

1er Bulletin de l'Accpuf - septembre 1998

Tribunal suprême

Monaco

MON / 1963 / A01 Monaco/Tribunal suprême/27-11-1963/Syndicat des Jeux, Cadres et Assimilés de la Société des Bains de Mer et du Cercle des Etrangers à Monaco/extraits

5.2.4.1.1 Droits fondamentaux – droits civils et politiques – égalité – champ d’application – charges publiques

Loi (égalité devant la loi)

Compétence: Contentieux administratif – Recours pour excès de pouvoirs – Actes rattachés à la perception d’une imposition – Actes ne présentant pas le caractère d’une décision administrative – Incompétence du Tribunal suprême Contentieux constitutionnel – Caractère limitatif – Dispositions constitutionnelles ne faisant pas partie du titre III de la Constitution – Incompétence du Tribunal suprême Impôts et taxes: Egalité devant l’impôt – Principe applicable à des contribuables se trouvant dans des situations identiques et assujetties pour les mêmes opérations à des impositions différentes Procédure devant le Tribunal suprême Requête collective – Irrecevabilité – Intérêts distincts des requérants

Le tribunal suprême

(...)

Considérant que le principe de l’égalité devant l’impôt qui résulte de l’article 17 précité et qui est invoqué par la requête, ne peut être utilement allégué qu’entre contribuables se trouvant dans des situations identiques et qui auraient été assujettis pour les mêmes opérations à des impositions différentes;

Considérant que le syndicat requérant se borne à comparer sa situation fiscale au regard des impositions contestées aux situations fiscales hypothétiques dans lesquelles se seraient trouvés ses adhérents si ceux-ci avaient effectué, à titre individuel, les mêmes opérations en soutenant que lesdits adhérents n’auraient pas été soumis à ce titre aux mêmes impositions; qu’un tel moyen ne vise pas des contribuables se trouvant dans des situations identiques et n’est assorti, au surplus, d’aucune précision permettant de comparer lesdites situations; qu’ainsi le syndicat requérant n’est pas fondé, par ce moyen, à soutenir que les impositions contestées auraient été établies en violation de l’article 17 de la Constitution;

Considérant qu’il résulte de tout ce qui précède:

D’une part que la requête doit être rejetée comme irrecevable en tant qu’elle émane de la

Société Civile Coopérative d'Investissements Immobiliers;

D'autre part que la requête doit être rejetée comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître en ce qui concerne les conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des contraintes et des actes s'y rattachant ainsi que des conclusions tendant à ce qu'il soit déclaré que les impositions contestées ont été établies en violation des articles 4, 37, 38, 39, 66, 68, 70 et 73 de la Constitution du 17 décembre 1962;

Qu'enfin, ladite requête doit être rejetée comme non fondée en ce qui concerne les conclusions tendant à ce qu'il soit déclaré que les impositions contestées ont été établies en violation de l'article 17 de la Constitution du 17 décembre 1962;

Sur les conclusions tendant à ce qu'il soit ordonné la restitution au syndicat requérant des consignations effectuées par lui:

Considérant que ces conclusions doivent être rejetées par voie de conséquence du rejet des conclusions principales;

Décide:

Article 1er. – La requête est rejetée comme irrecevable en tant qu'elle émane de la Société Coopérative d'Investissements Immobiliers.

Article 2. – Les conclusions de la requête tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des contraintes et actes s'y rattachant sont rejetées comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 3. – Les conclusions tendant à ce qu'il soit déclaré que les impositions contestées ont été établies en violation des articles 4, 37, 38, 39, 66, 68, 70 et 75 de la Constitution du 17 décembre 1962, sont rejetées comme n'étant pas susceptibles de recours devant le Tribunal suprême.

Article 4. – Les conclusions tendant à ce qu'il soit déclaré que les impositions contestées ont été établies en violation de l'article 17 de la Constitution du 17 décembre 1962 sont rejetées comme non fondées.

Article 5. – Les conclusions tendant à la restitution aux requérants des consignations effectuées par eux sont rejetées par voie de conséquence.

Article 6. – Le Syndicat des Jeux, Cadres et Assimilés de la Société des Bains de Mer et du Cercle des Etrangers est condamné aux dépens.

1.4.5 Justice constitutionnelle – objet du contrôle – lois et autres normes à valeur législative
5.1.1.2 Droits fondamentaux – problématique générale – principes de base – égalité et non discrimination 5.1.2.4.1 Droits fondamentaux – problématique générale – bénéficiaires ou titulaires de droits – personnes morales – droit privé 5.2.35 Droits fondamentaux – droits civils et politiques – droits en matière fiscale

Loi (égalité devant la loi)

Compétence: Conformité d'un acte législatif à la Constitution – Dispositions constitutionnelles non comprises dans le titre III – Incompétence du Tribunal suprême

Droits et libertés constitutionnels: Association – Impossibilité pour une société commerciale d'invoquer une atteinte à la liberté d'association. Egalité devant la loi – Domaine d'application du principe – Personnes se trouvant dans une situation identique Propriété privée – Privation – Garanties constitutionnelles – Loi assurant à l'Etat une participation au capital d'une société commerciale – absence de dépossession de la société – Inapplicabilité des garanties constitutionnelles

Le Tribunal suprême

(...)

