

RAPPORT**SUR LE PROJET DE LOI, N° 874, MODIFIANT L'ARTICLE 28 DE LA LOI, N°1329,
DU 8 JANVIER 2007 RELATIVE A LA COPROPRIETE DES IMMEUBLES BATIS**

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :

Mme Sophie LAVAGNA)

Le projet de loi modifiant l'article 28 de la loi, n° 1329, du 8 janvier 2007 relative à la copropriété des immeubles bâtis a été transmis au Conseil National le 26 avril 2010 et enregistré par le Secrétariat Général sous le numéro 874. Il a été déposé en Séance Publique et renvoyé devant la Commission de Législation le 10 mai 2010, soit aujourd'hui même.

En raison de l'urgence et de l'importance de ce projet de loi pour le secteur immobilier de la Principauté, la Commission de Législation a souhaité entamer son étude avant que son renvoi ne soit opéré en Séance Publique, ainsi que le Règlement Intérieur du Conseil National le permet. La Commission de Législation a, de manière concomitante, procédé à la désignation de votre Rapporteur le 4 mai 2010 et approuvé le présent rapport à la même date.

Votre Rapporteur tient d'ailleurs à saluer la réactivité de la Commission de Législation qui, à bref délai, a pu prendre position sur le présent projet de loi. Il est vrai que le contenu même de ce projet – relativement restreint puisque limité à un article unique – s'y prêtait particulièrement bien.

Pour autant, l'importance de ce projet de loi est, pourrait-on dire, inversement proportionnelle à sa longueur. Sa genèse en fournit, à ce titre, une excellente illustration.

En effet, bien qu'étant un projet de loi, ce texte n'en demeure pas moins la concrétisation d'une démarche initiée par le Conseil National, celui-ci ayant prêté une oreille attentive aux arguments formulés par un certain nombre de praticiens, au titre desquels figuraient, notamment, les notaires et syndics.

Au cours de diverses rencontres qui ont eu lieu dans le courant de l'été 2009, ces mêmes praticiens ont évoqué l'existence d'un certain nombre de difficultés, ainsi que le rappelle par ailleurs, certes de manière quelque peu succincte, l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Parmi celles-ci, et sans prétendre à l'exhaustivité, les praticiens dénonçaient la difficulté de réunir les conditions de quorum exigées pour la passation de certains actes, la délicate identification des sociétés dites *offshore*, ou encore des obstacles plus pratiques tenant au formalisme jugé excessif des modalités de convocation des assemblées générales de copropriétaires.

Plus important, il apparaissait, et sans que cela ne préjuge du bien fondé de cet argument, que le délai de trois ans prévu par l'article 28 de la loi, n° 1.329, du 8 janvier 2007 relative à la copropriété des immeubles bâtis était inadapté. Cette remarque concernait, de manière quasi exclusive, les copropriétés présentes à Monaco-Ville.

L'article 4 de la loi n° 1.329 précitée impose, de manière fort logique, l'établissement d'un règlement de copropriété préalablement à toute division de propriété. Or, il apparaît que les enchevêtrements, de fait ou de droit, que comprennent les copropriétés de Monaco-Ville, rendent particulièrement délicat tout essai de clarification juridique et, en conséquence, l'établissement d'un règlement de copropriété conforme aux dispositions légales.

La combinaison des dispositions de l'article 4 susmentionné avec celles de l'article 28 de la loi n° 1.329 avait pour conséquence malencontreuse de paralyser les mutations de propriété, puisque nulle vente ne saurait avoir lieu sans identification précise de son objet, à savoir, les lots résultant de la division opérée par le règlement de copropriété.

Parfaitement conscient du caractère hautement préjudiciable de ce blocage du marché immobilier, le Conseil National organisa une réunion mettant en présence des praticiens et des représentants du Gouvernement, et ce, aux fins de parvenir à l'établissement d'une solution d'urgence. Deux propositions furent faites à cette occasion.

