

Principauté de Monaco
TRIBUNAL SUPRÊME
TS 2021-12

Affaire :
Monsieur R. D.
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 22 septembre 2022
Lecture du 7 octobre 2022

Recours tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 10 juillet 2020 du Ministre d'Etat refusant le transfert du siège social de la SARL N.W. et de la décision du 30 novembre 2020 rejetant le recours gracieux de Monsieur R. D. contre cette décision et, d'autre part, à la condamnation de l'Etat à indemniser ce dernier du préjudice financier résultant de l'illégalité de ces décisions.

En la cause de :

Monsieur R. D. ;

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

Contre :

L'Etat de Monaco représenté par le Ministre d'Etat, ayant
pour Avocat-Défenseur **Maître Christophe SOSSO** 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 Monsieur R. D., enregistrée au Greffe Général le 29 janvier 2021 sous le numéro **TS 2021-12**, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 10 juillet 2020 du Ministre d'Etat refusant le transfert du siège social de la société à responsabilité limitée (SARL) N.W. et de la décision du 30 novembre 2020 rejetant son recours gracieux contre cette décision et, d'autre part, à la condamnation de l'Etat à l'indemniser du préjudice financier résultant de l'illégalité de ces décisions ainsi qu'aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que Monsieur R. D. est propriétaire de biens immobiliers au sein d'un immeuble dont la construction est antérieure au 1^{er} septembre 1947 ; qu'il y possède un appartement (lot n° 16 situé au premier étage), une « chambre de bonne » située à l'entresol (lot n° 6) ainsi que deux caves situées au sous-sol ; qu'au cours de l'année 2018, M. D. a sollicité de la Direction de la Prospective, de l'Urbanisme et de la Mobilité l'autorisation de procéder à un changement de destination d'une cave en bureau ; qu'il a été, dans un premier temps, fait droit à cette demande par une décision du 29 mai 2019 ; que le changement de destination de la cave en bureau administratif sans réception de public a été accepté « *sous réserve de produire l'attestation de conformité des installations électriques rédigée par un organisme de contrôle de la Principauté* » ; que, par courrier du 14 juillet 2020, M. D. a modifié sa demande en précisant que celle-ci portait sur la « chambre de bonne » (lot n° 6) et non sur la cave ; qu'il a été fait droit à sa demande par décision rectificative du 23 juillet 2020 ; qu'au début de l'année 2020, M. D. a souhaité louer la « chambre de bonne » à la société N.W. représentée par son gérant, M. K. N. ; qu'aux termes du projet de contrat de bail entre M. D. et la société N.W., était prévue la location pour trois ans à compter du 1^{er} juin 2020 et jusqu'au 31 mai 2023 du « bureau lot n° 16 situé au 1^{er} étage de l'immeuble » ; que le projet de contrat précisait que « *les lieux loués sont exclusivement destinés à un usage de bureau, avec la possibilité d'un employé sur place* » ; qu'il était convenu que le montant annuel du loyer serait fixé à 14.000 euros HT (soit 16.800 euros TTC) ; que le projet de contrat de bail précisait que : « *le présent contrat est conclu sous réserve de l'autorisation d'exercer délivrée par le Gouvernement monégasque* » ; que le 14 juillet 2020, un compromis de vente du bureau (lot n°6) a été signé entre M. D. et M. et Mme M. H. ; que ce compromis mentionne que « *le vendeur précise qu'il projette de changer la destination de la chambre de bonne, objet des présentes, en bureau administratif sans réception de public, et que les démarches sont actuellement en cours. L'acquéreur déclare être parfaitement informé de cette situation et vouloir*

