

N°239

Le 1^{er} juin 2018**PROPOSITION DE LOI****DE M. FRANCK LOBONO,**

**cosignée par MMES KAREN ALIPRENDI-DE-CARVALHO,
NATHALIE AMORATTI-BLANC, MM. JOSE BADIA, PIERRE BARDY,
MMES CORINNE BERTANI, BRIGITTE BOCCONE-PAGES,
MM. DANIEL BOERI, THOMAS BREZZO, MME MICHELE DITTLLOT,
M. JEAN-CHARLES EMMERICH, MME MARIE-NOELLE GIBELLI,
MLLE MARINE GRISOUL, MM. FRANCK JULIEN, MARC MOUROU,
FABRICE NOTARI, CHRISTOPHE ROBINO, GUILLAUME ROSE,
BALTHAZAR SEYDOUX, STEPHANE VALERI ET PIERRE VAN KLAVEREN**

**RELATIVE A LA SAUVEGARDE ET A LA RECONSTRUCTION DES LOCAUX A
USAGE D'HABITATION RELEVANT DES DISPOSITIONS DE LA LOI N°1.235 DU
28 DECEMBRE 2000, MODIFIEE**

EXPOSE DES MOTIFS

La majorité Primo !, issue des élections de 2018, a annoncé, durant la campagne électorale, qu'elle ferait du logement la priorité absolue de la Législature à venir. A cet égard, six mesures cohérentes et complémentaires avaient été présentées dans le programme adressé à l'ensemble des Monégasques.

Handwritten signatures and initials in blue ink, including: 13, 16, BBP, KM, GRB, SV, MM, PS, AVK, ja, and others.

Ces dernières témoignent d'une vision transversale de la problématique du logement, mettant ainsi en exergue le fait que les différents secteurs qui lui sont consacrés en Principauté – très schématiquement, les secteurs domanial, protégé et libre – sont résolument en interaction. Aussi, ce qui affecte l'un des secteurs aura des conséquences sur un autre, au détriment des personnes qui, à ce jour, ne parviennent pas à se loger, c'est-à-dire, les Monégasques ainsi que les autres personnes protégées au titre des dispositions de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, parmi lesquelles se trouvent les Enfants du Pays.

Ainsi, s'il peut sembler aller de soi que les Monégasques doivent pouvoir être logés dans le secteur domanial et que le secteur protégé doit être réservé aux Enfants du Pays, la réalité de la situation du logement en Principauté montre que tel est loin d'être le cas. Cette réalité pourrait être dépeinte sous deux aspects.

Le premier est assurément l'absence de logements domaniaux en nombre suffisant pour loger l'ensemble des compatriotes conformément à leur besoin normal, ce qui a conduit les Monégasques à se reporter, par défaut pourrait-on dire, sur un autre secteur locatif dont les loyers leur restent accessibles : le secteur protégé. Ces logements, dont les offres de location sont publiées au Journal de Monaco, recueillent régulièrement, pour chaque appartement, plus d'une cinquantaine de candidatures de personnes inscrites en qualité de personnes protégées. Il est devenu fréquent que, parmi ces candidatures, figurent plus d'une dizaine de Monégasques pour un même bien. Fort logiquement, l'accroissement du nombre de Monégasques logés dans le secteur protégé affaiblit considérablement les chances, pour les Enfants du Pays, de pouvoir disposer d'un logement à loyer modéré en Principauté, car ils bénéficient d'un rang de priorité inférieur.

Le second réside dans la disparition même des locaux à usage d'habitation du secteur protégé disponibles à la location, que celle-ci résulte d'opérations de promotion immobilière ou, tout simplement, de l'exercice légitime du droit de reprise par des propriétaires qui entendent les occuper eux-mêmes ou les faire occuper par un membre de leur famille. Dès lors, en souhaitant préserver le nombre d'appartements disponibles au sein du secteur protégé, cette proposition de loi répond avant tout à des préoccupations sociales et humaines.

