

**PROPOSITION DE LOI****DE MME MICHELE DITTLLOT,**

**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,  
 JEAN-CHARLES EMMERICH, MMES BEATRICE FRESKO-ROLFO,  
 MARIE-NOELLE GIBELLI, M. JEAN-LOUIS GRINDA, MLE MARINE GRISOUL,  
 MM. FRANCK JULIEN, FRANCK LOBONO, MARC MOUROU,  
 FABRICE NOTARI, JACQUES RIT, CHRISTOPHE ROBINO, GUILLAUME ROSE,  
 BALTHAZAR SEYDOUX, STEPHANE VALERI ET PIERRE VAN KLAVEREN**

**PORTANT CREATION DE L'ALLOCATION COMPENSATOIRE DE LOYER  
 POUR LES LOCAUX REGIS PAR LA LOI N° 1.235 DU 28 DECEMBRE 2000,  
 MODIFIEE**

**EXPOSE DES MOTIFS**

En ce début de Législature 2018-2023, la majorité du Conseil National poursuit, avec détermination, la mise en œuvre des mesures fortes de son programme électoral dans le domaine du logement. Si la concrétisation de l'ensemble de ces mesures ne nécessite pas de recourir systématiquement à la loi, celles relatives au secteur dit « protégé » y trouvent naturellement leur place.

B  
 A.  
 JBR  
 NG  
 CR5  
 RB  
 J  
 BBP  
 SV  
 ja  
 MM  
 PVK  
 HS  
 KFM

Ainsi, le Conseil National, sous l'impulsion de la majorité Primo!, adoptait, le 20 juin 2018, la proposition de loi n° 239 relative à la sauvegarde et à la reconstruction des locaux à usage d'habitation relevant des dispositions de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, laquelle correspondait au point n°3 de son programme politique. Celle-ci prévoit, en cas de travaux de démolition de locaux soumis à la loi n° 1.235, l'obligation de reconstruire des logements équivalents à ceux détruits et qui deviendront la propriété de l'Etat, moyennant la possibilité, pour les propriétaires, de construire plus de logements, lesquels, de surcroît, relèveront du secteur libre d'habitation.

Ce faisant, la proposition de loi n° 239 conduit à une mutation du secteur protégé :

- d'une part, en endiguant sa disparition programmée, puisque, dans le cadre d'une opération de démolition intégrale, le propriétaire se verra dans l'obligation de construire ou de restituer un nombre de locaux équivalents à ceux détruits et qui resteront soumis aux dispositions de la loi n° 1.235 ;
- d'autre part, en procédant à son renouvellement, les locaux anciens détruits étant remplacés par des locaux récents présentant des qualités nettement supérieures à celles des locaux originels.

En outre, et contrairement à la caricature qui pouvait en être faite, la proposition de loi n° 239 préserve les intérêts des propriétaires en leur permettant, non seulement de procéder à des opérations de plus grande envergure, mais surtout, une fois les travaux terminés, de disposer de biens dans le secteur libre.

L'Etat, devenu propriétaire des locaux de substitution qui demeurent soumis à la loi n° 1.235, se voit ainsi confier un rôle stratégique dans la gestion d'un secteur protégé rénové, rôle qui doit lui permettre – enfin – de s'acquitter de sa fonction sociale auprès des locataires.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page:

NB, FC, JR, KAT, BR, 3B, GRC, SNC, SV, DBP, PVK, AG, ju, MM, BS, and a large signature on the right.

Il s'agit d'une vision qui s'inscrit à moyen et long termes et qui nécessitait donc, pour sa réalisation, d'être mise en œuvre sans tarder.

Aussi, bien que la proposition de loi n° 239 soit d'une importance cruciale, elle ne constitue néanmoins qu'une première étape dans la réorganisation progressive du secteur protégé. En effet, précisément parce qu'il appartient à l'Etat de remplir pleinement sa fonction sociale, ce dernier ne saurait en transférer plus longtemps la charge aux propriétaires du secteur protégé, lesquels sont mis dans l'impossibilité, en raison des dispositions de la loi n° 1.235, de retirer le juste prix de la location de leurs biens.

Les Législatures qui se sont succédé depuis 2003 étaient bien évidemment conscientes de cette situation, mais elles étaient préoccupées par les conséquences humaines et sociales dramatiques qu'aurait eues une libéralisation pure et simple des loyers du secteur protégé.