acquérir lesdits biens que si le changement de destination en bureau administratif est effectif » ; que le compromis indique également que « le vendeur déclare qu'il résulte d'un courrier en date du 23 mars 2018, dont une copie est demeurée annexée à son titre de propriété, que la chambre de bonne, objet des présentes, ne relève pas des dispositions de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, par application de l'article 1- 1^{er} tiret. Mais que s'agissant d'un immeuble construit ou achevé avant le 1^{er} septembre 1947, sont applicables les dispositions de l'article 38 de la loi sus-visée. En outre, il est précisé que la chambre de bonne, objet des présentes, est soumise aux dispositions de la loi n° 887 du 25 juin 1970 » ; que la vente a été fixée au prix de 365.000 euros ; que par une lettre du 12 juin 2020, M. N. a sollicité l'autorisation de transférer le siège social de la société N.W. dans l'immeuble ; que par une décision du 10 juillet 2020, le Ministre d'Etat, suivant l'avis défavorable de la Direction de l'Habitat, a rejeté la demande de la société N.W. ; que la décision précise que « ce logement n'est pas soumis aux dispositions de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 modifiée, par application de son article 1^{er} – 1^{er} tiret, lequel vise les locaux relevant de la loi n° 887 du 25 juin 1970. Toutefois, s'agissant d'un local à usage d'habitation construit avant le 1^{er} septembre 1947, seule une activité professionnelle sans caractère commerciale peut y être exercée » ; que le 24 juillet 2020, M. D. a formé un recours gracieux contre cette décision ; qu'il a soutenu, à cette occasion, que la « chambre de bonne » ne constitue pas un « logement » au sens de local à usage d'habitation mais un « bureau » ; qu'il a également fait valoir que la loi n° 887 du 25 juin 1970 portant limitation du champ d'application de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usage d'habitation dont il devrait dépendre s'il s'agissait encore d'un logement ne dit rien s'agissant de l'exercice d'une activité professionnelle en son sein ; que cette situation exclusive de bureau, non prévue par les textes, mais autorisée par l'Administration, souffre aujourd'hui de l'application de textes régissant les locaux à usage d'habitation ; que M. D. a également indiqué que l'impossibilité d'exercer une activité commerciale au sein d'un bureau a pour conséquence dommageable de ne pas lui permettre de louer son bien, ni de pouvoir le vendre ; que la vente du local est indispensable pour lui permettre d'acquitter des frais engagés pour l'entretien et la mise en conformité de l'immeuble ; que le 30 novembre 2020, le Ministre d'Etat a rejeté le recours de M. D. en précisant que le local loué à la société N.W., « comme cela est mentionné dans le compromis de vente signé le 14 juillet 2020, [...] relève des dispositions de la loi n° 887 du 25 juin 1970, laquelle n'autorise pas l'exercice d'activité professionnelle à caractère commercial » ; que le Ministre d'Etat a ajouté que « la rectification de l'autorisation de changement de destination des locaux effectuée [à la demande de M. D.], le 23 juillet 2020, par les Services de la Direction de la Prospective, de l'Urbanisme et de la Mobilité ne remet pas en cause l'interdiction d'exploiter une activité commerciale au sein des locaux précités » ;

Attendu qu'à l'appui de la requête, M. D. estime que les décisions attaquées lui font grief en sa qualité de propriétaire du local qui devait être donné à bail à la SARL N.W. ; qu'il estime, à cet égard, que tout en étant tiers à la décision du 10 juillet 2020, il dispose néanmoins d'un intérêt direct et personnel à solliciter l'annulation de cette décision ;

Attendu que le requérant soutient, en premier lieu, que les décisions attaquées sont entachées d'une erreur de droit ; que dans le cadre de l'organisation de l'habitation en Principauté divisée en secteurs, les appartements de son immeuble relèvent du secteur libéralisé ; qu'il résulte des dispositions de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 qu'une distinction doit être faite au sein de ce secteur entre les appartements dont les conditions de location doivent être visées par la Direction de l'Habitat conformément aux dispositions de la loi n° 887 du 25 juin 1970 et ceux dont les conditions de location sont similaires au secteur libre ; que, par ailleurs, les locaux, toutes catégories, affectés pour la première fois à la location à compter du 25 juin 1970 bénéficient du régime de droit commun par application des dispositions de la loi n° 888 du 25 juin 1970 ; que la « chambre de bonne » du requérant relève du régime de droit commun ; qu'en conséquence, les décisions attaquées sont illégales en ce qu'elles ne font pas application de la règle de droit adéquate ; qu'en effet, c'est à tort que l'Administration a appliqué, dans son avis, la loi n° 887 du 25 juin 1970 alors qu'elle aurait dû se fonder sur la loi n° 888 du 25 juin 1970 qui fait rentrer le local dans le régime de droit commun ; que le Tribunal Suprême, dans sa décision n° 2011-1 du 17 juin 2011, *Sieur G. M. c/ Ministre d'Etat*, a jugé que « *les locaux affectés pour la première fois à la location par leur propriétaire à compter du 25 juin 1970 relèvent ainsi du droit commun, quelle que soit leur catégorie* » ; qu'il s'en déduit que les appartements, toutes catégories confondues, qui avaient été occupés par leurs propriétaires avant le 25 juin 1970 et n'avaient jamais été loués sont exclus du secteur réglementé par la loi n° 887 du 25 juin 1970 ; que tel est le cas de la « chambre de bonne », constamment occupée par son propriétaire jusqu'à ce que le bien soit proposé à la location en 2020 ; qu'au surplus, M. D. fait état de l'existence de caves situées dans la même résidence et appartenant à son frère, que ce dernier loue à des sociétés commerciales ;