A collection of handwritten signatures and initials in blue ink, including:

- 15
- BBV
- BBP
- KKA
- AG
- SU
- GAS
- MM
- CB
- PN
- MNG
- PVK
- ja

La combinaison de ces éléments, lesquels pourraient d'ailleurs être complétés par l'augmentation quasi-exponentielle des prix du loyer dans le secteur libre, ne manque pas d'accentuer le départ des Enfants du Pays, le tout au détriment de la conservation d'une population stable sur le territoire de la Principauté, qui partage souvent des liens familiaux ou affectifs avec les nationaux et qui est profondément attachée à Monaco.

Or, les auteurs de cette proposition de loi, sont attachés à la mixité sociale, qui fait la richesse de notre pays et qui participe de son identité. L'arrivée de nouveaux résidents étrangers aisés, doit se faire en parallèle du maintien des Enfants du Pays sur notre territoire.

Aussi, pour remédier à ces situations sans procéder à des modifications sur les règles applicables aux baux du secteur libre, deux leviers doivent être actionnés concomitamment :

- le premier porte sur la construction de logements domaniaux en nombre suffisant pour que les Monégasques, à terme, puissent y être logés conformément à leur besoin normal, libérant ainsi les locaux du secteur protégé ; l'adoption d'un plan de construction d'urgence pour le logement des Monégasques est le premier engagement programmatique de la majorité Primo ! et celle-ci a d'ores et déjà obtenu des résultats significatifs en moins de cent jours de mandat ;
- le second a trait au maintien d'un parc locatif suffisant pour accueillir les autres personnes protégées, c'est-à-dire, d'une part, les personnes qui disposent d'un rang de priorité par les liens qu'elles entretiennent avec des personnes monégasques et, d'autre part, celles qui peuvent justifier d'attaches solides avec la Principauté elle-même, que l'on retrouvera sous la dénomination d'Enfants du Pays.

Ce second levier correspond précisément au principal objectif poursuivi par la présente proposition de loi : endiguer la destruction programmée du secteur protégé et procéder, peu à peu, au gré des travaux de promotion immobilière, à son renouvellement. Ce faisant, celle-ci

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including: A, B, AD, N6, BAP, M, SV, GRE, MM, TS, YNG, PK, ju, BS.

met en œuvre le point n° 3 du programme politique de Primo !. Il consiste, en présence d'une opération de destruction de locaux relevant du secteur protégé, à exiger la construction ou la dation de locaux de substitution moyennant l'octroi, pour le ou les propriétaires faisant procéder aux travaux de démolition intégrale, d'une majoration du volume constructible par rapport à celui qui était occupé par l'immeuble qui fait l'objet de travaux de démolition intégrale. Cela permettra également d'englober les hypothèses de dérogation aux règles qui résultent des Ordonnances Souveraines portant règlement particulier d'urbanisme, de construction et de voirie des quartiers ordonnancés.

En d'autres termes, en contrepartie de la possibilité de construire un immeuble relevant du secteur libre d'une hauteur supérieure, des locaux devront être construits ou donnés en compensation, afin de répondre à un impérieux motif d'intérêt général : celui d'assurer le logement des nationaux et des personnes présentant des attaches fortes avec la Principauté et les Monégasques. Ceci témoigne, une fois de plus, des raisons sociales et humaines qui conduisent à la rédaction de la présente proposition de loi.

Si le principe se comprend aisément, les obstacles sont toutefois importants lorsqu'il est question de le traduire concrètement et juridiquement, à commencer par le champ d'application même de la loi n°1.235 du 28 décembre 2000.

En effet, il n'échappera à personne que ce secteur, issu d'un régime d'exception, est exclusivement composé de locaux construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947. Ainsi, par principe, l'immeuble nouvellement édifié en lieu et place de celui précédemment détruit ne saurait relever de la loi n°1.235, précisément car sa construction est postérieure au 1^{er} septembre 1947. Dès lors, le maintien du parc locatif existant en présence de destructions de logements relevant du secteur protégé suppose de prévoir que le secteur protégé pourra accueillir, en son sein, des locaux neufs issus de la reconstruction consécutive à une démolition.