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 17 de la Constitution:

Considérant que le principe d'égalité devant la loi posé par cet article n'est applicable qu'aux personnes physiques ou morales se trouvant dans une situation identique, quant à leurs droits et à leurs obligations;

Considérant que, sous le régime antérieur à la publication de la loi attaquée, l'objet social de la S.B.M. (Société soumise à la législation monégasque) et les privilèges dont elle était bénéficiaire imprimaient à ses activités un caractère particulier, que des franchises fiscales lui étaient accordées, qu'elle exerçait certains pouvoirs de police, qu'en outre, en ce qui concernait son fonctionnement intérieur, le Gouvernement Princier pouvait s'opposer à l'entrée en fonction des administrateurs élus par l'assemblée générale des actionnaires, que la désignation du Président, du Vice-Président et de l'Administrateur-Délégué de la Société devait être approuvée par le Gouvernement, que sa gestion était surveillée et contrôlée par un Commissaire du Gouvernement, investi de pouvoirs étendus;

Considérant, par suite, que la situation de la S.B.M. n'était pas identique à celle des autres sociétés régies par la législation monégasque, même à celle des Sociétés de monopole;

Considérant, dès lors, que le législateur était en droit de prendre des dispositions spécifiques à l'égard de la requérante;

Considérant enfin, compte tenu de la situation de la S.B.M. telle qu'elle vient d'être précisée,

que cette Société n'est pas fondée à soutenir, nonobstant le contrat dont elle se prévaut, que les dispositions de la loi 807 constituent une violation du texte visé par le moyen;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 24 de la Constitution:

Considérant que cet article dispose:

"La propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste indemnité, établie et versée dans les conditions prévues par la loi";

Considérant que, selon son intitulé, la loi a pour objet d'assurer la participation de l'Etat à la S.B.M., que cet objet est exclusif de toute dépossession; qu'aucune disposition de la loi n'autorise le Tribunal à déclarer que le patrimoine de la S.B.M. ait subi une amputation quelconque; que cette société est une personne morale qui conservera jusqu'à sa dissolution tous ses droits sur ce patrimoine dont elle demeure propriétaire; que la gestion de la S.B.M. reste confiée à des administrateurs, responsables devant elle, devant les associés et devant les tiers;

Considérant que la requérante n'était ni directement, ni indirectement privée de tout ou partie de son droit de propriété, l'article 24 de la Constitution n'est pas applicable, en l'espèce, et que, par suite le moyen n'est pas fondé;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 30 de la Constitution;

Considérant que ce texte consacre le principe de la liberté de s'associer;

Considérant que la S.B.M. est une Société Commerciale à but exclusivement lucratif, qu'elle n'est pas assimilable aux Associations qui constituent des groupements à but désintéressé;

Considérant qu'il suit de là que la S.B.M. n'est pas fondée à invoquer la violation de l'article 30 de la Constitution.

Décide:

Article 1er. – La requête présentée par la S.B.M. est rejetée.

Article 2. – Les dépens sont mis à la charge de la S.B.M.

MON / 1967 / A03 Monaco / Tribunal suprême / 6-03-1967 / Sieur Estienne d'Orves / extraits

(Voir aussi 3 autres arrêts du 6 mars 1967 : Sieur Rieber ; Sieur Onassis ; Société Condor Financiera Panama)

1.4.5 Justice constitutionnelle – objet du contrôle – lois et autres normes à valeur législative
5.1.1.2 Droits fondamentaux – problématique générale – principes de base – égalité et non discrimination 5.1.2.4 Droits fondamentaux – problématique générale – bénéficiaires ou titulaires de droits – personnes morales 5.2.32.3 Droits fondamentaux – droits civils et politiques – droits de propriété – autres limitations 5.2.35 Droits fondamentaux – droits civils et politiques – droits en matière fiscale

Actionnaires – loi (égalité devant la loi)

Droits et libertés constitutionnels: Égalité devant la loi – Domaine d'application du principe – Personnes se trouvant dans une situation identique

Propriété privée: Privation – Garanties constitutionnelles – Loi assurant à l'Etat une participation au capital d'une société commerciale – Absence de dépossesion de la société – Inapplicabilité des garanties constitutionnelles Restrictions à l'exercice du droit de propriété des actionnaires d'une société – Motifs d'intérêt général – Appréciation des motifs par le Tribunal suprême – Nécessité d'une compensation suffisante

Le Tribunal suprême

(...)

Attendu que le requérant déclare qu'il entend démontrer que la loi qu'il attaque porterait atteinte à la fois aux droits de la S.B.M. et aux droits des actionnaires de cette Société, qu'il conclut, en premier lieu, à l'annulation de la loi attaquée, pour violation au détriment du principe de la S.B.M. de l'égalité devant la loi, par les motifs que, en édictant notamment que le capital social de la S.B.M. serait porté de cinq millions à huit millions de francs, par création de six cent mille actions nouvelles attribuées à l'Etat et que quatre membres du Conseil d'Administration seraient nommés par le Gouvernement Princier, la loi attaquée a transformé la S.B.M. Société privée, en une société d'économie mixte et ainsi établi une discrimination entre cette société et les autres sociétés anonymes à monopole existant dans la Principauté – qu'en outre, en modifiant par voie d'autorité un contrat passé entre l'Etat et la S.B.M., dont les clauses figuraient dans les Statuts et dans le Cahier des Charges de la S.B.M., la loi n'a pas respecté le principe reconnu par le Code civil Monégasque, d'après lequel les conventions font la loi des parties et ainsi rompu l'égalité qui doit exister entre la S.B.M. et les autres Monégasques auxquels ce principe a été et demeure toujours applicable.