Attendu que M. D. fait valoir, en second lieu, que l'illégalité des décisions qu'il attaque lui a causé un préjudice financier important dont il entend solliciter l'indemnisation ; que le refus d'autoriser le transfert du siège social de la SARL N.W. a empêché, tout d'abord, la signature définitive du contrat de bail ; qu'il en résulte, pour le requérant, une perte de revenu mensuel d'un montant de 1.400 euros par mois depuis le 1^{er} juin 2020 et, au total, une perte de 51.840 euros (incluant les loyers et les charges) correspondant à la durée de trois ans mentionnée dans le contrat de bail ; que ce même refus a entraîné la

rétractation de l'offre des acquéreurs de la « chambre de bonne » au prix de 365.000 euros ; qu'enfin, compte tenu de l'application de la loi n° 887 du 25 juin 1970, qui limite la location à une personne monégasque ou ayant une attache à la Principauté de plus de cinq ans et exerçant une activité professionnelle non commerciale et sans clientèle, la valeur marchande et locative de la « chambre de bonne » a diminué puisque l'estimation du loyer serait désormais de 500 euros par mois et l'estimation du prix de vente serait de 154.500 euros ; que M. D. évalue le préjudice financier lié à la non-réalisation de la vente de son bien et son classement sous le régime de la loi n° 887 à 210.000 euros ; qu'il demande au Tribunal Suprême de condamner l'Etat à lui verser la somme totale de 262.340 euros ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 26 mars 2021, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête ; qu'en effet, M. D. est dépourvu d'intérêt à agir contre une décision individuelle concernant la SARL N.W. ; que cette dernière s'est d'ailleurs abstenue de déférer au Tribunal Suprême la décision de refus la concernant ; que si, dans certaines situations, comme en matière de refus de permis de construire, un tiers peut se voir reconnaître un intérêt à agir suffisant pour solliciter, seul, l'annulation d'un refus d'autorisation qui ne lui a pas été personnellement opposé, il est nécessaire qu'une condition suspensive stipulée dans un contrat de vente soit en vigueur à la date à laquelle l'autorisation de construire a été refusée ; qu'en l'espèce, le projet de bail à loyer entre M. D. et la SARL N.W. n'a jamais été signé ; qu'il n'a donc pu conférer de droit à M. D. qui n'a pas la qualité de bailleur à la date du refus de transfert du siège social de la SARL N.W. ; qu'en toute hypothèse, le projet de contrat de bail ne comportait pas de condition suspensive ; que sa prise d'effet n'était pas subordonnée à l'autorisation de transférer le siège social de la société N.W. ; que le projet de bail précise que « *les lieux loués au preneur sont exclusivement destinés à un usage de bureau avec possibilité d'un employé sur place* » ; qu'ainsi, les décisions attaquées refusant à la société N.W. le transfert de son siège social dans un local appartenant à M. D. n'ont causé aucun grief à ce dernier ; qu'il est, par conséquent, dénué d'intérêt lui donnant qualité pour agir devant le Tribunal Suprême dans la présente instance ;