Le 24 octobre 2017, une étape importante était franchie, à l'initiative du Conseiller National Jean-Michel CUCCHI, avec l'adoption de la proposition de loi n° 233, relative à la libéralisation des loyers des appartements relevant des dispositions de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, et portant création de l'allocation compensatoire de loyer. Par cette proposition de loi, le Conseil National reconnaissait, de manière expresse au sein d'un texte de loi, que l'atteinte au droit de propriété qui résultait du maintien, en Principauté, d'un secteur protégé d'habitation, devait être compensée par l'Etat.

Malgré la symbolique forte de cette proposition de loi, votée à l'unanimité par le Conseil National, le Gouvernement n'a pas cru bon de la transformer en projet de loi, ce que les élus de la présente Législature ne peuvent que regretter.

Pour autant, loin d'être découragée par cette interruption du processus législatif, la majorité du Conseil National a continué à réfléchir à cette problématique, conformément à

13  
 AL. MAB JR BF. NG 79 MNG  
 BBP SV MM ja  
 GRS PVK

l'engagement qu'elle avait pris devant les Monégasques au titre du point n°4 de son programme. Cela a permis d'approfondir le dispositif qui avait été mis en place par la proposition de loi n° 233 précitée, notamment en s'attachant à en préciser le fonctionnement, en recherchant la plus grande forme d'équité dans son attribution, tout en s'efforçant de contenir l'impact budgétaire qui pourrait en résulter pour l'Etat.

A cet égard, la présente proposition de loi et la proposition de loi n° 233 partagent le même postulat de départ : les contraintes qui résultent de l'application des dispositions de la loi n° 1.235, et tout particulièrement l'encadrement de la fixation du loyer par son article 18, empêchent le propriétaire de disposer du juste loyer. Ce loyer « juste » peut se définir comme celui auquel le bien régi par la loi n° 1.235 aurait pu être loué à défaut d'une telle réglementation, c'est-à-dire celui qui résulte de « la loi de l'offre et de la demande », compte tenu des caractéristiques objectives du bien en question. Cette impossibilité de fixer le loyer conformément à la loi de l'offre et de la demande porte atteinte au droit de propriété du bailleur, en particulier au fructus, puisque ce dernier ne peut bénéficier pleinement de la valeur locative de son bien.

Ainsi, et à l'instar, de la proposition n° 233, la présente proposition de loi opte clairement pour un raisonnement visant à compenser une atteinte au droit de propriété. Elle s'en écarte toutefois quant à la solution préconisée.

En effet, il est proposé de créer, à la charge de l'Etat, une aide nouvelle intitulée « *allocation compensatoire de loyer* ». Cette dernière serait instruite par les Services du Gouvernement, sur demande, sans qu'il soit nécessaire d'inclure le locataire, lequel ne verra pas sa situation affectée. La solution retenue par la présente proposition de loi diffère donc assez substantiellement de celle de la proposition de loi n° 233, laquelle pouvait avoir un impact psychologique négatif sur le locataire en l'incluant dans la relation entre l'Etat et le propriétaire, puisqu'il lui incombait de solliciter l'aide, afin de ne pas subir les conséquences du loyer qui était fixé librement par le propriétaire. Les auteurs de la présente proposition de loi préfèrent ainsi ne pas affecter la relation contractuelle liant le propriétaire/bailleur à son locataire.

AB  
 FE. (signature) JBR  
 (signature) BF.  
 (signature)  
 (signature) MNG  
 (signature) SU  
 (signature) PVK  
 (signature) BBP  
 (signature) RG  
 (signature) MM  
 (signature) BS  
 (signature) (signature) (signature)



Précisons, à ce titre, qu'il n'est nullement question d'une aide sociale qui serait versée au propriétaire, puisqu'elle ne reposerait pas sur l'appréciation de sa situation patrimoniale et bénéficierait ainsi à tous les propriétaires par principe, sans exigence d'une condition de ressources. Elle serait en revanche appréciée de manière objective, en s'efforçant d'identifier ce qui, pour le propriétaire, constitue un écart entre la valeur locative qui aurait été celle du même bien loué dans le secteur libre et celle qui résulte de l'application des dispositions de la loi n° 1.235.