Cette nouvelle contrainte imposée aux propriétaires pour des raisons sociales suppose donc de réfléchir à l'octroi de justes compensations. Il convient de se poser une première question : comment faire en sorte que l'intérêt d'une opération de promotion immobilière

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V
W
X
Y
Z

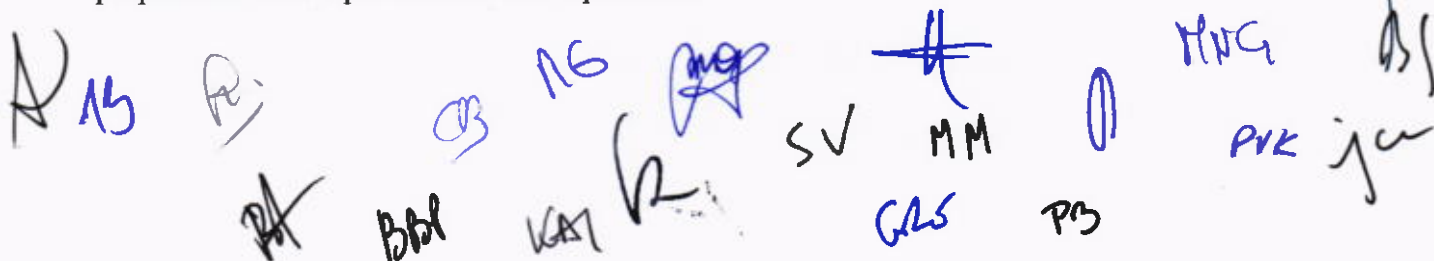

BBP
KFA
NG
SV
MM
7D
ING
AVK
ja

subsiste pour le propriétaire s'il sait, *ab initio*, que certains des biens dont il aurait normalement la propriété sous le régime du secteur libre ou dont il est déjà propriétaire vont, en réalité, être soumis à la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 et à son régime d'exception ?

De plus, le fait que cette nouvelle contrainte trouve sa légitimité dans d'impérieuses considérations d'intérêt général liées au logement des nationaux et au maintien d'une population présentant des attaches fortes avec la Principauté et les Monégasques, impose au législateur de s'assurer que les moyens employés permettront d'aboutir à la finalité recherchée. Cela se traduira par la nécessité de s'assurer que les locaux nouvellement construits soumis au secteur protégé soient bel et bien affectés à la location.

Pour concilier tous ces éléments *a priori* contradictoires, il faut donc se poser une seconde question : qui aura la propriété des locaux nouvellement construits ou des locaux nouvellement affectés à la location dans le cadre du secteur protégé ? Les deux sujets sont indissolublement liés, car c'est en appréciant et en déterminant la portée des obligations à la charge du propriétaire qu'il sera possible d'établir, en retour, la nature et l'ampleur de la compensation à accorder au propriétaire.

En ce qui concerne donc la réponse à la première question – l'intérêt économique de l'opération immobilière –, il s'agit en effet de bien identifier la contrepartie à accorder au propriétaire. Sur ce point, la majorité Primo ! a considéré que l'Etat devrait avoir l'obligation de permettre aux propriétaires de construire un nouvel immeuble d'une hauteur plus importante, y compris par dérogation aux règles d'urbanisme normalement applicables. En d'autres termes, il doit pouvoir bénéficier, de plein droit, de la possibilité de majorer le volume constructible de son opération immobilière. Actuellement, l'octroi de certaines de ces majorations est subordonné au paiement d'une contrepartie pécuniaire par le propriétaire, pour des montants conséquents. En l'espèce, cette contrepartie pécuniaire ne sera plus exigée, étant précisé que, selon les lignes directrices du Gouvernement, elle ne le serait pas actuellement en présence d'une volumétrie inférieure ou identique au cadre bâti existant. Ainsi, on pourrait dire que le propriétaire a un triple intérêt dans l'opération :


 A 15
 RA
 BBL
 CB
 NG
 KAT
 SV
 MM
 GAS
 PB
 MNC
 PK
 ja


- il va pouvoir construire un immeuble relevant du secteur libre avec tous les avantages y afférents, ce qui permet de rappeler que l'octroi d'une autorisation d'urbanisme relève des attributs de la puissance publique et que cette dernière peut raisonnablement fixer des conditions strictes pour sa délivrance, de manière à concilier l'intérêt général et les intérêts privés ; dans un Pays où le mètre carré est une ressource précieuse, chacun devrait en avoir conscience ;
- le nouvel immeuble construit pourra comprendre un certain nombre d'étages supplémentaires ;
- la construction de locaux à usage d'habitation soumis aux dispositions de la loi n°1.235 du 28 décembre 2000 ne représente pour le promoteur, que le coût de la construction, étant par ailleurs rappelé qu'il sera exonéré du paiement de « droits de surdensification » en numéraire.

