

DROIT AU LOGEMENT *VERSUS* DROIT DE PROPRIETE : A PROPOS D'UNE DECISION SYMPTOMATIQUE DU TRIBUNAL SUPREME DE MONACO

Georges STAMATIADIS¹

Doctorant à l'Université Panthéon-Assas Paris II

INTRODUCTION

Le 12 octobre 2000, le Tribunal Suprême de Monaco (ci-après TS) a rendu une décision concernant l'augmentation de la valeur locative des immeubles de la Principauté². A première vue, on pourrait considérer qu'il s'agit là d'une matière pour les érudits, les spécialistes du droit comparé ou les militants des droits sociaux. Toutefois, après une lecture attentive de la décision, on s'aperçoit que sa portée dépasse les frontières de l'ordre juridique monégasque. L'effet « radiant » de cette décision s'attache principalement à la référence que le TS fait à une norme conventionnelle internationale, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (ci-après PIDESC)³. Norme beaucoup contestée, mais peu utilisée par les juridictions internes (et internationales), le PIDESC est le pendant du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans le cadre onusien⁴. D'emblée, il convient de noter que cette décision participe du processus d'extension de la garantie juridictionnelle des droits humains ; plus précisément, ce développement concerne *prima facie* l'enrichissement des droits juridiques comme tels, puisque les droits économiques et sociaux ont longtemps été traités comme non-justiciables, comme dépourvus de caractère invocable devant les organes juridictionnels. A un deuxième niveau, on constate une interaction continue entre les normes d'origine interne et les normes internationales, interaction qui empêche de concevoir nos systèmes juridiques comme de pures constructions pyramidales. Comme le note justement le Professeur E. Decaux, le droit n'est pas un millefeuille⁵. La recherche de la cohérence interne de l'ordonnement juridique ne peut rester formelle et doctrinale, une simple création *a posteriori* et forcée, bref une pétition de principe⁶. La décision du TS offre un exemple particulièrement significatif de l'état actuel du droit. Son contenu, cependant, ne peut être détaché des caractéristiques propres au TS. De son

¹ L'auteur voudrait remercier M. Lyon-Caen, Avocat aux conseils, pour son aide inestimable.

² Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, décision du 12 octobre 2000, *Journal de Monaco, Bulletin officiel*, n° 7465 du 20 octobre 2000.

³ Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁴ La Principauté de Monaco y est devenue partie par l'ordonnance souveraine n° 13.330 du 12 février 1998.

⁵ E. DECAUX, « Les droits fondamentaux en droit international », *L'Actualité juridique - Droit administratif*, 20 juillet / 20 août 1998, numéro spécial.

⁶ Le système juridique s'ordonnant sur une base hiérarchique à partir d'une règle fondamentale, car il ne pourrait en être autrement.

président actuel, le Professeur R. Drago, on apprend que le TS est la plus ancienne juridiction constitutionnelle du monde⁷ ; aussi que pour des raisons liées aux choix de l'ordre juridique monégasque, cette juridiction exerce des pouvoirs particulièrement étendus, car celle-ci juge à la fois en matière constitutionnelle et en matière administrative⁸. A cet égard, on pourrait soutenir qu'elle ressemble à un type idéal de juridiction suprême ou qu'elle se rapproche d'une juridiction internationale comme la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après CourEDH), qui a notamment compétence pour contrôler les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH) sur l'exercice de « l'ensemble de leur juridiction » quel que soit le type des normes ou des mesures en cause⁹. Cette particularité pourrait également nous inciter à faire le rapprochement avec les juridictions correspondantes de l'Allemagne et de l'Autriche. Il n'en reste pas moins que dans l'Etat monégasque, il n'existe pas de système distinct et complet de juridiction administrative¹⁰. Il est tentant d'établir que ces deux fonctions convergent dans le plus grand souci de garantir les droits fondamentaux¹¹. En effet, le TS raisonne en matière administrative à partir des catégories typiques du droit constitutionnel. D'autre part, il n'hésite pas à enrichir le cadre de ses normes de référence, dépassant ainsi l'exigence d'un contrôle de constitutionnalité « éthérée ».