Attendu que le Ministre d'Etat conclut, à titre subsidiaire, au rejet de la requête ; qu'en effet, la « chambre de bonne » entre dans le champ d'application des dispositions de la loi n° 887 du 25 juin 1970 ; que le compromis de vente conclu le 14 juillet 2020 entre M. D. et les consorts H. précise bien que « *la chambre de bonne, objet des présentes, est soumise aux dispositions de la loi n° 887*

du 25 juin 1970 » ; que les dispositions de cette loi font obstacle, pour les locaux d'habitation, à l'exercice de toute activité commerciale ; que cette prohibition était déjà énoncée par l'article 37 de l'Ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usage d'habitation ; qu'elle est réaffirmée par l'article 2 de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 ; que cette disposition prévoit, en effet, que « les locaux soumis à la présente loi peuvent être affectés à l'exercice d'une activité associative ou professionnelle non commerciale. L'exercice de l'une de ces activités est soumis à l'accord préalable du propriétaire et ne doit pas être interdit par le règlement de copropriété » ; que la législation monégasque reconnaît de manière constante le principe selon lequel une activité commerciale ne peut être exercée dans un local d'habitation situé dans un immeuble construit ou achevé avant le 1^{er} septembre 1947 ; qu'au surplus, la décision du Tribunal Suprême invoquée par le requérant ne remet pas en cause l'existence de ce principe ; que dans cette affaire, le Tribunal s'est prononcé sur le régime d'exception prévu par l'Ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 applicable à un local d'habitation « nouvellement soumis à la location à usage d'habitation » ; qu'il ne s'est nullement prononcé sur la question de savoir si une activité commerciale pouvait être exercée dans un local affecté à l'habitation dans un immeuble construit ou achevé avant le 1^{er} septembre 1947 ;

Attendu que le Ministre d'Etat ajoute que c'est à tort que M. D. invoque à son profit, pour la première fois devant le Tribunal Suprême, les dispositions de la loi n° 888 du 25 juin 1970 ; qu'en effet, ce texte ne fait pas bénéficier du régime de droit commun les locaux affectés pour la première fois à la location à compter du 25 juin 1970 ; que la loi n° 888 abroge les dispositions insérées sous le chiffre 1 de l'article 1^{er} de l'Ordonnance-loi de 1959 ; que ceci a eu pour effet de libérer les locaux nouvellement affectés à la location à usage d'habitation mais l'abrogation n'a pas remis en cause le principe posé par l'article 37 de l'Ordonnance-loi de 1959 selon lequel aucune activité commerciale ne peut être exercée dans un local à usage d'habitation dans un immeuble construit ou achevé avant le 1^{er} septembre 1947 ;

Attendu que le Ministre d'Etat estime, par ailleurs, que les conclusions indemnitaires de M. D. doivent être rejetées ; que les préjudices invoqués par le requérant ne sont ni directs ni certains ; que les décisions attaquées étant des décisions individuelles intervenues en réponse à une demande d'autorisation présentée par un tiers, elles ne concernent pas M. D. ; que les pertes de loyers ne peuvent être imputées aux décisions attaquées dès lors que le projet de contrat de bail ne faisait nullement mention de la possibilité pour le preneur d'exercer une activité commerciale dans les locaux ; que, de surcroît, le projet de bail stipulait que « les lieux loués au preneur sont exclusivement destinés à un usage de bureau avec possibilité d'un employé sur place » ; que la possibilité d'exercer une

activité commerciale ne constituait pas une condition suspensive de la vente alors que d'autres conditions suspensives étaient mentionnées, comme le changement de destination de la « chambre de bonne » en bureau administratif ; que le préjudice invoqué présente un caractère totalement incertain dans la mesure où le local n'a jamais été loué ou vendu, de sorte que ses valeurs marchandes et locatives restent indéterminées ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 19 avril 2021, par laquelle M. D. conclut aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que le requérant ajoute, en premier lieu, qu'il a un intérêt à agir contre les décisions attaquées eu égard à sa qualité de bailleur telle qu'elle ressort du contrat signé entre lui-même et la société N.W. et enregistré le 15 juin 2020 auprès de la Direction des Services fiscaux ; que le contrat de bail n'est pas un projet mais un contrat signé entre les deux parties ; que le contrat de bail précise que « *le présent contrat est conclu sous réserve de l'autorisation d'exercer délivrée par le Gouvernement monégasque* » ; qu'il en résulte que le refus de transfert du siège social impacte le contrat dans la mesure où il met fin à l'engagement de la SARL N.W. pour la location de la « chambre de bonne » ; que, dès lors, les décisions attaquées font incontestablement grief à M. D., en sa qualité de bailleur, dans la mesure où elles le privent de revenus locatifs attendus ; que le compromis de vente fait expressément référence au bail signé avec la société N.W. ; que les décisions attaquées font également grief à M. D., en sa qualité de propriétaire, puisqu'elles le privent de la vente du local ;