Attendu que le requérant invoque, en second lieu, la violation du même texte, à son détriment, en sa qualité d'actionnaire de la S.B.M., par les motifs que l'égalité entre les actionnaires est rompue au sein même de la S.B.M., chaque actionnaire ancien continuant à ne pouvoir disposer de plus de cent voix dans les votes qu'il émettra à l'Assemblée Générale, alors que l'Etat actionnaire se trouve dispensé de cette limitation – qu'en outre, les actionnaires anciens de la S.B.M., qui avaient adhéré à une Société de droit privé sont contraints, sans leur consentement, de se soumettre aux mesures qui transforment la S.B.M. en une Société d'économie mixte, mesures qui ne sont pas applicables aux actionnaires des autres Sociétés anonymes de monopole installées dans la Principauté.

Attendu que le requérant conclut, en troisième lieu, à l'annulation de la loi pour violation de

l'article 24 de la Constitution et du droit de propriété de la S.B.M. sur son patrimoine, par les motifs que du fait de la transformation opérée par la loi attaquée d'une société privée en Société d'économie mixte, la S.B.M. sera dépossédée de son patrimoine par voie de transfert de celui-ci à une société nouvelle – qu'en tout état de cause, l'intrusion de six cent mille actions dans le capital social et la création de quatre postes d'Administrateurs nommés par le Gouvernement aura nécessairement pour résultat d'assurer à l'Etat actionnaire la majorité à l'Assemblée Générale et au Conseil d'Administration, de telle sorte que l'Etat deviendra maître absolu du patrimoine social, dont il disposera à son gré – qu'il s'agit là, en réalité, d'une expropriation, réalisée sans que l'utilité publique ait été légalement déclarée et sans qu'une juste indemnité ait été allouée à la S.B.M.

Attendu que le requérant invoque, en quatrième lieu, la violation du même texte et du même droit, à son détriment, par les motifs qu'il est actionnaire de la S.B.M.

– que tout actionnaire d'une société anonyme est propriétaire de ses actions, que cette qualité lui confère des droits corporels et incorporels, qu'il a droit à la possession matérielle de ses titres, qu'il a droit à une part des dividendes distribués proportionnelle au nombre de ses actions, ainsi qu'à une part du patrimoine social existant au moment de la liquidation de la Société, qu'il a le droit de vote à l'Assemblée Générale réunie en vue soit de procéder à la nomination des Administrateurs, soit de se prononcer sur les questions sociales de sa compétence, que l'intrusion imposée par la loi de six cent mille actions dans le capital social, aura nécessairement pour effet de réduire le montant de la part des actionnaires anciens, aussi bien dans les dividendes que dans le capital social, que ceux-ci se trouveront frustrés, au moins partiellement, de leurs droits corporels de propriété – que la loi attaquée accorde à l'Etat actionnaire un droit de vote illimité, à raison d'une voix par cent actions, tandis que chacun des actionnaires anciens ne disposera que d'un maximum de cent voix, qu'un tel système de votation aura inévitablement pour résultat d'attribuer à l'Etat actionnaire la majorité à l'Assemblée Générale et au Conseil d'Administration, qui pourront discrétionnairement user du patrimoine social, qu'ainsi le droit de vote des actionnaires anciens, devenant illusoire et inefficace, il est permis de considérer qu'ils en sont "privés", que ces violations du droit de propriété ne sont pas justifiées par une déclaration d'utilité publique et ne sont pas compensées par l'attribution d'une juste indemnité.

Attendu que le requérant conclut, en cinquième lieu, à l'annulation de la loi pour violation de l'article 30 de la Constitution – par le motif que ladite loi n'a pas respecté le principe de la liberté d'association, en Principauté, reconnu par le texte invoqué.

Attendu que Monsieur le Ministre d'Etat, en ses contre-requête et duplique, conclut au rejet de la requête, par les motifs:

En réponse au moyen, tiré de la violation de l'article 17 de la Constitution, au détriment de la S.B.M., que le principe de l'égalité devant la loi ne joue entre personnes physiques ou morales de nationalité monégasque, que si celles-ci se trouvent dans une situation identique de fait ou de droit – que la S.B.M. tient une place à part dans l'économie de la Principauté – qu'elle était soumise, antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi attaquée, à un régime juridique et financier différent de celui des autres sociétés anonymes monégasques de monopole –

qu'enfin, les mesures législatives nouvelles ont été prises dans l'intérêt général de la Principauté.

En réponse au moyen tiré de la violation du même texte, au détriment du requérant, que les actionnaires anciens n'ignoraient pas qu'ils étaient entrés dans une société régie par des Statuts particuliers qui la différenciaient des autres sociétés anonymes Monégasques de monopole que la Constitution n'interdit pas au Législateur d'accorder, à l'intérieur d'une Société, des droits préférentiels à certains actionnaires – qu'enfin, aucune contrainte n'a été imposée aux anciens actionnaires de la S.B.M. qui ont conservé entièrement le droit de disposer de leurs titres.