Ces deux mouvements antithétiques et en même temps complémentaires sont le résultat implicite mais nécessaire de l'enchevêtrement des fonctions et de l'identité des deux procédures, constitutionnelle et administrative¹². Or, cette analyse ne doit pas masquer la singularité de la décision du 12 octobre 2001¹³. Cette décision rejette le recours que l'Association des locataires de Monaco avait déposé devant le TS contre l'ordonnance souveraine n° 14.297 du 15 décembre 1999 portant majoration, à compter du 1^{er} janvier 2000, du prix de base au mètre carré servant à la détermination de la valeur locative des locaux à usage d'habitation¹⁴. Ainsi, le recours concerne-t-il une mesure d'exécution de

⁷ Cf. les arguments justifiant sa thèse in R. DRAGO, « Le Tribunal suprême de la Principauté de Monaco », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 8, 2000, pp. 44-50. Le TS a été créé par l'article 14 de la Constitution du 5 janvier 1911 octroyée par le prince Albert 1^{er}.

⁸ Si, sur une base comparative, on tentait de dégager les caractéristiques principales du contrôle exercé par le TS, on parviendrait à un résultat atypique. Le TS opte pour un contrôle *spécialisé* (qui n'est pas exercé par les tribunaux ordinaires), comme le fait le Conseil Constitutionnel français (ci-après CC), mais prend des distances considérables avec lui concernant : a) le moment du contrôle (il contrôle les normes et les actes attentatoires *a posteriori*, sauf dans le cadre de l'article 90 A-1° de la Constitution qui prévoit l'obligation de soumettre au TS le règlement intérieur du Conseil national avant sa mise en application), b) le droit de saisine, qui est ouvert aux simples particuliers et non seulement à des organes étatiques désignés préalablement, c) l'institution d'un recours spécial *en indemnité* (et la possibilité conséquente de se prononcer sur des voies de fait), d) la compétence du TS comme juge de cassation contre les décisions des juridictions administratives (article 90-B-2° de la Constitution de la Principauté) et e) l'ouverture du contrôle à des associations, qui permet, par une formule proche de celle retenue par le Conseil d'Etat français (ci-après CE), d'élargir la recevabilité des recours. De cette manière, le contrôle devient de plus en plus objectif.

⁹ F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 5ème édition, Paris, P.U.F., 2001, p. 401.

¹⁰ R. DRAGO, *idem*, p. 46.

¹¹ En ce sens, R. DRAGO, *op.cit.*, p. 50, et *passim*.

¹² R. DRAGO, *op.cit.*, p. 49. La procédure devant le TS est réglementée par l'ordonnance n° 2984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal suprême.

¹³ Ni par ailleurs l'influence du droit français sur l'ensemble de l'ordre juridique monégasque, cf. R. DRAGO, *op.cit.*, *passim*.

¹⁴ Cette ordonnance souveraine intervient afin de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution de l'ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959, en vertu de l'article 68 de la Constitution de la Principauté du

l'administration monégasque, c'est-à-dire un acte réglementaire, dont l'Association requérante a essayé d'obtenir l'annulation sur la base de l'article 90-B-1°) de la Constitution monégasque¹⁵. Malgré le rejet du recours, la référence du TS au PIDESC, ainsi que la méthode utilisée pour justifier sa décision prêtent à une discussion plus approfondie. Il est important de souligner d'une part le rapport réciproque des normes internes et des normes internationales qui se manifeste assez timidement mais sans préalables (I) et d'autre part d'essayer d'esquisser l'interdépendance des droits juridiques qui se pose à la fin de l'argumentation procédant par étapes d'abstraction successives (II).