La première était de recourir au juge, à l'instar du droit français tel qu'il résulte de l'article 3 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. Toutefois, cela ne faisait que reporter le problème sur des acteurs différents, les magistrats se seraient nécessairement retrouvés face aux mêmes difficultés que celles rencontrées par les praticiens. Cette première solution ne fut donc pas considérée comme satisfaisante.

La seconde est celle qui, finalement, a été consacrée, non sans mal, par le présent projet de loi, c'est-à-dire l'octroi d'un délai supplémentaire aux praticiens. Non sans mal car, malgré sa présentation lors de la réunion organisée par le Conseil National, une attente de quelques mois fut nécessaire, non pas pour que le texte soit déposé au Conseil National, mais seulement pour que le Gouvernement organise une réunion qui reprenne l'essentiel de celles organisées par le Conseil National.

Outre certaines lenteurs liées à l'organisation, il fallait s'accorder sur la méthodologie à retenir pour concrétiser ce délai supplémentaire. A ce titre, nous pourrions dire que deux solutions étaient concevables. Le Législateur pouvait choisir, sur le plan rédactionnel, soit de reporter directement l'entrée en vigueur de la loi, soit, de manière différente, de proroger le délai octroyé aux praticiens pour mettre en conformité les règlements des copropriétés constituées antérieurement à l'adoption de la loi. Ce fut finalement la seconde solution qui emporta l'adhésion du Gouvernement.

Sur le plan théorique, la différence est importante. Alors que la première hypothèse reporte l'application de la loi elle-même, la seconde continue d'affirmer son application, puisque ce délai de conformité est octroyé par la loi elle-même.

Sur le plan pratique, les différences pourraient être importantes et de nombreuses difficultés pourraient voir le jour, nonobstant l'adoption du présent projet de loi.

Notons, en guise de remarques liminaires, que l'article 28, que modifie le projet de loi n° 874, était d'ores et déjà considéré comme une source potentielle de problèmes lors de l'adoption de la loi n° 1.329. A ce titre, cet article 28 avait fait l'objet d'un amendement de la Commission de Législation visant à augmenter le délai de mise en conformité, le faisant passer d'un an à trois ans. Pour autant, le statut qu'il convient de conférer à la période transitoire de mise en conformité reste à préciser afin d'éviter la survenance d'un contentieux judiciaire trop important.

Afin de ne pas retarder davantage l'adoption du présent projet de loi, la Commission de Législation s'est quelque peu écartée de la procédure traditionnelle utilisée pour l'étude d'un projet de loi. Généralement, la Commission adresse au Gouvernement un certain nombre de questions dont la finalité est d'éclairer les Elus sur les conséquences des modifications législatives apportées par le texte qui est à l'étude ; cela vaut pour toutes les Commissions et pour chaque texte.

Toutefois, le Conseil National ne peut, en toute logique, procéder au vote dudit projet de loi sans que les explicitations nécessaires à sa compréhension ne soient fournies : la loi devant nécessairement répondre à des impératifs de lisibilité et de prévisibilité. Votre Rapporteur souhaite, en conséquence, inviter le Gouvernement à prendre ouvertement position sur les points qui vont être évoqués dans le présent rapport. Cet éclairage permettra de conférer une sécurité juridique forte à la loi qui sera adoptée.

Pour ce faire, la Commission souhaite soumettre au Gouvernement deux analyses différentes sur les conséquences de l'adoption de ce texte sur les règlements de copropriété qui existaient antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 1.329.

Plus concrètement, il s'agit de pouvoir statuer sur le sort des règlements de copropriété actuels qui, de fait, contiennent des clauses contraires aux dispositions de la loi n° 1.329. En d'autres termes, la question peut légitimement se poser de savoir si ces clauses ne doivent pas, de plein droit, être réputées non écrites.

Plusieurs arguments pourraient militer en faveur de la nullité des clauses contraires aux dispositions d'ordre public de la loi. Cela tient à la combinaison de deux facteurs principaux : d'une part, la notion même de mise en conformité et, d'autre part, le caractère d'ordre public des dispositions de loi n° 1.329 (à l'exception de certaines dispositions expressément énumérées).

