

**Tribunal Suprême, 29 mai 2013, S.A.M. « E. », Société civile particulière « SCI de l'Ouest », Société civile particulière « SCI SAKURA », S.A.M. « les Trois Mimosas », S.A.M. « PARFI », SCI particulière « SCI des Villas Clotilde et Rosario » c/ État de Monaco**

---

|                                |  |
|--------------------------------|--|
| <i>Type</i>                    | Jurisprudence  |
| <i>Jurisdiction</i>            | Tribunal Suprême   |
| <i>Date</i>                    | 29 mai 2013  |
| <i>IDBD</i>                    | 11353  |
| <i>Matière</i>                 | Administrative   |
| <i>Intérêt jurisprudentiel</i> | Fort   |
| <i>Thématiques</i>             | Immeuble à usage d'habitation ; Baux ; Loi et actes administratifs unilatéraux ;<br>Limitation légale d'activité professionnelle |

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2013/05-29-11353>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif

### Procédure

Ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême

Article 38 : tierce opposition - Défaut des conditions inhérentes à la procédure de tierce opposition

Faculté pour le juge (oui) - Droit pour les requérants (non) - Irrecevabilité de la tierce opposition - Jonction d'instances présentant à juger les mêmes questions prévue ni par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni par la Constitution, ni par une norme législative ou réglementaire, ni par un principe général de droit

---

## LE TRIBUNAL SUPRÊME,

*Siégeant et délibérant en Assemblée plénière,*

Vu la requête en tierce opposition présentée par la société anonyme monégasque E., la société civile particulière SCI DE L'OUEST, la société civile particulière SCI SAKURA, la société anonyme monégasque LES TROIS MIMOSAS, la société anonyme monégasque PARFI et la société civile particulière SCI DES VILLAS CLOTILDE ET ROSARIO, enregistrée au Greffe Général le 15 juin 2012, et tendant à l'annulation de la décision n° TS 2011-14 du Tribunal Suprême du 16 avril 2012 et de la loi n° 1.377 du 18 mai 2011 modifiant la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1er septembre 1947 ;

Ce faire,

Attendu que, selon la requête en tierce opposition, les requêtes n° 2011-13 et 2011-14 introduites devant le Tribunal Suprême tendaient à l'annulation de la même loi n° 1.377 du 18 mai 2011 ; que ces deux requêtes n'ont pourtant pas été jointes par le Tribunal Suprême pour qu'il soit statué par une même décision ; que la requête n° 2011-13, introduite par les requérantes, a été jugée le 4 juillet 2011 alors que la requête n° 2011-14, introduite postérieurement, a été jugée dès le 16 avril 2011 ;

Attendu que l'absence de jonction a porté atteinte au droit des requérantes à la jonction des instances qu'elles tiennent du principe de loyauté des débats ; que les requérantes se voient opposer la décision du 16 avril 2011 et les motifs des articles qu'elles contestaient sans qu'elles aient pu présenter leurs observations ; que l'absence de jonction a, de ce fait, méconnu leur droit de faire valoir leurs prétentions en justice reconnu par l'article 6 alinéa 1er de la Convention européenne des droits de l'homme ; que la décision du Tribunal Suprême n° 2011-14 du 16 avril 2011 devra donc être annulée ;

Attendu que les articles 11 alinéa 6, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 21, 22 et 23 de la loi n° 1.377 du 18 mai 2011 sont inconstitutionnels pour les motifs développés dans la requête n° 2011-13 produite à l'appui de la tierce opposition ; que, comme il est aussi démontré dans la requête n° 2011-13, la loi n° 1.377 est même inconstitutionnelle dans son ensemble en ce qu'elle ne prévoit pas de compensation financière pour les sujétions imposées aux propriétaires des locaux du secteur protégé ; que l'ensemble de la loi n° 1.377 devra donc être annulé ;

Vu la contre-requête du Ministre d'État enregistrée au Greffe Général le 9 août 2012, tendant au rejet de la requête en tierce opposition pour les motifs que la jonction des instances n'est jamais un droit pour les requérants ; que, en présence de deux requêtes distinctes formées contre le même acte, le juge peut, sans méconnaître les droits des requérants, statuer sur chacune d'elles séparément dès lors que chaque requérant a pu faire valoir ses arguments et observations lors de l'instruction et de l'audience concernant sa propre requête ; que l'autorité de la chose jugée qui s'attache à la décision du 16 avril 2012 ne concerne que les dispositions de la loi qui ont été annulées par cette décision, les réserves d'interprétation et, sous réserve de faits nouveaux, les moyens expressément écartés par cette décision ; que tous les moyens différents – ou partiellement différents – de ceux qui ont été examinés dans la décision du 16 avril 2012, soulevés par les requérantes, ont été examinés dans la décision n° 2011-13 du 4 juillet 2012 ; que la requête en tierce opposition est donc irrecevable ;