I. - DE L'INTERACTION DES NORMES...

Dans le recours formé le 22 février 2000¹⁶, l'Association des locataires de Monaco a demandé l'annulation de l'article 2 de l'ordonnance souveraine n° 14.297 du 15 décembre 1999 qui stipule :

« Au titre des mesures de rattrapages spécifiques, les prix de base ci-dessus¹⁷ fixés peuvent être majorés à compter du 1er janvier 2000 de 13 %, étant précisé que cette majoration s'ajoute à celle de 8,5 % arrêtée au même titre au 1er janvier 1999. Ces mesures ne s'appliquent qu'aux locaux relevant encore de l'ordonnance-loi n° 669 ».

Pour sa part, l'ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 prévoit dans son article 14 :

« Le classement en diverses catégories des locaux assujettis à la présente ordonnance-loi, les prix de base au mètre carré servant à la détermination de la valeur locative ainsi que les coefficients de correction sont fixés par ordonnance souveraine. Les prix de base mensuels au mètre carré doivent être tels qu'ils assurent, après publication des coefficients de correction, la rémunération du service rendu ainsi que son maintien en état d'habitabilité. [...] En cas de variation du salaire de base visé à l'article 9 de la loi n° 455 du 27 juin 1947, une ordonnance souveraine fixera les nouveaux prix de la valeur locative [...] ».

L'association demanderesse soutenait que les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance souveraine encourageaient l'annulation pour trois motifs : a) elles étaient prises par une autorité incompétente pour les édicter, b) elles étaient entachées d'erreur de droit et c) d'erreur manifeste d'appréciation provoquant une atteinte au droit au logement. Basée

17 décembre 1962 : « Le prince rend les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et pour l'application des traités ou accords internationaux ».

¹⁵ Article 90 B : « En matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement : 1°) Sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des diverses autorités administratives et les ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent ».

¹⁶ Notons que sa compétence *rationae personae* n'a pas été contestée par le Ministre d'Etat dans sa contre-requête.

¹⁷ Dans l'article 1er de l'ordonnance souveraine.

sur la jurisprudence du TS¹⁸, la requérante affirmait que les caractéristiques géographiques particulières de la Principauté et la nécessité pour chaque Etat de permettre à ses nationaux de résider sur son territoire engendraient un véritable droit au logement de valeur constitutionnelle. Par conséquent, on devrait opérer une conciliation entre ce droit, qui est déduit théoriquement, avec le droit de propriété, qui est cependant reconnu explicitement dans la Constitution monégasque, dans son article 24 :

« 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 »¹⁹.

Et seule la Loi est capable d'aménager l'exercice des deux droits, seule elle est capable de trouver un juste équilibre entre les deux droits fondamentaux. A ce titre, l'autorité administrative serait incompétente pour édicter les majorations fixées à l'article 2 de l'ordonnance souveraine du 15 décembre 1999, comme elle le serait s'il s'agissait d'apporter des limitations à l'exercice d'un droit. On peut faire la connexion avec la formule utilisée dans le paragraphe 2 de quelques-uns des articles de la CEDH, qui consacrent des droits « conditionnels »²⁰. Cependant, ces limitations concernent chaque droit pris isolément²¹. Il serait sans doute excessif d'exiger l'intervention du Législateur chaque fois qu'il est possible de prévoir un éventuel conflit entre deux ou plusieurs droits dans une réglementation quelconque. Incontestablement, dans une situation pluridimensionnelle comme celle-ci, l'autorité législative doit prendre en compte tous les éléments pertinents lorsqu'elle essaie de fixer le cadre d'appréciation pour les organes administratifs. Notons au demeurant que dans sa décision le TS ne prend pas explicitement position sur le sujet épineux de l'organe approprié pour apporter l'équilibre voulu entre les deux droits et se borne à répéter la solution textuelle, qui renvoie à la finalité des mesures autorisées (assurer la rémunération du service rendu par le logement et son maintien en état d'habitabilité).

