

## Secteur protégé : annulation par le Tribunal Suprême du régime de délivrance des autorisations de démolir et de reconstruire en cas de démolition intégrale des locaux à usage d'habitation

[Décision TS 2022-01 et 2022-02 Hoirs M. et Association des propriétaires de Monaco c/ Etat de Monaco](#) (recours en annulation sur le fondement du 2°) du A de l'article 90 de la Constitution)<sup>1</sup>

Le Tribunal Suprême a **annulé pour atteinte excessive au droit de propriété les dispositions législatives conditionnant la délivrance des autorisations de démolir et de reconstruire lorsque des locaux à usage d'habitation dans le secteur protégé font l'objet de démolition intégrale**, à savoir l'article 8 (et les dispositions indissociables des articles 1<sup>er</sup>, 3 et 10) de la Loi n° 1.508 du 2 août 2021 relative à la sauvegarde et à la reconstruction des locaux à usage d'habitation, lequel avait inséré l'article 39-1 dans la Loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1<sup>er</sup> septembre 1947, modifiée.

Suite à l'annulation partielle des dispositions de la Loi n° 1.508, un nouveau texte de loi devrait être déposé sur le bureau du Conseil National, afin de poursuivre l'objectif d'intérêt général de préservation des logements du secteur protégé.

Les trois autres volets de la réforme portée par la Loi n° 1.508 ne sont pas en cause (redéfinition des personnes protégées au titre de la Loi n° 1.235 ; possibilité pour le locataire d'affecter partiellement un local d'habitation soumis à la loi n° 1.235 à l'exercice d'une activité commerciale ; deux régimes de relogement du locataire évincé, l'un à la charge de l'Etat en présence de travaux de démolition intégrale, l'autre à la charge du propriétaire en présence de travaux autres que ceux de démolition intégrale).

Pour une présentation détaillée de l'ensemble des volets de la Loi n° 1.508, voir notre [Panorama législatif 2021](#) (version PDF, pp. 20-25)

### Les atteintes excessives portées au droit de propriété ayant justifié l'annulation partielle des dispositions de la Loi n° 1.508 :

- **Obligation des propriétaires d'affecter des locaux accessoires et dépendances (emplacement de stationnement automobile et cave) aux locaux d'habitation de substitution cédés à l'Etat (suite à destruction intégrale).** La Loi n° 1.508 prévoyait la cession des locaux accessoires et dépendances à l'Etat à titre onéreux, mais ne prévoyait pas de compensation en volume pour ces locaux accessoires et dépendances. Le Tribunal Suprême en a déduit que cette absence de compensation en volume était susceptible, eu égard aux caractéristiques de l'immeuble (hébergeant les locaux de substitution), de remettre en cause la

<sup>1</sup> Art. 90 Constitution  
« A. En matière constitutionnelle, le Tribunal Suprême statue souverainement : (...) 2°) sur les recours en annulation, en appréciation de validité et en indemnité ayant pour objet une atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution, et qui ne sont pas visés au paragraphe B du pré-sent article. »

disponibilité d'une partie de ces locaux accessoires et dépendances, pour le ou les propriétaires de l'immeuble.

- **Démolition et reconstruction des immeubles comprenant des locaux d'habitation régis par la Loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 du 28 décembre 2000 conditionnée par le respect des dispositions de la Loi n° 1.235.** Le Tribunal Suprême a estimé que conditionner la démolition et la reconstruction des immeubles qui comprennent des locaux d'habitation régis par la Loi n° 1.235 au respect de ses dispositions, avait pour effet, dans le cas d'une copropriété, de restreindre l'exercice du droit de propriété, à la fois des propriétaires de locaux d'habitation relevant de la Loi n° 1.235 et des propriétaires de locaux d'habitation non régis par la Loi n° 1.235.
- **Condition de localisation des étages spécifiques affectés aux locaux à usage d'habitation de substitution au sein de l'immeuble à bâtir, et octroi en contrepartie par l'Etat d'une majoration du volume constructible.** Le Tribunal Suprême a considéré que la Loi n° 1.508 ne garantissait pas que la localisation des étages spécifiques au sein de l'immeuble à bâtir et la majoration de volume constructible n'aient pas d'incidence négative sur la situation et la valeur vénale des appartements des propriétaires de locaux d'habitation ne relevant pas de la Loi n° 1.235.
- **Droit de démolir et de reconstruire conditionné par l'entrée en copropriété avec l'Etat.** Le Tribunal Suprême a jugé que la Loi n° 1.508 portait également une atteinte excessive au droit de propriété en conditionnant le droit de démolir et de reconstruire son bien à l'obligation, pour les propriétaires concernés, d'entrer en copropriété avec l'Etat pour une durée indéterminée.
- **Plus généralement.** Le Tribunal Suprême a enfin considéré qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que les objectifs poursuivis par le législateur n'auraient pu être satisfaits par des dispositions portant une atteinte moindre au libre exercice du droit de propriété.