Vu le mémoire sur tierce opposition présenté par l'ASSOCIATION DES PROPRIÉTAIRES et par Monsieur F., enregistrée au Greffe Général le 20 août 2012 et tendant à l'annulation de la loi n° 1.377 du 18 mai 2011 modifiant la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1er septembre 1947 ;

Attendu que c'est à juste titre que les sociétés tiers opposantes considèrent que leurs droits ont été méconnus du fait de l'absence de jonction des affaires n° 2011-13 et 2011-14, contrairement à une jurisprudence constante du Tribunal Suprême ;

Attendu que, en matière constitutionnelle, les décisions de rejet n'ont qu'un effet relatif en ce qu'elles ne font pas obstacle au recours parallèle d'un tiers ; que cependant les libertés et droits fondamentaux garantis par le Titre III de la

Constitution bénéficiant à tous ; qu'il y a donc indivisibilité des intérêts du requérant originaire et du tiers opposant ; que, de ce fait, le Tribunal Suprême devra constater que les effets de la tierce opposition doivent s'étendre aux parties à l'instance initiale et réformer sa décision n° 2011-14 ;

Attendu, sur le fond, que la loi n° 1.377 porte atteinte au droit de propriété reconnu par l'article 24 de la Constitution en ce qu'elle aggrave les contraintes imposées aux propriétaires immobiliers par la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, amendée par la loi n° 1.291 du 21 décembre 2004 ; que les atteintes portées au droit de propriété doivent être justifiées par des fins d'intérêt général, ne pas excéder ce qui est nécessaire à la réalisation de ces fins et être compensées par une indemnité inscrite dans la loi ; que si la constitutionnalité des précédentes atteintes avait pu être admise en raison de leur caractère provisoire, le grief d'inconstitutionnalité était susceptible de revivre si elles étaient indéfiniment prorogées ; qu'en l'espèce le cumul des atteintes portées au fond du droit de propriété par la loi attaquée avec le caractère permanent de cette législation la rend inconstitutionnelle ;

Attendu que les articles 2 et 7 de la loi privent le bénéficiaire du droit de reprise de reprendre les locaux loués pour y exercer uniquement une activité professionnelle non commerciale sans y habiter également, qu'une telle limitation porte également atteinte à la liberté d'entreprendre, corollaire du droit de propriété ;

Attendu que l'article 3 porte atteinte au droit de propriété en permettant le reclassement d'une personne protégée dans une catégorie supérieure à la sienne sur la base du simple critère de motif légitime alors que l'absence de précision sur le « *motif légitime* » permettant d'autoriser le reclassement d'une personne protégée dans une catégorie supérieure constitue une incompétence négative du législateur ;

Attendu que l'article 4, en prévoyant que les périodes passées à l'étranger « *pendant la minorité* », et celles « *dont la durée cumulée n'excède pas dix-huit mois* » ne constituent pas des interruptions pour l'appréciation des conditions de durée ou de continuité de résidence à Monaco permettant le classement dans les catégories de personnes protégées, étend à l'excès le nombre des personnes imposées comme candidats à la location, sans justification par le caractère plus ou moins involontaire du séjour hors de la Principauté ;

Attendu que l'assouplissement, par l'article 5 de la loi, des critères d'exclusion de la liste des personnes protégées pour des raisons de commodité de contrôle ne peut que tendre à favoriser les montages juridiques pour contourner la loi ;

Attendu que l'article 9 de la loi étend les dispositions restrictives du droit de propriété à des locaux et à des personnes normalement situées hors du champ d'application de la loi n° 1.235 ;

Attendu que l'article 11 étend à des locaux ou parties de locaux non soumis à la loi n° 1.235 les dispositions restrictives du droit de propriété sur la base de critères arbitraires ; que l'atteinte est d'autant plus excessive que le locataire doit être réintégré dans les lieux après achèvement des travaux sans prévoir aucun réajustement du loyer tenant compte de la nouvelle surface habitable, alors qu'en sens contraire interdiction est faite au propriétaire de procéder à la scission ou à la réunion d'un lot lui appartenant plus d'une fois par décennie et que la dérogation prévue à ce principe laisse place à l'arbitraire ;