Bien que connue du droit monégasque – comme du droit en général – la notion de mise en conformité est une notion dont la maniabilité est d'une extrême délicatesse. Pour les besoins de cette première interprétation, il conviendra de considérer que « mettre en conformité » revient généralement à faire disparaître les contradictions entre deux ou plusieurs éléments.

Dans le cas d'espèce, cette mise en conformité recouvrirait donc l'hypothèse suivante : faire disparaître les contradictions qui seraient susceptibles d'exister entre les règlements de copropriété antérieurs à l'application de la loi n° 1.329 et les dispositions d'ordre public qu'elle contient. Mais cette seule interprétation s'avère en réalité beaucoup trop restrictive.

Aux fins d'explicitier davantage cette interprétation, la Commission de Législation a appuyé sa réflexion sur le contentieux occasionné par la modification de l'article 49 de la loi française n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis par la loi par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; ledit article prévoyant l'octroi d'un délai « *d'adaptation* » pour les règlements de copropriété antérieurs, à l'instar du présent projet de loi.

Ce fut la doctrine qui se chargea d'interpréter la notion d'adaptation, l'assimilant alors à celle de mise en conformité avant d'en préciser le sens. A l'issue de cette réflexion doctrinale, la mise en conformité recouvrait trois hypothèses complémentaires :

- la substitution de clauses ;
- la suppression de clauses ;
- l'addition de clauses.

Plus spécifiquement, cela signifie que les règlements de copropriété doivent, non seulement être « nettoyés » de toutes les clauses contraires aux dispositions d'ordre public, mais également que les parties doivent mener positivement une réflexion sur les clauses qu'il convient d'ajouter. Il en découle nécessairement que les clauses contraires doivent être réputées non écrites pendant la période d'adaptation ou de mise en conformité.

Cette position doctrinale fut par ailleurs consacrée, de manière très explicite, par une réponse ministérielle du Garde des Sceaux français en date du 7 juillet 2005 et selon laquelle : « *le règlement existant s'applique sous réserve notamment des clauses portant atteinte aux dispositions impératives de la loi du 10 juillet 1965 et de celles du décret du 17 mars 1967 pris pour son application. Dans ce cas, ces clauses sont réputées non écrites* ».

Par ailleurs, il ne s'agirait là que d'une application particulière des dispositions de l'article 6 du Code civil monégasque selon lequel « *on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs* ».

Cette première interprétation semble bénéficier, de ce fait, d'une assise juridique plutôt solide. Toutefois, elle a pour conséquence de réduire l'utilité du délai de mise en conformité à une peau de chagrin, que celui-ci soit reporté ou non.

Cela étant, une seconde interprétation est tout à fait concevable, voire peut-être préférable, et repose sur l'interprétation de la notion de mise en conformité au vu de la finalité du présent projet de loi. Cette seconde interprétation pouvant, de surcroît, s'inspirer de l'exposé des motifs : celui-ci faisant état de ce que « *le présent projet de loi allonge la durée du délai de mise en conformité afin, durant ce temps, d'identifier les difficultés d'application évoquées et, le cas échéant, de les résoudre* ».

Il entrerait dans la volonté du Législateur, dans l'esprit de la loi, d'octroyer un délai supplémentaire en vue de réformer plus en profondeur le droit monégasque de la copropriété. Ce projet de loi doit alors être appréhendé dans une logique globale de modernisation et d'adaptation du droit. Dès lors, comment résoudre les difficultés liées à l'application de la loi si, dans le même temps, ses dispositions continuent de recevoir application ? La loi manquerait son objectif qui est d'octroyer un délai supplémentaire d'adaptation, tout en ne paralysant pas les copropriétés constituées antérieurement à la loi n° 1.329 pour lesquelles le règlement de copropriété « non conforme » continuera de s'appliquer durant la période transitoire.

Cela sous-entend que le Législateur, dans sa bienveillance, est conscient de la difficulté de mettre la loi en pratique. Le délai ainsi conféré constitue donc une période pendant laquelle il ne saurait être fait grief aux copropriétés antérieures de ne pas s'être adaptées aux nouvelles dispositions. Ce n'est qu'au terme de ce délai qu'une sanction aura vocation à intervenir : toute clause d'un règlement de copropriété contraire à la loi sera réputée non écrite. Cette seconde interprétation rapproche la prolongation rétroactive du délai de mise en conformité d'un report pur et simple de l'entrée en vigueur de la loi. Elle a pour avantage de renforcer l'utilité du délai de mise en conformité, lui permettant de jouer pleinement.