Cela témoigne, si certains en doutaient, de la volonté des auteurs de la proposition de loi de ne pas entraver les opérations immobilières en Principauté et, tout au contraire, de faire en sorte que celles-ci demeurent attractives pour les opérateurs économiques.

S'agissant de la réponse à la seconde question – celle de la propriété des nouveaux biens construits ou mis en location –, la proposition de loi opte pour la solution qui présente le plus d'avantages au regard de la finalité poursuivie. Ainsi, les locaux nouvellement intégrés au secteur protégé seront cédés à l'Etat lors de l'achèvement des travaux, sans que celui-ci n'ait à verser une somme d'argent pour ce transfert de propriété. Qu'on ne se méprenne pas pour autant sur le caractère gratuit de ce transfert de propriété car, en appréciant l'opération de manière globale, on s'aperçoit aisément que l'Etat aura bel et bien accordé une compensation adéquate au propriétaire, ainsi que cela a été précisé. Il importe donc de s'assurer que les nouveaux biens soumis aux dispositions de la loi n°1.235 du 28 décembre 2000 vont permettre de loger les Nationaux et les Enfants du Pays dans les meilleures conditions possibles.

Dès lors, la propriété de l'Etat s'impose d'elle-même :

- elle garantit que le bien sera loué durablement à un loyer abordable et que, le cas échéant, les charges locatives plus élevées qui seront celles d'un bien neuf pourront être compensées par l'Etat ;
- elle permet d'évincer le risque lié à la cession du bien et à l'exercice corrélatif du droit de reprise par le nouveau propriétaire ; cela serait d'ailleurs d'autant plus choquant que le propriétaire initial a d'ores et déjà obtenu des contreparties de la part de l'Etat ;
- elle présente l'indéniable avantage de « libérer » le propriétaire privé des contraintes inhérentes à la location d'un bien sous le régime du secteur protégé et, à ce titre, la proposition va au-delà en anticipant, d'une certaine manière, sur cette cession au bénéfice de l'Etat, en prenant à son compte la procédure de relogement et le relogement lui-même du locataire évincé par les travaux de démolition intégrale.

Tels sont donc les grands équilibres sur lesquels repose la présente proposition de loi.

De manière plus formelle et avant d'entrer dans les explicitations techniques qu'appelle la présentation du dispositif article par article, on relèvera que la proposition de loi comprend neuf articles dont huit viennent modifier la loi n°1.235 du 28 décembre 2000, modifiée.

Ce faisant, les auteurs de la présente proposition de loi prennent le parti d'une extension du régime du secteur protégé. Pour autant, la question de la création d'un nouveau secteur par une nouvelle loi s'est posée.

Autant le dire, la frontière entre, d'une part, une loi nouvelle qui viendrait régir un nouveau secteur d'habitation composé de biens neufs venant se substituer à des locaux anciens et, d'autre part, l'extension de l'application d'une législation régissant des locaux anciens à des biens neufs, est particulièrement poreuse. Chacune de ses possibilités dispose de ses avantages et de ses inconvénients.

A collection of handwritten signatures and initials in blue ink, including: A, AB, A., H, BBP, 16, KAT, GR, SV, GRS, MM, PD, PNC, PVE, and jca.

Aussi, le choix du maintien de la loi n°1.235 du 28 décembre 2000 repose-t-il, avant tout, sur des considérations pragmatiques tenant à l'absence de nécessité de dupliquer, au sein d'une loi nouvelle, un régime dont la mise en œuvre est connue et maîtrisée par les Services du Gouvernement.