Attendu, en deuxième lieu, que, selon le requérant, il existe bien une règle selon laquelle les locaux, toutes catégories, affectés pour la première fois à la location à compter du 25 juin 1970 bénéficient du régime de droit commun par application de la loi n° 888 du 25 juin 1970 ; qu'il en résulte que la « chambre de bonne », transformée en bureau en 2020, relève bien du régime de droit commun ; que si le compromis mentionne effectivement la loi n° 887 du 25 juin 1970, il est fait mention, au chapitre des conditions suspensives, « *de la confirmation par la Direction de l'Habitat qu'une fois le changement de destination de la chambre de bonne en bureau administratif devenu définitif, le bien, objet des présentes, ne relève pas des dispositions de la loi n° 887 du 25 juin 1970* » ; qu'ainsi, les démarches de changement de destination de la « chambre de bonne » en bureau administratif sans réception de public, puis d'attestation de conformité des installations électriques établie par une société monégasque avaient pour objectif de procéder au classement du local dans le secteur libre ; que ces démarches ont été validées par l'Administration ;

Attendu que M. D. estime, en troisième lieu, que l'argumentation du Ministre d'Etat est entachée d'une contradiction ; qu'il affirme, en effet, que la loi n° 888 a permis de libérer les locaux nouvellement affectés à la location d'usage d'habitation mais que cette abrogation n'a pas remis en cause le principe énoncé par l'article 37 de l'Ordonnance-loi, selon lequel aucune activité présentant un caractère commercial ne peut être exercée dans un local à usage d'habitation, dans un immeuble construit ou achevé avant le 1^{er} septembre 1947 ; que si la loi n° 888 a libéré le local de M. D., elle l'a placé dans le secteur libre et aucune restriction dans ses conditions de location ne peuvent être appliquée ; que le fait que le Ministre d'Etat reconnaisse, dans sa décision du 10 juillet 2020, que le local n'est pas soumis aux dispositions de la loi n° 1.235 renforce le bien-fondé de la requête ;

Attendu que le requérant soutient, en quatrième lieu, que la décision de refus du transfert de siège social de la SARL N.W. se fonde sur le motif de l'exercice d'une activité commerciale par ladite société ; qu'or, le bail ne mentionne nullement ce type d'activité mais simplement une activité à usage de bureau, donc administrative ; que le preneur du bail n'a pas précisé qu'il souhaitait exercer une activité commerciale dans le local loué ;

Attendu que M. D. fait valoir, en dernier lieu, que la non-réalisation de la vente est directement liée aux décisions attaquées puisque la vente avait pour objet un local dans le secteur libre et comprenant un bail déjà signé ; que l'estimation du bien, réalisée avant et après les décisions de refus de transfert du siège social de la société N.W. par l'Agence M., retient une perte de valeur entre le compromis du 20 juillet 2020 et le classement du bien sous le régime de la loi n° 887 ; qu'ainsi, les décisions attaquées ont causé à M. D. un préjudice financier important ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 18 mai 2021, 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 ajoute, en premier lieu, que la requête de M. D. est irrecevable car les décisions attaquées n'auraient aucune conséquence sur la validité du contrat de bail à loyer ; qu'elles n'auraient donc causé aucun grief au requérant ; que si le bail à loyer comportait une clause stipulant que « *le présent contrat est conclu sous réserve de l'autorisation d'exercer délivrée par le Gouvernement Monégasque* », cette mention n'empêche pas les conséquences que prétend lui imputer le requérant ; que cette disposition ne prévoit pas que le contrat de bail à loyer ne pourra prendre effet que sous réserve de l'obtention par la société locataire de l'autorisation de transférer son siège social dans le local

loué, mais sous réserve de la délivrance par le Gouvernement Princier d'une autorisation d'exercer ; que le contrat se borne à mentionner que « *les lieux sont exclusivement destinés à un usage de bureau, avec possibilité d'un employé sur place* » ;

