

Principauté de Monaco
TRIBUNAL SUPREME
TS 2019-05

Affaire :
Madame J.P. S. épouse F.
Contre :
L'ETAT DE MONACO

DÉCISION

Audience du 21 novembre 2019
Lecture du 5 décembre 2019

Requête en appréciation de validité et, à défaut de déclaration d'illégalité, en interprétation des articles 17 et 18 du Règlement publié au Journal de Monaco du 16 décembre 1977, ayant fait l'objet d'un rectificatif en son article 18 publié au Journal de Monaco du 14 mars 2014.

En la cause de :

Madame J.P. S. épouse F. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Régis BERGONZI**,
Avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par ledit Avocat-défenseur ;

Contre :

L'Etat de Monaco représenté par S.E. Monsieur le Ministre d'Etat, ayant pour Avocat-défenseur **Maître Christophe SOSSO**, Avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par la **SCP PIWNICA-MOLINIE**, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France.

LE TRIBUNAL SUPREME
Siégeant et délibérant en Assemblée plénière

Vu la requête présentée par Madame J.P. S. épouse F., enregistrée au Greffe Général le 13 février 2019 sous le numéro TS 2019-05, tendant à l'appréciation de la validité et, à défaut, de déclaration d'illégalité, en interprétation des articles 17 et 18 du règlement publié au Journal de Monaco du 16 décembre 1977, ayant fait l'objet d'un rectificatif en son article 18 publié au Journal de Monaco du 14 mars 2014, ainsi qu'à la condamnation de l'Etat de Monaco aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que J.P. S. épouse F. expose avoir acquis de l'Etat le 28 juillet 1989 un appartement au prix de 967.000 francs ; qu'en 2013, souhaitant le revendre, elle lui en a, conformément aux conditions de l'acte de vente, proposé le rachat ; que l'Etat l'a informée de son intention de l'acheter au prix de 316.000 euros fixé par la commission instituée par le règlement du 16 décembre 1977 relatif à la vente des appartements dépendants d'immeubles domaniaux aux personnes de nationalité monégasque ; qu'elle a rejeté cette offre et que le désaccord persistant sur l'évaluation de l'appartement, elle a saisi le Tribunal de première instance ; que la Cour d'appel a censuré le jugement de la juridiction de première instance en ce qu'il a dit que la commission n'était pas un tiers indépendant et impartial au sens de l'article 1434 alinéa 2 du code civil et les a invités à désigner un tiers ; qu'elle a ensuite relevé que la commission ne s'était pas conformée aux dispositions des articles 17 et 18 du règlement relatives à sa composition et à la détermination du prix de rachat, a dit sans effet l'offre de l'Etat et que, les parties souhaitant parvenir à cette vente, la commission devrait être à nouveau réunie pour fixer le prix dans les conditions prévues au contrat et au règlement ; que son pourvoi a été rejeté par la Cour de révision aux motifs que la Cour d'appel a légalement justifié sa décision, que l'acte de vente stipule que le prix de rachat de l'appartement par l'Etat doit être fixé, selon certains critères, par la commission et, qu'à défaut d'annulation, le règlement de 1977 reste applicable et opposable à tous ; que la Commission n'ayant ensuite fixé qu'à 334.000 euros le prix de rachat, elle a ressaisi le Tribunal de première instance lequel, par jugement du 13 décembre 2018, a sursis à statuer et renvoyé les parties devant le Tribunal Suprême en appréciation de validité et, à défaut de déclaration d'illégalité, en interprétation des articles 17 et 18 du règlement ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, Mme S. épouse F. soutient, sur la validité de ces articles, qu'ils sont entachés de nullité, car la Direction de l'Habitat était incompétente pour édicter un règlement en l'absence d'habilitation, d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

Attendu qu'elle fait valoir, sur la légalité interne, que les articles 17 et 18 du règlement méconnaissent, en premier lieu, les articles 1025 et 1029 du code civil, pour défaut d'indépendance et d'impartialité du débiteur dans la fixation du prix, la Commission étant l'émanation de cette partie au contrat ; qu'ils sont également contraires à l'article 1434 du même code car la Commission, composée majoritairement d'agents de l'Etat, n'est ni un tiers ni un arbitre indépendant ;

Attendu que les deux articles critiqués méconnaissent, en second lieu, l'article 24 de la Constitution garantissant le droit de propriété, éclairé par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de par l'atteinte disproportionnée qu'est la privation pour le vendeur du libre choix du cocontractant et de toute influence sur le prix, sans être assuré de pouvoir revenir sur sa décision de revente ; que l'article 17 du règlement méconnaît également le principe d'égalité devant la loi des monégasques, lesquels en raison de l'appréciation subjective par la commission des critères d'évaluation du prix de rachat ne sont pas assurés de se voir proposer un même prix pour des biens équivalents ;