Attendu que l'article 12 opère une double extension du domaine d'application de la loi n° 1.235, en créant de nouveaux cas dans lesquels un bail se poursuit automatiquement au bénéfice de personnes autres que son titulaire et de nouvelles catégories de personnes susceptibles de bénéficier des dispositions protectrices de la loi n° 1.235 par la poursuite du bail à leur profit en cas de décès, abandon de domicile ou départ définitif du locataire pour raisons de santé ;

Attendu que l'article 13 en son alinéa 1 porte de 3 à 6 mois le délai de préavis imparti au propriétaire pour notifier au locataire l'exercice de son droit de reprise alors que le Tribunal Suprême avait déjà sanctionné l'augmentation de ce délai de 3 à 12 mois par la loi n° 1.291 du 21 décembre 2004 ; que le locataire demeure astreint à un délai de 3 mois ; qu'en son alinéa 2 il prévoit que le droit de reprise ne peut être exercé durant les 6 premiers mois du bail lorsque le locataire est handicapé ou âgé de plus de 65 ans, reportant partiellement sur le propriétaire une obligation de relogement qui relève de la vocation sociale de l'État ;

Attendu que l'article 14 porte une atteinte excessive au droit de propriété, d'une part, en faisant bénéficier à titre « *personnel* » le locataire évincé par le droit de reprise du propriétaire des dispositions protectrices de la loi 1.235 sur des locaux ne relevant pas du secteur protégé ; d'autre part, en prévoyant des critères particulièrement restrictifs de prise en charge du relogement du locataire évincé en situation de dépendance ou âgé de plus de 70 ans par l'État et en faisant peser sur le propriétaire la charge de la preuve de l'impossibilité de relogement ;

Attendu que l'article 19, d'une part, fixe arbitrairement à 18 mois la durée maximale imposée au propriétaire pour l'exécution des travaux de remise en état ; d'autre part, réserve un droit de visite à l'administration d'autant moins justifié que l'offre de location que doit préalablement lui communiquer le propriétaire doit être accompagnée d'une attestation de moins d'un an délivrée par un organisme vérificateur agréé par l'administration ; qu'il limite à six ans la durée du bail que le propriétaire peut signer avec une personne non protégée de son choix lorsque son offre de location est infructueuse ; enfin qu'il impose au propriétaire de nombreuses obligations le rendant passible d'une amende administrative ;

Attendu que l'article 23 relatif au droit de préemption porte atteinte à la liberté du propriétaire d'aliéner librement son bien pour, d'une part, étendre le champ d'application de la loi s'agissant des immeubles concernés, et pour, d'autre part, aboutir à une dépossession de parties d'immeubles ne relevant pas de la loi alors même que le propriétaire ne souhaiterait aliéner ou apporter en société que la partie d'immeuble relevant de la loi sur le secteur protégé ;

Attendu que la loi n° 1.377 porte atteinte au principe d'égalité consacré par les articles 17 et 32 de la Constitution en ce que les articles 3, 11, 15, 19 et 20 font référence à la notion de « *motif légitime* » laissée à l'appréciation de l'administration ; qu'une telle imprécision constitue de plus une incompétence négative du législateur ;

Attendu que la loi n° 1.377 porte atteinte au principe d'inviolabilité du domicile garanti par l'article 21 de la Constitution en ce que les visites domiciliaires prévues par l'article 19 peuvent être décidées par l'administration sans que les critères définissant les motifs de ces visites ou en en déterminant la procédure, par une incompétence négative du législateur, soient précisés dans la loi ;

Attendu qu'elle porte atteinte au principe de respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 22 de la Constitution en ce que l'article 16 autorise, sans limites ni garanties, le locataire à avoir accès à toutes informations utiles à la fixation du loyer relevant de la vie privée et donnant le pouvoir à la commission arbitrale d'en ordonner la communication ;

Attendu qu'elle porte atteinte au principe de la légalité des poursuites consacré par l'article 19 de la Constitution et à ses corollaires, le respect des droits de la défense et le droit à la présomption d'innocence, en ce qui concerne les sanctions d'amendes administratives prévues par les articles 15, 17 et 22 ; que de surcroît le 7e alinéa de l'article 15 réintroduit une mesure relative aux sanctions qui avait été annulée par le Tribunal Suprême dans sa décision du 16 janvier 2006 ;