En réponse au moyen tiré de la violation de l'article 24 de la Constitution au détriment de la S.B.M.

–que ledit article concerne uniquement la privation totale du droit de propriété, qu'il résulte de l'intitulé même de la loi attaquée qu'elle n'a pas pour objet de déposséder la S.B.M. de son patrimoine, mais uniquement d'assurer à l'Etat une participation à l'activité de cette Société, qu'aucune disposition de ladite loi ne porte atteinte à ce patrimoine et encore moins n'opère transfert de propriété à un tiers, que le texte sur lequel est fondé le moyen n'est pas applicable en l'espèce.

En réponse au moyen tiré de la violation du même texte, au détriment du requérant, qu'en dehors de son droit à la possession matérielle de ses titres, l'actionnaire d'une société anonyme n'a qu'un droit de créance éventuel sur les bénéfices et sur le patrimoine social à l'époque de sa liquidation, que, d'après la loi, les actionnaires anciens de la S.B.M. conservent leurs titres, sous réserve de la faculté qui leur est accordée de les négocier en Bourse ou de les céder à l'Etat dans les délais et conditions prévus par l'article 4 de la loi attaquée – qu'ils continuent d'avoir vocation aux dividendes et à une part du patrimoine social, qu'ils sont maintenus dans leur droit de vote, qu'ils ne sont donc pas privés de leur droit de propriété, au sens de l'article 24 de la Constitution, que l'existence prétendue d'atteintes à ce droit repose sur des hypothèses dont le juge chargé d'apprécier la constitutionnalité d'une loi n'a pas à tenir compte.

En réponse au moyen tiré de la violation de l'article 30 de la Constitution – qu'une société commerciale ne peut être assimilée à une association.

Vu Les autres pièces produites et jointes au dossier; Vu La loi n° 807; Vu La Constitution de la Principauté; Vu L'Ordonnance Souveraine portant organisation du Tribunal suprême;

Ouï Monsieur Jean Brouchet, Président du Tribunal suprême en son rapport; Ouï Maître Walicki, au nom du sieur d'Estienne d'Orves, en ses moyens à l'appui du recours; Ouï Maîtres Marquet et George en leurs observations pour Son Excellence Monsieur le Ministre d'Etat Ouï Monsieur le Procureur Général, en ses conclusions;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 17 de la Constitution au détriment, d'une part, de la S.B.M., d'autre part, du requérant:

Considérant que le principe de l'égalité devant la loi, posé par cet article, n'est applicable qu'aux personnes physiques ou morales se trouvant dans une situation identique quant à leurs droits et à leurs obligations;

Considérant que, sous le régime antérieur à la publication de la loi attaquée, l'objet social de la S.B.M. (Société soumise à la législation monégasque) et les privilèges dont elle était bénéficiaire imprimaient à ses activités un caractère particulier, que des franchises fiscales lui étaient accordées, qu'elle exerçait certains pouvoirs de police, qu'en outre, en ce qui concernait son fonctionnement intérieur, le Gouvernement princier pouvait s'opposer à l'entrée en fonction des administrateurs élus par l'Assemblée générale des actionnaires, que la désignation du Président, du Vice-Président et de l'Administrateur délégué, devait être approuvée par le Gouvernement, que sa gestion était surveillée et contrôlée par un Commissaire du Gouvernement, investi de pouvoirs étendus;

Considérant que la situation de la S.B.M. n'était pas identique à celle des autres sociétés régies par la Législation monégasque, même à celle des Sociétés de monopole;

Considérant, dès lors, que le législateur a pu prendre des dispositions spécifiques à l'égard de la S.B.M.;

Considérant, enfin, compte tenu de la situation de la S.B.M., telle qu'elle vient d'être précisée, que cette Société n'est pas fondée à soutenir, nonobstant le contrat dont elle se prévaut, que l'intervention du législateur et les dispositions de la loi n° 807 constituent une violation du texte visé par le moyen;

Considérant que les motifs ci-dessus développés s'appliquant, par voie de conséquence, aux actionnaires de la S.B.M., le moyen n'est pas fondé;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 24 de la Constitution, au détriment de la S.B.M.:

Considérant que ledit article dispose:

"La propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste indemnité établie et versée dans les conditions prévues par la loi";

Considérant que, selon son intitulé, la loi a pour objet "d'assurer la participation de l'Etat à la S.B.M." que cet objet est exclusif de toute dépossession, qu'aucune disposition de la loi n'autorise le Tribunal à déclarer que le patrimoine de la S.B.M. a subi une amputation quelconque, que cette société est une personne morale, qui conservera, jusqu'à sa dissolution, ses droits sur ce patrimoine, dont elle demeure propriétaire; que la Société restera gérée par des administrateurs responsables devant elle-même, devant les actionnaires et devant les tiers";

Considérant que la S.B.M. n'étant ni directement, ni indirectement privée de son droit de propriété, l'article 24 de la Constitution n'est pas applicable en l'espèce, et que, par suite, ce moyen n'est pas fondé.