Attendu que, à titre subsidiaire sur le recours en interprétation, la requérante demande qu'en raison de l'insécurité juridique générée par la pondération des critères de l'article 17 du règlement à laquelle procède la commission, le Tribunal Suprême l'interprète comme impliquant que tous les critères doivent être pris en compte, sans exclusion ni pondération, et que, si une pondération doit être appliquée, c'est en d'égales proportions, notamment pour les deux premiers critères de l'évolution du coût de la consommation et des prix sur le marché de l'immobilier ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 15 avril 2019, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation de la requérante aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient que le grief d'incompétence est dépourvu de fondement, le pouvoir réglementaire du Gouvernement d'exécution des lois par voie d'Ordonnances Souveraines et d'arrêtés n'étant pas exclusif de celui des autorités administratives, disposant

d'un pouvoir discrétionnaire, d'édicter par avance « des lignes directrices » reconnu par le Conseil d'Etat de France et le Tribunal Suprême, lequel admet qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires précisant les critères pour la prise de décisions individuelles, l'administration puisse définir une « norme » au regard de laquelle les décisions sont adoptées ; que tel est en l'espèce le cas de la Direction de l'Habitat à laquelle le 1^o) de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 4.801 du 28 avril 2014 confie l'instruction « *des dossiers de candidatures à l'attribution des appartements situés dans les immeubles dépendant du domaine de l'Etat* » ;

Attendu, ensuite, que le Ministre d'Etat fait valoir que les griefs de légalité interne ne sont pas plus fondés ; que l'adaptation apportée par le règlement aux règles du code civil est proportionnée à l'objectif d'aide à l'accession à la propriété des monégasques dans le contexte de spéculation immobilière engendrée par l'exigüité du territoire, qui permet la vente par l'Etat à ses nationaux d'appartements domaniaux à un prix très inférieur à celui du marché, tout en assurant le retour de ces biens au parc domanial en cas de revente, afin de permettre de continuer à assurer le logement d'autres monégasques ; que, de plus, ne constitue pas une condition potestative la fixation, selon des critères objectifs préétablis, du prix de rachat par une commission qui n'est pas uniquement constituée de serviteurs de l'Etat et dont la Cour d'appel de Monaco, validée par la Cour de révision, a jugé qu'elle constituait un tiers indépendant et impartial ;

Attendu qu'en outre, il n'est pas porté atteinte au droit de propriété, l'absence de choix du contractant étant justifié par l'objectif de retour au parc domanial de l'Etat d'un bien qui en est issu pour le préserver et pouvoir en faire bénéficier d'autres monégasques ; que, de surcroît, l'article 15 du règlement, dont la validité n'est pas remise en cause dans la présente instance, dispose que la personne qui acquiert ainsi un tel bien s'engage en cas de revente à renoncer à tout pouvoir sur la fixation du prix et à toute plus-value et qu'il ne peut y avoir de spoliation, l'Etat ne rachetant le bien que si le propriétaire ne renonce pas à la vente ; qu'enfin, les critères d'évaluation du bien, objectifs, ne sont pas contraires au principe d'égalité des monégasques devant la loi, la pondération procédant de l'objectif poursuivi et de l'exclusion par l'article 15 d'une plus-value, alors que la personne qui a bénéficié de règles favorables du règlement du 16 décembre 1977 pour l'achat d'un bien en vue d'un objectif social est, pour la fixation du prix de revente, dans une situation différente des autres monégasques ;

Attendu que le Ministre d'Etat relève, enfin, que la critique qui met exclusivement en cause l'application par la commission des critères de l'article 17 du règlement est inopérante dans le cadre d'un recours en

interprétation, ce d'autant plus que c'est l'article 15, dont l'appréciation de validité n'est pas demandée, qui exclut, dans un objectif social, toute plus-value liée au phénomène spéculatif affectant le marché immobilier et qui implique nécessairement une pondération des critères de l'article 17 pour éviter que leur application stricte ne conduise à fixer un prix de vente aligné sur le prix du marché ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 15 mai 2019, par laquelle Madame S. épouse F. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que la requérante précise, d'une part, que l'autorité administrative ne bénéficie que d'un pouvoir accessoire de mise en application de normes préexistantes ; que l'Etat ne peut dénier, en le définissant comme une simple « norme », le caractère réglementaire d'un texte dénommé « règlement » qui n'est précédé d'aucune norme supérieure et qui constitue un socle de conditions sur lesquelles les décisions individuelles sont prises ;

Attendu qu'elle ajoute, sur la légalité interne, que la Cour d'appel et la Cour de révision ont seulement considéré que la fixation du prix n'avait pas été mise en œuvre conformément aux dispositions contractuelles ;