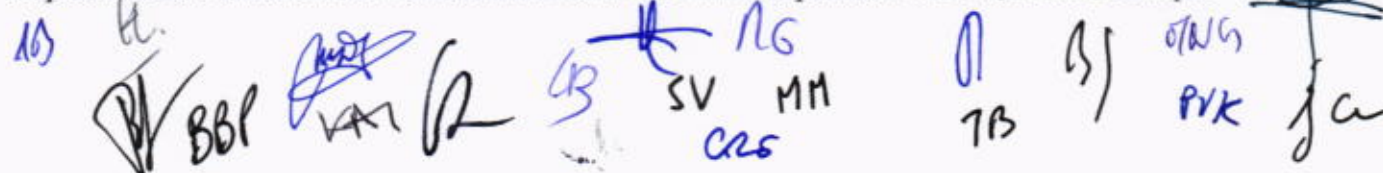
Par ailleurs, ajouter une strate supplémentaire n'est pas nécessairement un gage de lisibilité, même si cette loi n°1.235 n'a pas manqué de perdre de sa cohérence sous les ratures successives que lui infligent les différentes annulations prononcées par le Tribunal Suprême. Cela rappelle au Législateur que la prudence est de rigueur lorsqu'il s'attèle à de telles modifications législatives.

Sous le bénéfice de ces observations générales, la présente proposition de loi appelle désormais les commentaires spécifiques ci-après.

◆◆◆

L'article premier de la présente proposition de loi entend procéder à la modification de l'article premier de 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^{er} septembre 1947, modifiée. Cet article premier de la loi n°1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, porte précisément sur le champ d'application de ladite loi. Comme son intitulé l'indique, la loi n°1.235, s'applique à des locaux construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947, à condition qu'ils n'en aient pas été exclus par des dispositions expresses. Quatre exceptions figurent actuellement au sein de cet article premier de la loi n°1.235.

L'une des exceptions prévues à cet article a attiré l'attention des auteurs de la présente proposition de loi, dans le cadre de la réforme projetée. Il s'agit du dernier tiret de l'article premier qui vise les locaux « *ayant fait l'objet d'une compensation conformément aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959* », avant d'indiquer


 A collection of handwritten signatures and initials in blue ink, including 'BBP', 'VAI', 'R', 'CB', 'SV', 'MG', 'MH', 'CRS', 'TB', 'B', 'OTMG', 'PK', and 'ja'.

que les locaux « offerts en compensation demeur[er]ant quant à eux soumis aux dispositions de la présente loi ». Cet article 42, dont la survie malgré lui est le fruit d'un héritage historique, disposait qu'« aucun local affecté à l'habitation ne peut être transformé, même par reconstruction, en établissement de spectacles publics ou de danse, ni en local commercial ou industriel, à moins que le bailleur n'ait, par compensation et au préalable, construit un autre local affecté à l'habitation ou aménagé, pour l'habitation », avant d'indiquer que « les locaux construits par compensation restent soumis, par exception aux dispositions de l'article 55, aux règles établies par la présente Ordonnance-Loi ».

Les dispositions précitées ont une importance notable, car elles attestent que les dispositions régissant le secteur ancien d'habitation comportaient, dès leur établissement, non seulement des dispositions destinées à assurer le maintien en nombre suffisant de logements affectés à la location, mais que, pour y parvenir, il avait été possible d'y intégrer, par exception, des biens construits ou achevés postérieurement au 1^{er} septembre 1947. Ces locaux construits postérieurement venaient ainsi compenser la sortie d'autres biens et se voyaient appliquer, par une technique juridique se rapprochant d'une subrogation réelle immobilière par détermination de la loi, des dispositions qui, en principe, n'auraient pas dû les régir. C'est tout le sens du quatrième tiret de l'article premier de la loi n°1.235 : ériger une exception à l'exception.

Telle est précisément la philosophie dont s'inspirent les modifications apportées à l'article premier, dont le but est de créer deux exceptions permettant de faire entrer dans le champ d'application de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 des locaux construits ou achevés postérieurement au 1^{er} septembre 1947.

Le premier cas de figure va concerner des locaux construits ou achevés après le 1^{er} septembre 1947, dès lors que ceux-ci seront venus se substituer à des locaux qui, cumulativement :

- ont été construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947 ;

- font partie des locaux relevant de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée ;
- ont été détruits par des travaux régulièrement autorisés de démolition intégrale.