### Les dispositions de la Loi n° 1.508 annulées par le Tribunal Suprême :

#### Article 1<sup>er</sup> :

Il est inséré, à l'article premier de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1<sup>er</sup> septembre 1947, modifiée, un second alinéa rédigé comme suit :

*« Sont également soumis aux dispositions de la présente loi les locaux à usage d'habitation qui, bien que construits ou achevés après le 1<sup>er</sup> septembre 1947 :*

*— se substituent, en application de l'article 39-1, à des locaux construits ou achevés avant le 1<sup>er</sup> septembre 1947 soumis aux dispositions de la présente loi et qui ont fait l'objet de travaux régulièrement autorisés de démolition intégrale ;*

*— compensent, en application de l'article 39-1, le défaut de construction des locaux substitués visés au tiret précédent. »*

#### Article 8 :

Un article 39-1 est inséré dans la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, susmentionnée, dont les dispositions sont les suivantes :

*« Article 39-1 : Sans préjudice de l'application des prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'urbanisme, à la construction et à la voirie, lorsqu'un ou plusieurs locaux à usage d'habitation soumis aux dispositions de la présente loi font l'objet de travaux de démolition intégrale en vue d'une reconstruction, les autorisations de démolir et de construire sont présentées en une seule et même demande ou concomitamment lorsqu'elles sont présentées séparément.*

*Les autorisations ne peuvent être délivrées à une personne physique ou une personne morale de droit privé qu'aux conditions cumulatives suivantes :*

~~1°) le projet de construction doit prévoir la construction de locaux à usage d'habitation venant se substituer à ceux qui seront détruits et qui relèvent, au jour du dépôt des demandes d'autorisation de démolir et de construire, de la présente loi.~~

~~a) Nombre d'étages spécifiques pour les locaux à usage d'habitation de substitution~~

~~— Le projet de construction prévoit, pour la construction des locaux à usage d'habitation de substitution, l'affectation d'un étage spécifique au sein de l'immeuble reconstruit.~~

~~— Lorsque la surface intérieure des locaux à usage d'habitation de cet étage spécifique est inférieure à la surface intérieure des locaux relevant de la présente loi qui seront détruits, le projet de construction prévoit, pour la construction des locaux de substitution, l'affectation d'un deuxième étage spécifique au sein de l'immeuble reconstruit.~~

~~— Les étages spécifiques visés aux précédents alinéas sont exclusivement composés de locaux de substitution.~~

~~— La surface destinée à la construction de locaux à usage d'habitation de substitution doit être calculée à partir de critères identiques à ceux ayant servi à la détermination de la surface des locaux auxquels ils se substituent.~~

~~b) Localisation des étages spécifiques au sein de l'immeuble à bâtir~~

~~— Le premier étage spécifique doit être situé à l'étage médian de l'immeuble à bâtir, entre le premier étage de locaux à usage d'habitation et le dernier étage de l'immeuble, l'étage spécifique compris ; en cas de nombre d'étages pair, l'étage spécifique sera celui situé à l'unité supérieure.~~

~~— Lorsqu'il y a lieu, le deuxième étage spécifique sera situé directement au-dessus du premier.~~

~~— Dans le cas où l'immeuble à bâtir comporte plusieurs bâtiments, le ou les étages spécifiques à affecter pourront être répartis entre les différents bâtiments ou regroupés au sein d'un seul.~~

~~c) Typologie des locaux à usage d'habitation de substitution~~

~~— La typologie des locaux à usage d'habitation de substitution est arrêtée par l'État, en tenant compte des normes applicables et contraintes techniques auxquelles sera soumis l'immeuble reconstruit.~~

~~d) Locaux accessoires et dépendances des locaux à usage d'habitation de substitution~~

~~Un emplacement de stationnement automobile et une cave seront rattachés à chaque local à usage d'habitation de substitution.~~

~~e) Dérogation~~

~~— Si le propriétaire le demande, le projet de construction peut ne pas prévoir la construction de locaux à usage d'habitation de substitution au sein de l'immeuble reconstruit, sous réserve de l'accord de l'État. Dans ce cas, il sera procédé, au choix de l'État, soit :~~

~~— en compensation, à la dation au profit de l'État de locaux existants, non régis, au jour de la dation, par les dispositions de la présente loi, construits et achevés après le 1<sup>er</sup> septembre 1947, et présentant des surfaces et qualités équivalentes aux locaux de substitution qui auraient pu être construits au sein du ou des étages, objets de l'affectation spécifique précitée.~~