Attendu que le Ministre d'Etat relève, en deuxième lieu, que le bail a été signé le 25 mai 2020, soit antérieurement à la demande de régularisation et à l'accord donné au changement de destination du local, intervenus respectivement les 14 et 23 juillet 2020 ; que cette observation tend à confirmer que l'autorisation d'exercer visée dans le bail renvoie à l'autorisation d'utiliser le local comme bureau et non l'autorisation de transfert du siège social de la société N.W. ; qu'au surplus, un transfert de siège social ne constitue pas une autorisation d'exercer ; qu'en conséquence, les décisions attaquées, qui refusent le transfert du siège social de la SARL N.W., n'ont aucune incidence sur la validité du contrat de bail à loyer et n'ont causé aucun grief au requérant ; que M. D. n'a donc aucun intérêt lui donnant qualité pour agir ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en troisième lieu, que si la loi n° 888 du 25 juin 1970 a abrogé les dispositions insérées sous le chiffre 1 de l'article 1^{er} de l'Ordonnance-loi n° 669 en faisant bénéficier du régime de droit commun les locaux à usage d'habitation pour la première fois à la location à compter du 25 juin 1970, elle n'a pas remis en cause le principe posé par l'article 37 de ladite Ordonnance-loi selon lequel aucune activité présentant un caractère commercial ne peut être exercé dans un local à usage d'habitation situé dans un immeuble construit ou achevé avant le 1^{er} septembre 1947 ; que M. D. n'est pas fondé à soutenir que le local en cause ne serait pas soumis à la loi n° 887 du 25 juillet 1970 en raison d'une condition suspensive mentionnée par le compromis de vente du 14 juillet 2020 ; qu'en effet, on ne saurait déduire de cette stipulation que le bien ne relèverait plus de la loi n° 887 et ce d'autant plus que la Direction de l'Habitat n'a pas confirmé ce changement de régime juridique ; que le bureau est bien soumis à la loi n° 887 du 25 juin 1970, ce qui fait obstacle à ce qu'y soit exercée une activité commerciale ;

Attendu, en dernier lieu, que le Ministre d'Etat, qui considère que le requérant n'a subi aucun préjudice, souligne que si le Tribunal Suprême prononçait l'annulation demandée, l'appartement retrouverait la valeur à laquelle le requérant avait prévu de le vendre aux consorts H. ;

SUR CE,

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 1^o du B de son article 90 ;

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

Vu l'Ordonnance-loi n^o 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usages d'habitation ;

Vu la loi n^o 887 du 25 juin 1970 modifiée, portant limitation du champ d'application de l'Ordonnance-loi n^o 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usages d'habitation ;

Vu la loi n^o 888 du 25 juin 1970 modifiant et complétant l'Ordonnance-loi n^o 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usages d'habitation ;

Vu l'Ordonnance n^o 4.621 du 29 décembre 1970 fixant les modalités d'exécution de la loi n^o 887 du 25 juin 1970 portant limitation du champ d'application de l'Ordonnance-loi n^o 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usages d'habitation ;

Vu la loi n^o 1.235 du 28 décembre 2000 modifiée, relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947 ;

Vu l'Ordonnance du 1^{er} février 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Philippe BLACHER, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 27 mai 2021 ;

Vu l'Ordonnance du 27 juillet 2022 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 22 septembre 2022 ;

Où Monsieur Philippe BLACHER, Membre titulaire, en son rapport ;

Où Maître Charles LECUYER, Avocat-Défenseur, pour Monsieur D. ;

Où Maître Jacques MOLINIE, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'Etat ;

