et doit être rejeté ;

*Sur les moyens dirigés contre l'arrêté ministériel seul, tirés de l'absence de précision sur les critères d'identification des personnes protégées et sur les modalités de notification et de contestation des refus d'inscription :*

Considérant d'une part que les critères permettant l'identification des personnes protégées ont été fixés par les articles 3 à 7 de la loi du 28 décembre 2000 ; qu'ils n'avaient pas à être précisés par arrêté ministériel ; d'autre part que, les conditions de notification et de contestation des refus d'inscription étant régies par le droit commun, l'arrêté ministériel, n'avait pas à les rappeler ; que les moyens ne sont pas fondés et doivent être rejetés ;

## **DÉCIDE :**

### **Article 1er**

- L'article 1er de l'Ordonnance Souveraine n° 14712 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.