En ce qui concerne le deuxième moyen avancé par la requérante²², il faut constater que les arguments utilisés à son appui entrent en conflit avec ceux employés pour étayer le premier moyen ; et qu'en admettant la compétence de l'administration pour fixer les nouveaux prix de la valeur locative en cas de variation du salaire de base, elle reconnaît que la Loi n'est pas l'instrument exclusivement compétent pour la conciliation des droits²³. De surcroît, le TS avait déjà tranché cette question dans une décision à la suite

¹⁸ Décisions du 20 juin 1989 et du 1er février 1994, *Associations des propriétaires de Monaco*.

¹⁹ La formule est proche de celle consacrée dans l'article XVII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

²⁰ F. SUDRE, *ibid.*, p. 173 et pp. 224 et ss.

²¹ Cette distinction (entre la conciliation des droits et les limitations à un droit pour des raisons d'ordre pragmatique) n'est pas clairement établie dans l'article de D. de BECHILLON et M. TROPER, « Légèreté », *Le Monde*, 11 octobre 2001, p. 18, qui concerne l'aménagement des droits et des libertés.

²² Elle soutenait en effet que l'ordonnance souveraine n° 14.297 avait méconnu les dispositions de l'ordonnance-loi n° 669 en ce qu'elle avait déterminé une augmentation du prix de base sur des fondements étrangers à la référence au salaire de base, car la notion de « mesures de rattrapages spécifiques » utilisée par l'ordonnance souveraine n'était pas prévue par l'ordonnance-loi.

²³ Même s'il faut atténuer notre propos en admettant que dans ce cas la marge d'appréciation de l'Administration est assez étroite et qu'il existe une certaine automaticité dans le mécanisme d'augmentation de la valeur locative en fonction de l'augmentation du salaire de base.

d'un recours formé par la même association au sujet d'une ordonnance similaire de l'année précédente²⁴.

Ce qui surprend dans la nouvelle décision²⁵ est que le TS intègre le PIDESC dans le cadre de ses normes de référence pour l'exercice de son contrôle. Il faut souligner que la Constitution de la Principauté ne comprend pas de dispositions concernant la place des normes internationales dans son ordre juridique interne. A l'exception de l'article 1^{er} qui règle les questions de souveraineté nationale²⁶, aucune disposition constitutionnelle ne concerne les rapports entre les normes internes et les normes internationales²⁷. De cette manière, le juge suprême acquiert un pouvoir considérable dans sa fonction de garant de la cohérence de l'ordre juridique. Son contrôle ne peut intervenir qu'*a posteriori*²⁸, et la possibilité d'une contrariété entre la norme internationale et la Constitution de la Principauté existe. Cependant, la référence au PIDESC s'avère encore plus précieuse si l'on considère que le Pacte *n'est pas mentionné* dans la requête de l'Association et que le moyen de l'incompatibilité de l'ordonnance souveraine avec lui n'est pas soulevé en tant que tel²⁹.

Le TS affirme notamment que :

« [...] le droit au logement reconnu par l'article 11-1 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels susvisé doit être concilié avec le droit de propriété proclamé par l'article 24 de la Constitution »³⁰.

L'expression utilisée est étonnante, car le Tribunal reconnaît sans hésitations la valeur juridique d'une norme internationale assez controversée auparavant. D'un seul coup, la conception dominante qui insiste sur la prétendue univocité du sens de la norme et la réticence traditionnelle des juridictions suprêmes face aux normes internationales sont écartées. Le TS emprunte le chemin de rupture avec la jurisprudence du Conseil d'Etat français qui nie le caractère justiciable des droits inclus dans certaines conventions internationales de protection des droits humains en insistant sur l'absence de caractère

²⁴ Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, décision du 2 juillet 1999, *Journal de Monaco, Bulletin officiel*, n° 7398 du 9 juillet 1999. Le recours demandait l'annulation de l'ordonnance souveraine n° 13.837 du 24 décembre 1998 portant majoration, à compter du 1er janvier 1999 des prix de base au mètre carré servant à la détermination de la valeur locative des locaux à usage d'habitation soumis aux prescriptions de l'ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959, en son article 2.