Où Monsieur le Procureur Général en ses conclusions tendant à ce qu'il soit fait droit à la requête de Monsieur D. ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant que Monsieur R. D., propriétaire d'un local au sein d'un immeuble construit avant le 1^{er} septembre 1947, demande, d'une part, l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 10 juillet 2020 du Ministre d'Etat refusant le transfert du siège social de la SARL N.W. au sein de ce local et de la décision du 30 novembre 2020 rejetant son recours gracieux contre cette décision et, d'autre part, la condamnation de l'Etat à l'indemniser du préjudice financier résultant de l'illégalité de ces décisions ;

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1^{er} de l'Ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usage d'habitation, dans sa rédaction antérieure à son abrogation : « *Sont considérés comme vacants, pour l'application de la présente ordonnance-loi : / 1° Les locaux nouvellement affectés à la location à usage d'habitation ; / 2° Les locaux dont le bail a été résilié soit à la suite d'un accord amiable, soit à la suite d'une décision de justice devenue définitive ; / 3° Les locaux dont les occupants ont fait l'objet d'un jugement définitif de condamnation à vider les lieux ; / 4° Les locaux dont le bail, venu à expiration, n'est ni prorogé ni reconduit ; / 5° Les locaux à usage d'habitation libérés par le départ ou le décès d'un occupant, entré dans les lieux à la faveur des droits de rétention ou de reprise prévus par les articles 6 et 26 ci-après ; / 6° Les locaux d'habitation libérés par le départ ou le décès d'un occupant autre que ceux visés à l'alinéa ci-dessus, sauf si celui-ci en était propriétaire par dévolution successorale ou pour les avoir acquis, à titre gratuit ou onéreux, plus de deux ans avant le jour où son occupation a pris fin ; / 7° Les locaux à usage d'habitation ne faisant ou n'ayant fait l'objet d'aucune location et inhabités depuis plus de trois ans* » ; que son article 37 précisait, avant son abrogation, que « *les locaux affectés à un usage professionnel sans caractère commercial* » étaient assimilés aux

locaux affectés à l'habitation ;

3. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 4 de la loi n° 888 du 25 juin 1970 modifiant et complétant l'ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usage d'habitation : *« Sont et demeurent abrogées les dispositions ci-après de l'ordonnance- loi n° 669 du 17 septembre 1959 : / 1° celles insérées sous le chiffre 1 de l'article premier ; / (...) »* ;

4. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 887 du 25 juin 1970 portant limitation du champ d'application de l'Ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usage d'habitation : *« À compter du 1^{er} octobre 1970, les dispositions des articles 3, 4, 5 et 14 à 23 inclus de l'ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usage d'habitation cesseront d'être applicables, sous réserve de l'article 3 ci-après, aux locaux qui, à la date de la publication de la présente loi seront classés dans la première catégorie prévue à l'article 2 de l'ordonnance souveraine n° 77 du 22 septembre 1949, lorsque ces locaux seront vacants : / * 1° S'ils sont nouvellement affectés à la location ; / * 2° Si la vacance résulte soit du décès ou du départ volontaire du locataire ou de l'occupant, soit de son expulsion en raison du non-paiement régulier du loyer ou de l'inobservation d'autres obligations légales ou conventionnelles »* ; qu'en vertu de l'article 2 de la même loi, *« les mêmes dispositions recevront effet à compter du 1^{er} octobre 1971 en ce qui concerne les locaux qui à la date de la publication de la présente loi seront classés dans la deuxième catégorie, sous-catégorie A et sous-catégorie B prévues à l'article 3 de l'ordonnance souveraine n° 77 du 21 septembre 1949 »* ; que l'article 3 de la même loi prévoit que les locaux à usage d'habitation visés aux articles précédents ne pourront, à compter des dates indiquées auxdits articles, faire l'objet d'une location qu'en faveur des catégories de personnes physiques qu'il énumère ; que l'article 4 de la même loi précise : *« Cessent d'être applicables aux locaux visés aux articles 1 et 2 et aux dates mentionnées auxdits articles toutes les dispositions de l'ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 incompatibles avec celles de la présente loi »* ;