Le second cas de figure prévu par cet article premier correspond à ce qui s'apparente à une souplesse laissée par les auteurs de la présente proposition de loi aux propriétaires faisant procéder à des travaux de démolition intégrale. Il s'agira de permettre, en cas d'impossibilité de construire des biens neufs nouvellement affectés à la location, l'entrée dans le secteur protégé de locaux qui devront être équivalents aux locaux qui auraient dû être substitués par l'opération de reconstruction. Cela permet ainsi de conserver une qualité équivalente pour les nouveaux biens appelés à intégrer le secteur protégé à titre dérogatoire. On trouvera ainsi, dans le cadre des modifications opérées, la référence :

- à des locaux substitués, c'est-à-dire des locaux nouvellement construits et donc neufs ;
- à des locaux venant en compensation, c'est-à-dire des locaux dont les qualités devront être assimilées à ces locaux neufs substitués, par exemple en ayant été construits depuis moins de cinq ans. En effet, la souplesse accordée aux propriétaires ne saurait l'être au détriment de la qualité du logement des Monégasques et des Enfants du Pays.

Cet article premier de la proposition de loi permet une entrée directe dans le vif du sujet. Pour comprendre la substitution de locaux mise en place, ainsi que le fonctionnement global du mécanisme, il est nécessaire de lire cet article premier en lien avec le nouvel article 39 issu de la présente proposition de loi, lequel, pour des raisons de présentation chronologique, fait l'objet de l'article 8 de la proposition de loi.

Ainsi, cet article 8 de la proposition de loi est, pourrait-on dire, le cœur de celle-ci. De manière liminaire, le positionnement à l'article 39 s'explique avant tout pour des raisons de place vacante au sein de la loi n°1.235, dans la mesure où l'ancienne version de cet article 39

A collection of handwritten signatures and initials in blue ink, including 'AB', 'AE', 'BBP', 'KAT', 'RS', 'RG', 'SV', 'MM', 'CRS', 'MNG', 'PB', 'BS', and 'PVK ja'.

Sans préjudice bien évidemment des conditions exigées au titre de la législation d'urbanisme, trois conditions vont être exigées.

La première condition est précisément la construction de nouveaux locaux à usage d'habitation destinés à venir en substitution à ceux détruits. Le chiffre 1°) de l'article 39 pose à cet effet un critère quantitatif et trois critères qualitatifs tenant à ces locaux substitués :

- quantitatifs, en ce qu'ils devront être en nombre équivalent aux locaux relevant de la loi n°1.235 détruits dans l'opération immobilière. Cela permettra, à terme, de stabiliser le nombre de logements disponibles ;
- qualitatifs, en ce que le local substitué devra être de même type que le local auquel il se substitue, c'est-à-dire, par exemple, un F2 pour un F2 ou un F3 pour un F3 ; ce local substitué devra en outre, être situé au moins au même étage que le local auquel il se substitue ; il devra par ailleurs comporter une surface au moins égale à la surface du local soumis à la loi n°1.235 auquel il se substitue, ce qui permettra, en fonction des opérations, de disposer de surfaces supérieures.

Les auteurs de la présente proposition de loi ont entendu prendre en considération le fait que les appartements du secteur ancien d'habitation ont très souvent de petites surfaces. Dès lors, se limiter à la reproduction à l'identique des surfaces anciennes aurait conduit à disposer d'appartements, certes neufs et de qualité supérieure, mais de petite taille et en inadéquation avec le parc immobilier récent de la Principauté. Néanmoins, il ne pouvait être question d'exiger des appartements nouveaux d'une surface sans commune mesure avec les locaux détruits. Cela serait revenu, d'une part, à créer de trop grandes disparités entre les locataires d'un même secteur et, d'autre part, à affaiblir le mécanisme juridique de substitution retenu par la proposition de loi. Aussi un équilibre a-t-il été trouvé en faisant référence à des surfaces « au moins égale à celle de ce dernier, calculée à partir de critères identiques à ceux ayant servi à la détermination de la surface du local auquel il se substitue ».

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page:

- AB
- R.
- BBP
- NG
- SV
- MM
- PS
- NG
- PVK ju