²⁵ Le TS est ouvert aux influences et plus précisément à la jurisprudence du CC et du CE. Les différences structurales entre les trois juridictions permettent également au TS de faire un saut qualitatif en se montrant plus hardi que ses confrères français. En examinant de plus près l'affaire, on constate qu'il pourrait ne pas en être ainsi.

²⁶ « La Principauté de Monaco est un Etat souverain et indépendant dans le cadre des principes généraux du droit international et des conventions particulières avec la France ».

²⁷ L'article 68 prévoit que : « Le Prince rend les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et pour l'application des traités ou accords internationaux ».

²⁸ Remarquons que le Prince consulte obligatoirement le Conseil de la Couronne au sujet des traités internationaux, article 77 de la Constitution. Mais il ne s'agit pas là d'un contrôle juridictionnel relatif à la conformité du traité international à la Constitution.

²⁹ Seul une mention fort rapide est faite dans la réplique de l'Association à la contre-requête du Ministre d'Etat dans le but d'établir la reconnaissance d'un droit au logement au niveau international.

³⁰ L'article 11 § 1 du PIDESC stipule que « [l]es Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ».

self-executing de leurs dispositions. On serait autorisé à reconnaître dans la décision du TS la consécration d'un véritable droit subjectif et la possibilité consécutive de l'invoquer devant les organes juridictionnels de la Principauté. La démarche du juge suprême monégasque est sans doute facilitée par le fait que la clause de réciprocité ne figure pas dans la Constitution de la Principauté³¹.

En tant que juge constitutionnel, le TS est censé assurer la protection des droits et libertés fondamentaux inclus dans le Titre III de la Constitution de la Principauté. Dans la décision commentée, cette fonction imprègne l'exercice de la juridiction administrative offrant ainsi un exemple spectaculaire d'innovation juridique. En mettant au même niveau une norme constitutionnelle et une norme internationale, le TS écarte implicitement les conceptions rigoureuses sur la hiérarchie des normes tout en consolidant sa jurisprudence antérieure, selon laquelle la violation d'un traité international est une cause d'illégalité d'un acte administratif³². A cet égard, il faut préciser que le TS n'applique pas la théorie dite de la « loi-écran », lorsqu'il juge un recours en annulation d'un acte administratif³³, ce qui lui permet d'accueillir ou de soulever d'office un moyen d'inconstitutionnalité à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir³⁴. Pourquoi donc l'ordonnance souveraine n'est-elle pas jugée incompatible au PIDESC ?

II. - ... A L'INTERDEPENDANCE DES DROITS

Arrivé à ce point, on touche peut-être aux limites de la démarche prétorienne. En effet, le TS ne raisonne pas purement et simplement sur les rapports entre des normes d'origines différentes et de valeurs inégales. Le TS procède par voie d'abstraction continue pour parvenir à une décision concrète. De la confrontation d'un acte administratif à la loi, on passe à la mise en relation de la Constitution monégasque avec une convention internationale puis à la comparaison abstraite des deux droits. De cette manière, le droit de propriété et le droit au logement se mesurent en tant que droits subjectifs. La distance que le juge suprême monégasque prend par rapport à la jurisprudence du CC est plus que considérable. Ce dernier consacre *un objectif à valeur constitutionnelle* relatif au droit à un logement décent en remontant aussi loin que possible dans l'échelle des normes

³¹ Le CC s'est longtemps réfugié derrière la réserve de réciprocité de l'article 55 de la Constitution française pour refuser l'examen des lois à la lumière des normes internationales, et ceci malgré la consécration dans le même article de la supériorité des traités et accords internationaux par rapport aux lois ; or, la décision n° 99-408 DC, *Traité portant statut de la Cour pénale internationale*, reconnaît la singularité des normes internationales protectrices des droits fondamentaux et juge que la réserve de réciprocité était inapplicable à ce traité en raison de l'objet même de celui-ci.