5. Considérant, en dernier lieu qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 modifiée, relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947 : *« Les locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947 sont soumis aux dispositions de la présente loi à l'exception : / - de ceux qui relèvent de la loi n° 887 du 25 juin 1970 , / (...) / - de ceux nouvellement affectés, depuis le 25 juin 1970, à la location à usage d'habitation ; / (...) »* ; que l'article 2 de la même loi, dans sa rédaction applicable au litige, dispose : *« Les locaux soumis à la présente loi peuvent être partiellement affectés à l'exercice d'une activité associative ou professionnelle non*

commerciale. L'exercice de l'une de ces activités est soumis à l'accord préalable du propriétaire et ne doit pas être interdit par le règlement de copropriété » ; que l'article 40 de la même loi abroge l'Ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usage d'habitation, à l'exception des dispositions relatives à la déclaration d'insalubrité des logements prévues au chiffre 5° de son article 11 ;

6. Considérant que la législation applicable fait ainsi coexister trois régimes de location des locaux à usage d'habitation construits ou achevés antérieurement à 1947 : le régime de droit commun auquel ont été rendus les locaux de toutes catégories affectés pour la première fois à la location à compter du 25 juin 1970 par la loi n° 888, le régime d'exception issu de l'Ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 remplacée par la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 modifiée, et le régime dérogatoire au régime d'exception institué par la loi n° 887 pour les locaux de catégorie 1 et 2 A-B devenant vacants à compter du 1^{er} octobre 1970 ou 1971 ;

7. Considérant qu'il résulte également des dispositions citées ci-dessus que les dispositions de l'Ordonnance-loi du 17 septembre 1959 étaient applicables aux locaux relevant de la loi n° 887 du 25 juin 1970 dès lors qu'elles n'étaient pas incompatibles avec les dispositions de cette loi ; qu'ainsi, l'interdiction d'affecter les locaux à un usage commercial découlant de l'article 37 de l'Ordonnance-loi du 17 septembre 1959 était applicable aux locaux régis par la loi n° 887 du 25 juin 1970 ; que la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 a remplacé l'Ordonnance-loi du 17 septembre 1959 et a, en conséquence, abrogé l'ensemble de ses dispositions ; que si la loi n° 887 du 25 juin 1970 n'a pas été modifiée à cette occasion, elle doit être interprétée comme rendant applicables aux locaux entrant dans son champ d'application les dispositions de la loi du 28 décembre 2000 qui ne sont pas incompatibles avec ses propres dispositions ; qu'il en va notamment ainsi de l'article 2 de la loi du 28 décembre 2000 qui, dans sa rédaction applicable au litige, interdit d'affecter les locaux à un usage commercial ;

8. Considérant qu'il n'est pas contesté que le local litigieux a été soumis aux dispositions de la loi n° 887 du 25 juin 1970 ; que le requérant fait valoir que ce local relève désormais de la loi n° 888 du 25 juin 1970 dès lors, d'une part, qu'il ne constitue plus un logement mais un bureau et, d'autre part, qu'il est mis à la location pour la première fois ; que, toutefois, eu égard à la coexistence de trois régimes de location et à la définition de leurs champs d'application respectifs, un bien qui est soumis au régime de la loi n° 887 du 25 juin 1970 ne saurait être regardé ensuite comme affecté pour la première fois à la location ; qu'en outre, la circonstance que le local soit utilisé comme bureau

est sans incidence sur le régime de location qui lui est applicable ; que dès lors, en estimant que le local litigieux demeurerait régi par la loi n° 887 du 25 juin 1970 et que, par suite, un tel local ne pouvait être affecté à un usage commercial, le Ministre d'Etat n'a pas fait une inexacte application des dispositions légales applicables ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par le Ministre d'Etat, M. D. n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions qu'il attaque ; que ses conclusions indemnitaires doivent, par voie de conséquence, être rejetées ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Monsieur D. est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de Monsieur D.

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

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, Officier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Vice-président, Philippe BLACHER, rapporteur, Stéphane BRACONNIER, Membres titulaires, et Guillaume DRAGO, Membre suppléant,

et prononcé le sept octobre deux mille vingt-deux en présence du Ministère public, par Monsieur Didier RIBES, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en Chef.

Le Greffier en Chef,

Le Vice-Président,
par délégation du Président,