~~— Un arrêté ministériel fixe les critères permettant de déterminer l'équivalence des surfaces et qualités prévues au présent chapitre ainsi que les modalités d'appréciation de cette équivalence ; cet arrêté ministériel prévoit, en outre, que, dans ce cadre, un avis est émis par un comité consultatif comprenant des représentants du Gouvernement et du Conseil National. Sa composition est pour le reste fixée par ledit arrêté ministériel qui en détermine également les modalités de fonctionnement.~~

~~— au titre d'une autre demande d'autorisation de démolir ou de construire, déposée concomitamment aux demandes d'autorisation mentionnées au premier alinéa, à l'affectation spécifique, dans l'immeuble objet de cette autre demande, selon le cas, d'un ou de deux étages pour la construction de locaux à usage d'habitation venant se substituer à ceux qui seront détruits visés au premier alinéa, à concurrence d'une surface supérieure ou égale à celles des locaux de substitution qui auraient pu être construits au sein de l'immeuble faisant l'objet de la demande de dérogation.~~

~~— Lorsque l'immeuble, objet de l'autre demande d'autorisation de démolir ou de construire comporte des logements à usage d'habitation relevant de la présente loi, ces locaux s'ajoutent, pour la construction de locaux à usage d'habitation venant en substitution, à ceux de l'immeuble faisant l'objet de la demande de dérogation relevant de la présente loi.~~

~~2°) l'octroi de plein droit par l'État, en contrepartie de l'affectation spécifique ou de la dation visées au chiffre précédent, d'une majoration du volume constructible, dans la limite d'un étage, par rapport au volume qui était occupé par l'immeuble détruit ou par rapport au volume constructible autorisé par les cotes maximales du niveau supérieur des bâtiments, telles qu'inscrites au Règlement d'Urbanisme en annexe de l'Ordonnance Souveraine n° 4.482 du 13 septembre 2013, modifiée.~~

~~Lorsqu'il est fait application du deuxième alinéa de la lettre a) du chiffre 1° est octroyée de plein droit par l'État, une majoration du volume constructible d'un étage supplémentaire, soit au total deux étages, par rapport au volume qui était occupé par l'immeuble détruit ou par rapport au volume constructible autorisé par les cotes maximales du niveau supérieur des bâtiments, telles qu'inscrites au Règlement d'Urbanisme en annexe de l'Ordonnance Souveraine n° 4.482 du 13 septembre 2013, modifiée.~~

~~Dans l'hypothèse visée à l'alinéa précédent, la mise en œuvre de la majoration du volume constructible exclut la possibilité de bénéficier des dispositions de l'article 12.6 des dispositions générales de l'Ordonnance Souveraine n° 4.482 du 13 septembre 2013, modifiée.~~

~~La hauteur desdits étages ne doit pas dépasser la hauteur des étages courants de l'immeuble à construire.~~

~~Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux bâtiments soumis aux dispositions des articles 21 et 23 des dispositions générales du Règlement d'Urbanisme en annexe de l'Ordonnance Souveraine n° 4.482 du 13 septembre 2013, modifiée.~~

~~Les dispositions du présent article ne sont pas applicables au secteur réservé, tel que défini à l'article 12.1 A de l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966, modifiée.~~

~~3°) la cession à l'État, lors de l'achèvement des travaux, des locaux à usage d'habitation de substitution situés à l'étage spécifique et, selon le cas, au deuxième étage spécifique, ainsi que les locaux accessoires et dépendances prévus à la lettre d) du chiffre 1°) au sein de l'immeuble objet des demandes d'autorisation mentionnées au premier alinéa du présent article ou, lorsque celui-ci a fait l'objet de la dérogation prévue à la lettre e) du chiffre 1°), au sein de l'immeuble, objet de l'autre demande d'autorisation de démolir ou de construire ou venant en compensation visés au chiffre 1°).~~

~~Les modalités ainsi que le prix de cession de ces locaux à usage d'habitation et locaux accessoires et dépendances sont fixés par l'accord commun du propriétaire ou son représentant dûment mandaté à cet effet et du Ministre d'État. Cet accord est formalisé par écrit préalablement au dépôt des demandes d'autorisation de démolir et de construire prévu au chiffre 1°) du présent article, dont les frais d'acte seront à la charge exclusive du propriétaire.~~

~~Cet accord doit être joint aux demandes d'autorisation de démolir et de construire.~~

~~Le prix de cession sera calculé en prenant comme base le coût de construction, dont les éléments sont déterminés par arrêté ministériel.~~

~~L'accord de cession s'impose aux ayants droit du propriétaire et s'il y a lieu aux acquéreurs successifs des locaux dont l'acquisition serait antérieure au transfert de propriété desdits locaux à l'État.~~

~~Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux demandes d'autorisation de démolir et de construire pour lesquelles la majoration du volume constructible ne peut être octroyée en raison d'une impossibilité technique ou juridique.».~~

### **Article 3**

L'article 14 de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, susmentionnée, est modifié comme suit :

« Le propriétaire, régulièrement autorisé, peut démolir l'intégralité de son immeuble pour reconstruire, sur le même terrain, un autre immeuble.