³² TS, décision *Combe* du 3 février 1972.

³³ R. DRAGO, *op.cit.*, pp. 49-50 et in « Entretien avec M. Roland Drago », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 8, 2000, pp. 57-59, ici p. 59. Le président du TS justifie cette position en se référant à la dualité des fonctions.

³⁴ A la différence du CE. Cette conception maximaliste nous incite à nous interroger sur les rapports qu'entretiennent les lois et les normes internationales dans l'ordre juridique monégasque. Le TS ne pose pas cette question en termes explicites. Par voie de déduction, on serait contraint d'affirmer la supériorité des normes internationales sur les lois internes.

constitutionnelles³⁵. S'appuyant sur les 10^{ème} et 11^{ème} alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 et sur le principe de sauvegarde de la dignité humaine, le CC affirme qu'il incombe tant au législateur qu'au gouvernement de déterminer dans l'exercice de leurs compétences les modalités de mise en œuvre de cet objectif. Mais comme il est observé³⁶, ceci ne constitue qu'une finalité assignée au législateur et non un droit fondamental³⁷. En d'autres termes, les droits couverts sous l'appellation d'« objectifs de valeur constitutionnelle » ne sont ni justiciables ni invocables par les particuliers³⁸.

Si on tient compte des remarques précédentes, on peut appréhender l'ampleur de la décision du 12 octobre 2000. Or, on ne saurait négliger le fait que finalement l'ordonnance souveraine ne soit pas annulée comme étant contraire au PIDESC. En fait, la conciliation entre deux droits prévaut conceptuellement contre la confrontation entre deux normes. Il est loisible de penser que le TS était « obligé » de procéder ainsi, car à opposer purement et simplement la convention internationale à l'ordonnance souveraine, il aurait été contraint d'écarter celle-ci, sur la base de la hiérarchie interne des normes³⁹. D'une manière générale, la conciliation entre les droits fondamentaux contradictoires conduit à limiter certains de ceux-ci, mais la relation fonctionne dans les deux sens. Or, le droit de propriété est un droit prototypique, un droit-clé de tout ordre politique se structurant en Etat de droit. Sa nature consiste, comme le note le philosophe V. Descombes, en ce que « le droit qu'un propriétaire a sur certaines choses est le droit, reconnu par la société, d'exclure tous les autres d'user ou d'occuper cette chose »⁴⁰. Selon V. Descombes, qui s'inspire de l'analyse de M. Villey, « [...] dans l'attribution d'un droit ou d'une obligation nous devons trouver au minimum une structure *triadique* »⁴¹. Cette formule est identique à celle utilisée par H. Kelsen pour l'analyse de la propriété⁴². Le rapprochement des deux philosophes de camps antagonistes par l'intermédiaire de V. Descombes peut paraître assez étonnant. Sans insister sur les différences sous-jacentes aux deux conceptions⁴³, on peut en garder l'essentiel : le concept moderne, juridique, de la propriété institue une relation triadique en associant une chose à deux statuts, celui du ou des propriétaires aux autres individus ou non-propriétaires⁴⁴.

Peut-on dire la même chose pour le droit au logement ? La distinction que le juriste allemand G. Jellinek établit entre les diverses catégories des droits est assez connue pour que l'on s'y arrête. La typologie garde-t-elle sa force méthodologique ou peut-on la

³⁵ J. ROBERT, *Le Juge constitutionnel, juge des libertés*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 87. Cf. aussi les remarques de P. PARARAS, « Le droit social à un logement décent. Dignité humaine et contrôle de la constitutionnalité de la loi », *Droits de l'homme, Revue des droits individuels et sociaux*, n° 3, 1999, pp. 627 et ss. (en grec).