Sur le moyen tiré de la violation du même texte au détriment du requérant:

Considérant que l'article 24 de la Constitution est relatif à la privation du droit de propriété;

Considérant que l'inviolabilité de la propriété garantie par ledit article ne met pas obstacle à certaines restrictions au plein exercice de ce droit dans l'intérêt de l'ordre public ou de la chose publique, ou en raison des circonstances économiques ou sociales qui l'exigent;

Considérant qu'il appartient au Tribunal suprême, statuant en matière constitutionnelle, d'apprécier si les atteintes apportées au droit de propriété pour les motifs ci-dessus rappelés, sont compatibles avec le principe garanti par la Constitution;

Considérant que les dispositions de la loi du 23 juin 1966, n° 807, comportent notamment, au profit de l'Etat Monégasque, la création d'actions nouvelles pourvues, en outre, d'une vocation au partage des bénéfices et de l'actif social, d'un privilège de vote, ainsi qu'une représentation particulière au Conseil d'Administration et que ces dispositions constituent des atteintes aux droits attachés à la propriété des actions existant antérieurement;

Considérant que la S.B.M., Société à monopole, est un élément essentiel de la prospérité de la Principauté, notamment en raison des missions qu'elle a reçues lors de sa constitution et des modifications ultérieures de ses statuts, missions indispensables à la vie de la Principauté;

Considérant que la loi attaquée s'est inspirée de motifs légitimes, présentant un caractère d'intérêt général;

Considérant que cette loi frappe exclusivement les actionnaires de la S.B.M., que les atteintes ainsi portées aux droits desdits actionnaires, au nom de l'intérêt général, et les dommages qu'elles ont causés doivent être compensés; qu'il y a lieu de rechercher si les compensations prévues par la loi sont suffisantes;

Considérant, d'une part, que le privilège de vote établi au profit de l'Etat ne lui attribue pas nécessairement une prépondérance majoritaire;

Considérant, d'autre part, que les dispositions légales comportent à la charge de l'Etat diverses contreparties, qui réduisent d'autant l'importance des atteintes aux droits patrimoniaux des actionnaires;

Considérant que pour une Société, telle que la S.B.M., chargée de missions d'intérêt général, la consistance des droits patrimoniaux des actionnaires ne peut être calculée en prenant pour base la valeur liquidative du patrimoine social;

Considérant que ni la prime ni le taux de rachat des actions n'ont été fixés contrairement aux usages;

Considérant que d'autres dispositions ont été prises en faveur des actionnaires, notamment

l'inaliénabilité des actions créées, l'offre de rachat des actions anciennes, la garantie des emprunts obligatoires que la Société serait appelée à émettre;

Considérant, compte tenu de ces divers avantages accordés aux actionnaires, que la preuve n'est pas rapportée, qu'il ait été fait, en ce qui concerne la compensation aux atteintes à leurs droits patrimoniaux, une inexacte application de l'article 24 de la Constitution;

Considérant, en conséquence, que le moyen n'est pas fondé;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 30 de la Constitution;

Considérant que la S.B.M. est une Société commerciale à but exclusivement lucratif, qu'elle ne peut être assimilée à une Association qui constitue un groupement à but désintéressé;

Attendu que le requérant n'est pas fondé à invoquer la violation de l'article visé par le moyen.

Décide:

Article 1er. – La requête présentée par le sieur d'Estienne d'Orves est rejetée.

Article 2. – Les dépens sont mis à la charge du requérant.

MON / 1975 / A04 Monaco / Tribunal suprême / 31-01-1975 / Sieur G.R. WEILL / extraits

1.4.13 Justice constitutionnelle – objet du contrôle – actes administratifs individuels 5.1.1.2 Droits fondamentaux – problématique générale – principes de base – égalité et non discrimination

Loi (égalité devant la loi) – Permis de construire

Droits et libertés constitutionnels Egalité devant la loi. Atteinte au principe – Inégalité de traitement Procédure Délais de réponse – Contre-requête – Dépôt dans les deux mois suivant la remise de la requête au défendeur – Délai ne comprenant pas le jour d'où il part et compté de quantième en quantième Intérêt pour agir – Intérêt matériel – Recevabilité Intervention – Intérêt au maintien de la décision attaquée – Recevabilité Urbanisme et construction Permis de construire – Refus – Inégalité de traitement – Atteinte au principe de l'égalité devant la loi

Le Tribunal suprême

(...)

Que cette dérogation de fait, qui accroîtra la rentabilité de l'opération, est, par suite, contraire au principe d'égalité proclamé par l'article 17 de la Constitution et qu'elle n'est justifiée par aucune considération d'intérêt général;

(...)

Qu'en second lieu, l'arrêté a été pris en violation de l'article 17 précité de la Constitution en ce qu'il accorde à la Société Générale Immobilière et Immobilière ce qui a été refusé à la Société Praxitele;

(...)

Que le moyen tiré de la violation de l'article 17 de la Constitution est irrecevable, dès lors que le sieur Weill est dans une situation différente de celle de la Société et que, d'ailleurs, le principe d'égalité ne peut être invoqué à son égard, celle-ci n'étant pas de droit monégasque que ce moyen est d'autre part, sans fondement; qu'en effet, l'inégalité n'est pas établie et que, même si elle existait, elle ne constituerait pas une illégalité s'agissant d'opérations distinctes pour lesquelles l'Administration conserve sa liberté d'appréciation;

(...)