À l'issue des travaux, il peut disposer et jouir librement des locaux reconstruits, sous réserve des dispositions du second alinéa de l'article premier.

Lorsque l'immeuble visé à l'alinéa premier est occupé, le propriétaire doit donner congé à son locataire. Ce dernier dispose du droit d'être relogé par l'État, à titre provisoire ou définitif. Le propriétaire versera à l'État une indemnité pour chaque locataire ayant droit à un relogement dans des conditions déterminées par arrêté ministériel.

Le propriétaire qui entend donner congé à son locataire conformément à l'alinéa précédent doit en informer le locataire dans le mois suivant le dépôt de la demande des autorisations de démolir et de construire.

*L'information est effectuée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal ou par acte extrajudiciaire. Une copie en est adressée au Ministre d'État.*

*Le congé ne peut être notifié au locataire avant que les autorisations de démolir et de construire délivrées ne soient devenues définitives. Il est notifié par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal ou par acte extrajudiciaire.*

*Le préavis applicable au congé est de six mois à compter du jour de l'expédition de la lettre recommandée, le cachet de la poste faisant foi, ou de la signification de l'acte. Il doit indiquer les motifs du congé et préciser au locataire qu'il sera procédé à son relogement par l'État. L'État est également informé par le propriétaire, concomitamment et dans les conditions de forme précitées, du congé ainsi délivré. L'État adresse dans les mêmes conditions de forme et dans un délai de trois mois à compter de la réception de l'information dudit congé, une offre de relogement au locataire évincé.*

*Le locataire qui entend accepter l'offre de relogement notifie son accord au propriétaire et à l'État dans le délai d'un mois à compter de la notification par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal ou de la signification de l'acte, sous peine d'être considéré comme déclinant ladite offre.*

*Le locataire évincé est tenu de mettre le local qu'il occupe à la disposition effective du propriétaire à l'expiration du préavis applicable au congé. En cas de contestation, le Président du Tribunal de première instance, statuant en la forme des référés et saisi à la requête de la partie la plus diligente, est compétent pour statuer et ordonner, s'il y a lieu, l'expulsion.*

*Lorsque le locataire relève du chiffre 1° de l'article 3, l'État lui adresse une offre de relogement dans un appartement domanial, sans qu'il soit fait application des dispositions relatives à l'attribution des logements domaniaux prévues par arrêté ministériel.*

*Lorsque le locataire relève des chiffres 2° à 5° de l'article 3, l'État lui adresse, sans qu'il soit fait application des dispositions de l'article 35, une offre de relogement dans un appartement soumis aux dispositions de la présente loi.*

*À défaut de logement disponible, le locataire est, dans l'attente de son relogement définitif dans un appartement visé aux alinéas précédents, provisoirement relogé par l'État dans un appartement, présentant des qualités au moins comparables à celles du local initial, relevant d'un secteur d'habitation visé auxdits alinéas ou d'un autre secteur d'habitation.*

*Les relogements du locataire évincé autres que celui visé à l'alinéa précédent doivent être effectués dans un appartement à minima de typologie identique, sauf si le besoin normal est inférieur, présentant des qualités au moins comparables à celles du local initial.*

*Dans le cadre de ces relogements, le loyer proposé et les charges devront être en adéquation avec les revenus du foyer déduction faite, s'il y a lieu, de l'Aide Nationale au Logement ou de l'Allocation Différentielle de Loyer, et le cas échéant, de l'aide prévue par l'article 18-1.*

*Les frais normaux de déménagement sont, dans tous les cas, à la charge de l'État. ».*

## **Article 10**

Les dispositions de l'article 2 de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, telles qu'elles résultent de l'adoption de la présente loi, ne sont pas applicables, sauf accord exprès des parties, aux contrats de location en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Les dispositions du chiffre 2° de l'article 3 de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, telle qu'elles résultent de l'adoption de la présente loi ne sont pas applicables aux personnes qui, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi :

- sont inscrites sur le registre visé à l'article 6 en tant que personnes protégées en application du chiffre 2° de l'article 3 de cette loi, dans sa rédaction issue de la loi n° 1.481 du 17 décembre 2019 ;
- justifient d'une résidence en Principauté dans un local à usage d'habitation régi par les dispositions de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée.

~~Les dispositions de l'article 39-1 de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, telles qu'elles résultent de l'adoption de la présente loi, ne sont pas applicables aux demandes d'autorisation de construire ou de démolir déposées antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et ayant donné lieu, au plus tard à cette date, à la délivrance d'un récépissé conformément aux dispositions de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966, modifiée.~~