Attendu que les articles 15, 17 et 22 de la loi portent atteinte au principe de la légalité et de personnalité des peines consacré par l'article 20 de la Constitution ainsi qu'à ses corollaires, les principes de nécessité et de non-cumul des peines ;

Attendu qu'en raison de la gravité des atteintes portées aux règles constitutionnelles et de l'inséparabilité de ses dispositions l'ensemble de la loi doit être déclarée contraire à la Constitution ;

Vu les observations du Ministre d'État enregistrées au Greffe Général le 24 septembre 2012 tendant d'une part à la requalification du « *mémoire sur tierce opposition* » en « *intervention volontaire* » et d'autre part à son rejet au motif que, la tierce opposition étant irrecevable, l'intervention l'est nécessairement par voie de conséquence.

Vu les décisions n° 2011-14 et 2011-13 rendues par le Tribunal Suprême respectivement le 16 avril 2012 et le 4 juillet 2012 ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution et notamment ses articles 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 32 et 90-A-2° ;

Vu l'Ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur le Tribunal Suprême ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, telle qu'amendée par le protocole n° 11, ainsi que son protocole n° 4 et l'Ordonnance n° 408 du 15 février 2006 qui les a rendus exécutoires, et notamment son article 6 § 1er ;

Vu la loi n° 1.377 du 18 mai 2011 modifiant la loi n° 1.235 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 l'Ordonnance du 8 avril 2013 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 15 mai 2013 ;

À l'audience du 15 mai 2013 sur le rapport de Monsieur Jean-Michel Lemoyne de Forges, Vice-président du Tribunal Suprême ;

Oùï Maître Denis Garreau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour les sociétés E., SCI DE L'OUEST, SCI SAKURA, LES TROIS MIMOSAS, PARFI et SCI DES VILLAS CLOTILDE ET ROSARIO.

Oùï Maître Christine Pasquier-Ciulla, avocat-défenseur pour l'Association des propriétaires et M. Fabre ;

Oùï Maître Jacques Molinié, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'État ;

Oùï Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

*Sur la tierce opposition,*

Considérant qu'aux termes de l'article 38 de l'Ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée sur le Tribunal Suprême, « *La tierce opposition ne peut être reçue que si elle émane d'une personne dont les droits ont été méconnus (...)* » ;

Considérant que les sociétés tiers opposantes fondent leur action sur le droit à la jonction des instances n° 2011-13 et n° 2011-14 qu'elle tiendraient du principe de loyauté des débats et de l'article 6 § 1er de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que toutefois elles n'établissent pas, ni même n'allèguent, que l'ensemble des moyens soulevés par les parties aux instances n° 2011-13 et 2011-14 n'aurait pas été examiné par le Tribunal Suprême ;

Considérant au surplus que ni l'article 6 § 1er de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni aucun texte constitutionnel, législatif ou réglementaire, ni aucun principe général du droit, ne régit, ni même ne prévoit, la jonction des instances présentant à juger les mêmes questions ; qu'ainsi, si une telle jonction est une faculté ouverte au Tribunal Suprême, elle ne constitue pas un droit pour les requérants ; que la tierce opposition des sociétés requérantes est donc irrecevable.

Sur l'intervention de l'Association des propriétaires et de Monsieur F.,

Considérant que, par « *mémoire sur tierce opposition* », l'Association des propriétaires et M. Fabre ont entendu intervenir volontairement dans l'instance engagée par les sociétés tiers opposantes ;

Considérant que cette intervention est présentée à l'appui de la requête des sociétés tiers opposantes ; que cette requête étant, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, irrecevable, l'intervention ne peut en conséquence pas être admise.

**DÉCIDE :**

Article 1 : La requête en tierce opposition des sociétés E., SCI DE L'OUEST, SCI SAKURA, LES TROIS MIMOSAS, PARFI et SCI DES VILLAS CLOTILDE ET ROSARIO est rejetée.

Article 2 : L'intervention de l'Association des propriétaires et de Monsieur Fabre n'est pas admise.

Article 3 : Les dépens sont partagés par moitié entre les sociétés E., SCI DE L'OUEST, SCI SAKURA, LES TROIS MIMOSAS, PARFI et SCI DES VILLAS CLOTILDE ET ROSARIO d'une part et l'Association des propriétaires et Monsieur Fabre d'autre part.

Article 4 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.