³⁶ L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, 4^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2001, p. 805.

³⁷ Notons en passant que selon la conception défendue dans cet ouvrage le caractère fondamental d'un droit s'attache aux droits qui sont protégés par des normes constitutionnelles et/ou européennes et internationales.

³⁸ Il en va tout autrement en ce qui concerne la solution retenue par le TS, cf. *supra*, première partie.

³⁹ Cf. *supra*, note n° 32. Ceci dit, on ne soutient pas que l'ordonnance souveraine est en contradiction avec le PIDESC, ni le contraire.

⁴⁰ V. DESCOMBES, *Les institutions du sens*, Paris, Les Editions de Minuit, 1996, p. 117.

⁴¹ V. DESCOMBES, *ibid.*, p. 305, souligné par l'auteur.

⁴² « [L]a propriété ne peut [...] consister qu'en un rapport d'individu à individus, qui est en effet l'obligation de certaines personnes de ne point empêcher une autre personne dans sa disposition de la chose et de ne pas non plus entraver d'une façon quelconque cette disposition », in H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Bruylant, LGDJ, 1999, p. 137.

⁴³ M. Villey insiste en fait sur la fonction du juge et H. Kelsen sur la notion de l'obligation.

⁴⁴ V. DESCOMBES, *op.cit.*, p. 117.

dépasser en s'appuyant sur les développements récents du droit ? Bien des juristes nous incitent à utiliser ces outils qui sans doute conservent une certaine puissance de mise en perspective. Or, à insister sur ce modèle, on se borne à placer l'individu face à l'Etat soit sous un rapport d'abstention réciproque soit dans une relation de domination voire de « colonisation ». Partant de cela, on oublie que les droits sont des objets de lutte, des constructions sociales et qu'ils s'ancrent effectivement dans des collectivités données⁴⁵. Pour éviter les pièges de la théorisation, on restera dans le cadre d'analyse de la décision du 12 octobre : dans celle-ci, la structure triadique se manifeste sous un aspect « positif » ou « actif ». Pour que le propriétaire puisse faire usage ou profiter de ses biens, il a besoin de la présence/participation d'autrui dans une relation contractuelle, réglementée et garantie par la loi. Ce n'est pas d'une simple activité marchande dont il s'agit mais d'une opération juridique qui comme tel appartient à « l'empire du droit ».

Dorénavant, il est possible d'établir un équilibre entre deux droits considérés comme antithétiques ou contradictoires à partir d'une relation concrète⁴⁶. Toutefois, il faut être sensible au caractère radicalement nouveau de cette connexion qui est dévoilé après l'étude comparative du langage utilisé par le CC et la CourEDH dans des arrêts relatifs au droit de propriété. Ne trouvant aucune base positive pour consacrer le droit au logement comme droit subjectif, les deux instances recourent à des terminologies plus souples afin d'insérer dans leur jurisprudence des préoccupations d'ordre social. On s'est déjà référé à la notion d'« objectif à valeur constitutionnelle » que le CC a forgée pour justifier certaines limitations au droit de propriété. De même, la CourEDH juge que le deuxième alinéa de l'article 1^{er} du Protocole 1 à la CEDH reconnaît aux Etats le pouvoir de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et elle se réserve la tâche d'assurer « si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu »⁴⁷. Selon sa jurisprudence, la politique du logement relève de l'intérêt général et dès lors des mesures législatives de réduction de loyers ne sont pas *ipso facto* contraires à la Convention⁴⁸. Naturellement, l'affirmation d'un droit au logement permettrait dans les années à venir d'apporter des limitations moins étroites au droit de propriété.

⁴⁵ A un deuxième niveau, on doit noter que dans l'histoire juridique occidentale, un changement de paradigme assez récent a conduit à la matérialisation du droit privé.