Qu'en ce qui concerne la dérogation au gabarit réglementaire, l'article 17 de la Constitution n'a pas été méconnu, puisque la construction du "Vallespir" et celle du "Château Amiral" sont deux opérations distinctes et que d'ailleurs, aucune dérogation n'a été, en ce qui concerne la hauteur, accordée à l'un et à l'autre immeubles;

(...)

Que la violation de l'article 17 de la Constitution résulte de ce que la demande d'accord préalable, présentée le 12 mars 1974 par le sieur Weill, pour construire un immeuble à usage de bureaux et d'habitations sur son terrain, a été rejetée par le Ministre d'Etat, le 19 août suivant, par le seul motif que son projet comportait des dérogations, alors que la société était autorisée, le 17 avril 1974, à construire, sur le terrain jouxtant celui du requérant, un immeuble de 15 étages;

Que la Société soutient, à tort, que le principe d'égalité, proclamé par l'article 17, ne s'appliquerait qu'aux Monégasques qui seraient, alors, seuls soumis à la loi et que, d'ailleurs le bénéficiaire de l'autorisation de construire est la Société civile Immobilière du 42, Boulevard d'Italie, qui est de droit monégasque;

Que cette société est dans une situation identique, non seulement à celle du sieur Weill, mais aussi à celle de la société Praxitelé;

Que la délivrance des autorisations de construire ne saurait être laissée à l'arbitraire de l'Administration, sans que soit porté atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la loi; Qu'enfin si la société a cédé gratuitement des terrains à l'Etat, il en avait été de même pour la société Praxitelé et que le requérant était disposé à accorder le même avantage; (...)

Qu'il appartenait au sieur Weill d'attaquer le rejet de sa demande d'accord préalable; qu'il ne précise pas le périmètre à l'intérieur duquel jouerait la notion, non d'égalité, mais d'identité technique et juridique; qu'enfin sont sans portée la réponse opposée par le requérant à

l'argument tiré par la société de ce que le principe d'égalité des citoyens devant la loi ne s'appliquerait qu'aux monégasques, ainsi que l'argument qu'il présente en invoquant les cessions accordées en contrepartie des dérogations;

(...)

Vu Les autres pièces produites et jointes au dossier; Vu L'Ordonnance Constitutionnelle du 17 décembre 1962, et notamment ses articles 17 et 90; Vu L'Ordonnance Souveraine n° 2984 du 16 avril 1963, modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal suprême; Vu L'Ordonnance-Loi n° 674 du 3 novembre 1959, concernant l'urbanisme, la construction et la voirie, modifiée par la loi n° 718 du 27 décembre 1961; Vu L'Ordonnance Souveraine n° 2120 du 16 novembre 1959, modifiée notamment par l'Ordonnance Souveraine n° 3647 du 9 septembre 1966, concernant l'urbanisme, la construction et la voirie; Vu L'Ordonnance du 21 octobre 1974, par laquelle le Président du Tribunal suprême a renvoyé la cause devant le Tribunal suprême délibérant en section administrative;

Ouï M. Louis Pichat, Membre du tribunal Suprême, en son rapport; Ouï Maîtres Clérissi, Domesticci et George en leurs plaidoiries; Ouï M. le Procureur Général en ses conclusions;

(...)

Sur le moyen tiré de ce que la décision attaquée porterait atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la loi affirmé par l'article 17 de l'Ordonnance constitutionnelle du 17 décembre 1962;

Considérant qu'il résulte du dossier, d'une part, que la demande d'accord préalable présentée, le 12 mars 1974, par le sieur Weill, en vue de la construction d'un immeuble à usage de bureaux et d'habitation, sur le terrain lui appartenant, 38, Boulevard d'Italie, a été rejetée par le Ministre d'Etat, pour le seul motif qu'après examen de l'avis émis par le Comité consultatif pour la construction "le Gouvernement princier a considéré que l'avant-projet présenté comportant des dérogations à la réglementation en vigueur, la demande de M. Weill ne pouvait être accueillie favorablement", d'autre part, que le Ministre d'Etat a, le 17 avril 1974 accordé à la Société Générale Immobilière et Immobilière l'autorisation de construire un immeuble de même nature, en faisant bénéficier ladite société de certaines dérogations; Considérant qu'en admettant même que les deux demandes précitées puissent, nonobstant la circonstance que les immeubles en cause seraient contigus et répondraient aux mêmes exigences d'urbanisme, être considérées comme portant sur des opérations distinctes, le seul fait d'avoir fait bénéficier la Société Générale Immobilière et Immobilière de dérogations, quand bien même celles-ci seraient justifiées, alors que la demande du Sieur Weill avait été rejetée pour l'unique motif qu'elle comportait l'octroi de dérogations, fait apparaître une inégalité de traitement à l'égard des deux traitements et est, par suite, de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée comme n'ayant pas respecté l'article 17 de l'Ordonnance constitutionnelle sus-visée;

Décide :

Article 1er. – Il est donnée acte au sieur Weill du désistement des conclusions de sa requête

tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de l'arrêté attaqué.

Article 2. – L'arrêté n° 74-156 du 17 avril 1974, par lequel le Ministre d'Etat a accordé une autorisation de construire à la Société générale Mobilière et Immobilière est annulé.