Attendu que la requérante indique enfin, sur le recours en interprétation, que le principe de pondération ne résulte d'aucun texte ; qu'il doit donc être affirmé qu'il n'y a pas lieu à pondération des critères d'évaluation du prix de l'article 17 du règlement et que, s'il devait cependant être fait application d'une pondération, elle devrait l'être en d'égales proportions ou en des proportions déterminées s'agissant des deux premiers critères ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 17 juin 2019, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que le Ministre d'Etat précise que l'administration, même non investie d'un pouvoir réglementaire d'application, a le pouvoir de définir à l'avance des normes au regard desquelles les décisions individuelles devront être adoptées ; que la norme fondant la compétence de la Direction de l'Habitat pour édicter le règlement litigieux est l'Ordonnance Souveraine du 28 avril 2014 ;

Attendu qu'il ajoute, sur la légalité interne, qu'il ressort du dispositif même de l'arrêt de la Cour d'appel, avalisé par la Cour de révision, que

la commission est bien un tiers indépendant et impartial et que le constat d'évidence qui est fait que le règlement est opposable aussi longtemps qu'il n'a pas été annulé n'implique pas qu'aient été considérées comme fondées les illégalités invoquées ;

Attendu, enfin, que le Ministre d'Etat maintient, sur la requête subsidiaire en interprétation, que la pondération procède du règlement et qu'il revient à la commission, sous le contrôle du juge, d'y procéder ;

SUR CE,

Vu l'acte dont il est demandé au Tribunal Suprême d'apprécier la validité ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90-B 3°;

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

Vu les Ordonnances Souveraines n° 6.012 du 19 février 1977 et n° 4.801 du 28 avril 2014 portant création d'une Direction de l'Habitat ;

Vu l'Ordonnance du 18 février 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 25 juin 2019 ;

Vu l'Ordonnance du 21 octobre 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 21 novembre 2019 ;

Oùï Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Régis BERGONZI, Avocat-défenseur, pour Madame S. épouse F. ;

Oùï Maître François MOLINIE, Avocat au Conseil d'Etat et à

la Cour de cassation de France, pour l'Etat de Monaco ;

Ouï Madame le Procureur général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

1. Considérant que, par jugement du 13 décembre 2018, le Tribunal de première instance a renvoyé les parties devant le Tribunal Suprême en appréciation de validité et, à défaut de déclaration d'illégalité, en interprétation des articles 17 et 18 du règlement du 16 décembre 1977 relatif à la vente des appartements dépendant d'immeubles domaniaux aux personnes de nationalité monégasque ;

2. Considérant qu'eu égard au contenu des écritures des parties, le Tribunal Suprême n'est pas, en l'Etat, en mesure de se prononcer sur le recours dont il est saisi ; que, sans préjudice et sous réserve de l'appréciation des juridictions judiciaires, seules compétentes pour se prononcer sur la validité des contrats de droit privé, il appartient aux parties de faire connaître au Tribunal Suprême, s'il y a lieu, les conséquences qu'une déclaration d'illégalité serait, selon elles, susceptible d'avoir sur les contrats par lesquels des monégasques ont acquis des biens domaniaux ainsi que sur les opérations de revente à l'Etat en cours ou à venir ; qu'il apparaît également utile que les parties communiquent au Tribunal Suprême tous les autres éléments de droit et de fait de nature à l'éclairer sur la revente à l'Etat des biens domaniaux acquis par des monégasques, notamment le nombre de biens concernés, le nombre d'opérations de revente en cours ou à venir ainsi que l'estimation des montants financiers en cause ; qu'il y a lieu, dès lors, en application de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, de prescrire des mesures d'instruction ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les parties sont invitées, dans le délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision, à :

1° préciser, s'il y a lieu, les conséquences qu'une déclaration d'illégalité serait susceptible d'avoir sur les contrats par lesquels des monégasques ont acquis des biens domaniaux ainsi que sur les opérations de revente à l'Etat

en cours ou à venir ;

2° communiquer tous les autres éléments de droit et de fait de nature à éclairer le Tribunal Suprême sur la revente à l'Etat des biens domaniaux acquis par des monégasques, notamment le nombre de biens concernés, le nombre d'opérations de revente en cours ou à venir ainsi que l'estimation des montants financiers en cause.

Article 2 : Les dépens sont réservés.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'Etat.

Ainsi jugé et délibéré par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Monsieur Didier LINOTTE, Président, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Monsieur Didier RIBES, Vice-Président, Monsieur Philippe BLACHER, membre titulaire, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, rapporteur, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles et Monsieur Guillaume DRAGO, membres suppléants,

et prononcé le cinq décembre deux mille dix-neuf en présence du Ministère public par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Greffier en Chef, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles.

Le Greffier en Chef,

Le Président,