Cette seconde interprétation peut, en outre, s'appuyer sur un argument plus technique relatif aux modalités d'application de la loi dans le temps. Une loi d'ordre public n'est pas nécessairement une loi dont l'application doit être immédiate aux situations contractuelles en cours. C'est précisément pour répondre à ces difficultés, qu'originellement, le délai de mise en conformité avait été octroyé. Cela renforce d'autant la possibilité de se prononcer en faveur de cette seconde interprétation. Il s'agirait alors d'une certaine forme de retour à l'orthodoxie juridique.

Votre Rapporteur insiste sur le fait que ces deux interprétations reposent sur des logiques substantiellement différentes. Alors que la première interprétation continue de faire appliquer strictement la loi n° 1.329, la seconde interprétation est la seule permettant d'en suspendre l'application. Retenir la première interprétation pourrait être paradoxale dans la mesure où il s'agirait d'imposer des dispositions qui, par la suite, pourraient être modifiées. Que dire si, sur une très courte période, une même clause était tout d'abord considérée comme valable, pour ne plus l'être ensuite avant de le redevenir enfin ! Elle conduirait à une interrogation sur l'opportunité d'un tel report et légitimerait davantage le recours au juge : les magistrats pouvant, par leur jurisprudence, essayer d'éclaircir le problème. En toute hypothèse, la sécurité juridique serait grandement mise à mal.

Une prise de position officielle du Gouvernement est donc primordiale autant qu'indispensable.

Elle l'est d'autant plus que ce projet de loi possède également une portée symbolique importante.

En effet, ce texte est, dans un premier temps, le résultat d'un dialogue construit entre les citoyens et leurs représentants. Il répond donc indubitablement à une nécessité sociale *lato sensu*. Le Conseil National joue plus que jamais sa fonction de lien entre la vie civile et la vie juridique, renforçant ainsi la légitimité de la loi et contribuant au bon fonctionnement institutionnel cher à notre Souverain.

Dans un second temps, le Législateur prend acte d'une certaine inadéquation entre la théorie et la pratique, sans pour autant que le raisonnement ne passe par la recherche de la

responsabilité des uns ou des autres. Il acte donc de manière forte que la loi est en perfectionnement constant et que le droit ne saurait être l'émanation d'une vérité absolue, mais, tout au contraire, d'une vérité préférable. Votre Rapporteur tient donc à saluer, au nom de la Commission de Législation, cette démarche construite et réfléchie.

Bien évidemment, il ne peut s'agir en l'espèce que d'une solution temporaire, un moyen *ad hoc* permettant d'entamer une réflexion nécessaire à l'adaptation du droit monégasque de la copropriété. La Commission de Législation est, à ce titre, parfaitement consciente de la difficulté de mener une réforme dudit droit.

A ce titre, votre Rapporteur tient à souligner que le Conseil National prendra bien évidemment part à ce travail de réflexion et collaborera de manière étroite avec les Services du Gouvernement chargés de la confection de ce texte. La tâche sera délicate car il conviendra de trouver un équilibre harmonieux entre les intérêts en présence : donner un blanc-seing aux praticiens reviendrait à méconnaître en profondeur l'esprit des auteurs de la loi n° 1.329 qui avaient souhaité doter les copropriétés d'un cadre législatif précis.

La Commission de Législation espère donc que le Gouvernement partage cette volonté de concertation et que la réforme du droit de la copropriété interviendra dans un délai raisonnable eu égard à la technicité probable de son contenu.

Sous le bénéfice de ces différents commentaires et observations, et compte tenu de son importance pratique, votre Rapporteur vous invite à conditionner le vote du présent projet de loi aux explicitations fournies par le Gouvernement sur les interprétations évoquées par la Commission de Législation.