Article 3. – Les dépens exposés par la Société intervenante sont à sa charge. Les autres dépens sont mis à la charge de l'Etat.

Article 4. – Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'Etat.

MON / 1994 / A05 Monaco / Tribunal suprême / 1-02-1994 / Association des propriétaires de Monaco / texte intégral

**1.4.5 Justice constitutionnelle – objet du contrôle – lois et autres normes à valeur législative
5.2.4.1.1 Droits fondamentaux – droits civils et politiques – égalité – champ d'application – charges publiques**

Préjudice anormal et spécial

Compétence: Contentieux constitutionnel – Recours en annulation – Loi n° 1159 du 29 décembre 1992 – Location de locaux à usage d'habitation – Rejet

Droits et libertés constitutionnels:

Droit de propriété – Conciliation avec des règles et principes de valeur constitutionnelle – Exigences résultant de caractères géographiques particuliers du territoire – Droit de priorité accordé aux monégasques – Non-rétroactivité de dispositions pénales d'application immédiate

Responsabilité de la puissance publique:

(–) du fait des lois – Principe d'égalité devant les charges publiques – Préjudice anormal et spécial

Le Tribunal suprême

Siégeant et délibérant en Assemblée plénière et en matière constitutionnelle,

Vu la requête présentée par l'Association des propriétaires de la Principauté de Monaco le 26 février 1993 et tendant à l'annulation de la loi n° 1159 du 29 décembre 1992 modifiant certaines dispositions de la loi n° 1118 du 18 juillet 1988 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation;

Ce faire,

Attendu que la loi attaquée porte atteinte au droit de propriété reconnu par l'article 24 de la Constitution en ce qu'elle institue des mesures nouvelles par rapport à la loi du 18 juillet 1988 sans que les difficultés exceptionnelles, qui, selon la décision du Tribunal suprême du 20 juin 1989, justifiaient les restrictions à ce droit soient ni modifiées, ni aggravées; que notamment la loi revient sur la mesure de libération des loyers en instituant des plafonds et en restreignant la liste des locataires protégés;

Attendu, au surplus, que la loi contient des dispositions pénales rétroactives en violation de l'article 20, alinéa 4, de la Constitution puisque celles-ci s'appliquent aux locaux loués sur la base de la loi du 18 juillet 1988 avant sa modification;

Attendu, enfin, que la loi, portant une atteinte directe et indirecte au droit de propriété, elle doit entraîner une indemnisation par l'Etat des propriétaires justifiant un préjudice spécial;

Vu la contre-requête de Monsieur le Ministre d'Etat déposée le 30 avril 1993 et tendant au rejet de la requête avec condamnation aux dépens pour les motifs que, l'atteinte au droit de propriété ne peut être reconnue dès lors que la loi nouvelle, au regard de la jurisprudence du Tribunal suprême, ne comporte pas privation du droit de propriété en raison des caractères géographiques de territoire de l'Etat et est justifiée par la hausse importante des loyers provoquée par l'application de la loi du 18 juillet 1988;

Qu'il ne peut être prétendu que la loi revient à un blocage des loyers puisque le régime de limitation des taux ne concerne que les locaux vacants à la date de son entrée en vigueur;

Que le droit de reprise des propriétaires ne pourra s'exercer que dans le respect de la procédure instituée par la loi du 18 juillet 1988 et que le régime est plus libéral que le précédent;

Que la loi n'institue pas une reconduction automatique du bail, que cette reconduction ne constitue qu'une possibilité et qu'il y a lieu à l'application d'une procédure permettant de négocier le renouvellement du bail dans le cadre de la loi;

Que le droit à réparation du préjudice auquel pourraient prétendre les propriétaires ne peut être reconnu puisque ce préjudice n'est ni certain ni spécial;

Que l'affirmation selon laquelle la loi serait rétroactive dans ses dispositions pénales est inexacte et que l'association confond rétroactivité et application immédiate de la loi;

VU La réplique déposée le 28 mai 1993 par l'Association requérante et tendant aux mêmes fins que la requête initiale;

Attendu que le Tribunal suprême, qui a compétence pour interpréter les dispositions législatives attaquées, peut adopter à leur sujet le procédé des réserves d'interprétation;

Que la spécialité du préjudice ne concernera que la moitié environ des propriétaires appartenant au secteur réglementé;

Que la contre-requête contient des inexactitudes concernant la baisse excessive des loyers selon les informations qu'elle fournit dans sa réplique;

Qu'il est inexact de prétendre que la loi ne comporte aucun retour au blocage des loyers dès lors que, pendant les deux périodes de six ans pendant lesquelles elle s'appliquera, les loyers ne pourront être augmentés au-delà des seuils fixés;

Vu la duplique déposée par le Ministre d'Etat le 5 juillet 1993 et tendant à nouveau au rejet de la requête en ce que:

La simple lecture de la loi permet de montrer que les atteintes au droit de propriété n'existent pas; que ses dispositions visent simplement à concilier les intérêts des propriétaires et des locataires;

Que le préjudice spécial invoqué concernerait 25% des propriétaires et qu'une telle affirmation viderait de tout sens le concept même de rupture qui fonde cette condition du préjudice;