⁴⁶ Cependant, une question demeure : qu'est-ce qui nous pousse à passer du domaine de simples intérêts au royaume des droits ? Selon nous, il convient de se rapporter à l'enjeu social couvert sous la lutte juridique, qui évidemment ne se mesure pas sur une base arithmétique mais touche à des questions d'ordre moral et politique. En règle générale, plus on remonte dans l'échelle des instances qui contrôlent les normes plus on exige l'universalisation des demandes adressées à la justice. En ce sens chaque démarche auprès des tribunaux est un pas vers une plus grande effectivité de la protection des droits.

⁴⁷ Arrêt *Sporrong et Lönnroth c/Suède*, 23 septembre 1982, Série A, n° 52, §§ 61 et 69.

⁴⁸ Arrêt *Mellacher et autres c/Autriche* du 19 décembre 1989, Série A, n° 169, §§ 42 et ss. Dans son célèbre arrêt *James et autres c/Royaume Uni*⁴⁸ (Arrêt du 21 février 1986, série A, n° 98), la CourEDH affirme : « [...] Eliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur démocratique. Or les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché. La marge d'appréciation va assez loin pour englober une législation destinée à assurer en la matière plus de justice sociale, même quand pareille législation s'imisce dans des relations contractuelles entre particuliers et ne confère aucun avantage direct à l'Etat ni à la collectivité dans son ensemble » (§ 47).

Dans la décision du TS, on est autorisé à découvrir les traces de l'histoire institutionnelle monégasque et de son paradigme juridique⁴⁹ qui lui permet de surmonter la difficulté de cette affaire et d'écarter le troisième moyen tiré de l'atteinte au droit au logement et de l'erreur manifeste d'appréciation⁵⁰. A cet égard, il faut se situer au niveau normatif pour faire quelques dernières remarques. Une force explicative assez convaincante peut être trouvée dans le concept de *normativité interne* des droits juridiques. Se situant aux antipodes de la *normativité externe* d'un droit (sa consécration positive effective), ce concept a trait à la force intrinsèque que possède chaque droit en vertu de son usage historique et de ses rapports avec les contenus moraux. Plus on s'éloigne de l'univers téléologique des politiques sociales, plus on se rapproche de l'autonomie substantielle des droits et plus il sera difficile pour le juge de trancher les cas correspondants. Assurément, le droit au logement, même reconnu formellement en tant que tel, ne prend pas encore la même place que le droit de propriété dans la nébuleuse des droits subjectifs.

CONCLUSION

Malgré son ancrage à l'histoire juridique hexagonale, le TS n'hésite pas à prendre des distances vis-à-vis de la jurisprudence des juridictions suprêmes françaises. A cet égard, l'innovation juridique semble être en rapport direct avec l'étendue des pouvoirs et la latitude offertes au juge. Cependant, la décision du 12 octobre laisse un peu perplexe quant aux décisions à venir. L'incertitude ouvre des perspectives théoriques fort intéressantes, mais agace certainement les justiciables, pour lesquelles la sécurité juridique constitue un objectif à assurer. Le PIDESC peut jouer un rôle très important dans la tentative du TS de compléter la liste des droits consacrés dans la Constitution de la Principauté et d'assurer la cohérence de l'ordre juridique monégasque. Ses décisions sont à suivre attentivement.

⁴⁹ Il convient de renvoyer à l'œuvre de J. HABERMAS, *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, au chapitre V, « Indétermination du droit et rationalité de justice », pp. 214 et ss. et au chapitre IX, « Paradigmes du droit », pp. 415 et ss.

⁵⁰ Il est intéressant que le TS insiste sur le fait que l'équilibre souhaité entre les deux droits n'est pas rompu grâce aux différentes aides au logement existantes et à la finalité des mesures de rattrapages (assurer la rémunération du service rendu par le logement et son maintien en état d'habitabilité).