VU La loi attaquée; VU Les autres pièces produites et jointes au dossier; VU La Constitution et notamment ses articles 20 alinéa 4, 24 et 90-A-2; VU L'Ordonnance du 16 avril 1963 modifiée, sur le Tribunal suprême; VU L'Ordonnance de Monsieur le Président du Tribunal suprême, en date du 27 décembre 1993, par laquelle il a ordonné le renvoi de la cause;

Ouï Monsieur Roland Drogo, Vice-Président du Tribunal suprême, en son rapport; Ouï Maître Balat, avocat à la Cour d'appel de Paris, assisté de Maître Blot, avocat-défenseur; Ouï Maître Piwnica, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, assisté de Maître Sanita, avocat-défenseur; Ouï Monsieur le Procureur Général en ses conclusions;

Statuant et délibérant en matière constitutionnelle,

Considérant que l'Association requérante a déféré au Tribunal suprême la loi n° 1159 du 29 décembre 1992 modifiant certaines dispositions de la loi n° 1118 du 18 juillet 1988, sur la base de l'article 90-A-2 de la Constitution;

Sur le moyen tiré de la violation de l'article 24 de la Constitution,

Considérant que cet article dispose:

"la Propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste indemnité établie et versée dans les conditions prévues par la loi";

Considérant que le libre exercice du droit de propriété consacré par ce texte doit être concilié

avec les autres règles et principes de valeur constitutionnelle applicables dans l'Etat Monégasque; qu'il en est ainsi des exigences résultant des caractères géographiques particuliers du territoire de l'Etat ainsi que du principe accordant une priorité aux citoyens monégasques, consacré notamment par l'article 32 de la Constitution;

Considérant que l'article 3 de la loi déférée au Tribunal suprême modifiant l'article 5 de la loi du 18 juillet 1988 réduit la liste des attributaires prioritaires qui figurait dans ce texte;

Considérant que l'article 4 de la loi attaquée modifiant l'article 8 de la loi du 18 juillet 1988 décide que le prix de location, pendant la première période de six ans, ne pourra être supérieur de plus de 50% à celui qui aurait été pratiqué en application de l'article 14 de l'ordonnance-loi n°669 du 17 septembre 1959; que le même texte décide que le prix de location, pendant la seconde période de six ans, ne pourra être supérieur de plus de 155% à celui qui aurait été pratiqué en application de l'article 14 de l'ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959;

Considérant que l'article 9 de la loi attaquée dispose:

"Les locaux ayant fait l'objet d'une location en vertu de la loi n° 1118 du 18 juillet 1988 préalablement à la promulgation de la présente loi sont soumis aux dispositions de cette dernière. Toutefois, la location de ces locaux, lorsqu'ils deviennent vacants ou lorsque le bail est reconduit, n'est pas soumise aux dispositions du premier alinéa du chiffre II de l'article 8 de la loi n° 1118 du 18 juillet 1988 modifiée. En toute hypothèse, le montant du loyer en cours de bail ne peut être augmenté qu'en application d'une clause d'indexation usuelle insérée dans le bail. Nonobstant les dispositions de l'article 5 de la loi n° 1118 du 18 juillet 1988 modifiée, les locataires, entrés dans les lieux préalablement à la promulgation de la présente loi peuvent bénéficier, avec l'accord de leurs propriétaires, de la reconduction de leurs baux";

Considérant qu'il ressort de ce texte ainsi que des travaux préparatoires que les articles 3 et 4 de la loi ne concernent pas les locaux ayant fait l'objet d'une location avant sa promulgation, même lorsque ces locaux deviennent vacants ou lorsque le bail est reconduit; que les locataires entrés dans les lieux préalablement à la promulgation de la loi peuvent bénéficier, avec l'accord de leurs propriétaires, de la reconduction des baux dans les conditions antérieures à cette promulgation;

Considérant qu'il ne peut être fait application des dispositions des articles 3 et 4 de la loi que dans le cadre tracé par l'article 9; que, dans ces conditions, ces dispositions ne portent pas à l'exercice du droit de propriété une atteinte excédant celles qui peuvent lui être apportées au regard des règles et principes ci-dessus rappelés;

Sur le caractère rétroactif des dispositions pénales contenues dans l'article 7 de la loi,

Considérant que l'article 7 de la loi dispose: "L'article 16 de la loi n° 1118 du 18 juillet 1988 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes: le propriétaire qui n'aura pas fait la déclaration prescrite par les articles 2 ou 8 sera puni de l'amende prévue au chiffre 3 de l'article 29 du Code pénal. Si la déclaration n'est pas effectuée dans les huit jours suivant le prononcé de la condamnation, le contrevenant sera puni de l'amende prévue au chiffre 1 de

l'article 26 de ce code et le tribunal ordonnera, sous astreinte civile définitive au profit du Trésor, que la formalité soit accomplie dans les huit jours de la décision".

Considérant que ce texte se contente d'affirmer le caractère d'application immédiate de la loi; que le moyen tiré de son effet rétroactif manque en fait;

Sur la responsabilité éventuelle de l'Etat du fait de l'application de la loi,

Considérant qu'il est loisible aux propriétaires des locaux auxquels la loi s'appliquera dans les conditions précédemment définies, au cas où cette application leur occasionnerait un préjudice anormal et spécial, d'en demander, s'ils s'y croient fondés, réparation sur le fondement du principe constitutionnel d'égalité de tous devant les charges publiques.