Pour autant, il ne pouvait être question de servir cette aide sans prévoir de limitations raisonnables. Rappelons que le Conseil National souhaite, avant toute chose, que cette nouvelle compensation puisse profiter aux petits propriétaires de biens soumis à la loi n° 1.235, soit pour les inciter, en complément des aides existantes, à améliorer leurs biens, soit pour leur permettre de disposer d'un complément à côté de leur principale source de revenus. Ainsi, bien que n'étant pas une aide sociale dans ses conditions d'attribution, l'allocation compensatoire de loyer en emprunte certains aspects par sa finalité.

Dès lors, il s'avérerait nécessaire de trouver un ou plusieurs éléments qui seraient à même de pouvoir circonscrire l'attribution de cette allocation compensatoire, tant pour des considérations d'équité, que pour la préservation des deniers de l'Etat. A titre d'exemple des solutions envisagées, certaines conditions seront exigées des propriétaires et cette allocation sera plafonnée, ainsi que cela sera explicité par la suite.

De plus, si cette compensation s'avère légitime pour les propriétaires, elle ne saurait néanmoins être accordée sans contrepartie. En effet, à partir du moment où le propriétaire peut retirer la juste valeur locative de son bien, il se doit, en retour, d'affecter ce même bien à la location, conformément à l'intérêt général. Rappelons que la Principauté de Monaco connaît actuellement une situation de forte pénurie de logements, de sorte qu'il n'est pas politiquement admissible que des biens pouvant être loués aux Monégasques et aux Enfants du Pays demeurent vacants. A cet égard, interrogé par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale dans le cadre de l'examen du Budget Rectificatif 2018, le Gouvernement a indiqué

13  
FL.

MS

Nb

JR

KAT

BF

PS

MNG

PVK

GRE

BBP

MM

SU

BS

Handwritten signature

que 255 logements sous loi n° 1.235 demeuraient vacants et que 116 d'entre eux n'étaient pas soumis à l'obligation de mise en location. La présente proposition de loi se propose dès lors d'y remédier, en réinsérant ces appartements dans le circuit locatif, sous réserve, bien évidemment, que le propriétaire ne l'occupe pas lui-même ou ne le fasse pas occuper par un membre de sa famille conformément à la loi.

Ainsi, la présente proposition de loi s'articule autour des deux idées principales suivantes :

- l'Etat doit compenser financièrement l'atteinte au droit de propriété qui résulte de l'impossibilité, pour le propriétaire, de retirer la juste valeur locative de son bien, le tout, sans conséquence pour le locataire qui doit demeurer étranger à ce mécanisme ;
- corrélativement, le propriétaire doit affecter son bien à la location et contribuer, en cette période de pénurie, au logement des Monégasques et des autres catégories de personnes protégées au titre des dispositions de la loi n° 1.235, et tout particulièrement les Enfants du Pays.

Sur le plan purement formel, la présente proposition de loi comprend six articles, cinq venant modifier les dispositions de la loi n° 1.235, un s'attachant à mettre en place des dispositions relatives à l'application des nouvelles dispositions dans le temps.

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 porte création de l'allocation compensatoire de loyer et en précise plus spécifiquement l'objet, lequel s'identifie en réalité à

son mode de calcul. Ainsi que cela sera explicité, cette allocation est ouverte, aux différents demandeurs, à raison des droits dont ils sont titulaires sur un ou plusieurs locaux à usage d'habitation soumis aux dispositions de la loi n° 1.235. En raison de la diversité des situations prises en considération et du niveau de détail que cela impliquait, un article à part entière est dédié à l'identification des différents attributaires potentiels. A ce stade des développements, on se contentera d'évoquer que le premier alinéa de cet article renvoie aux attributaires visés à l'article 32.

Ceci étant précisé, l'apport majeur de l'article premier de la présente proposition de loi réside, avant tout, dans la définition de l'objet de l'allocation compensatoire de loyer. Il s'agira ainsi de neutraliser les conséquences négatives, pour le propriétaire, de la loi n° 1.235 sur le montant du loyer. Ce dernier ne peut en effet être déterminé librement.

Par ailleurs, il convient de se représenter ce que pourrait être un tel loyer fixé librement, c'est-à-dire sans l'application de la loi n° 1.235. Pour ce faire, la proposition de loi opte pour la référence aux locaux de même type construits ou achevés avant le 1<sup>er</sup> septembre 1947, non régis par les dispositions de la loi n° 1.235, qui sont situés dans le même quartier ou un quartier voisin en application des ordonnances souveraines portant règlement particulier d'urbanisme, de construction et de voirie des quartiers ordonnancés. Cette référence doit permettre d'établir un loyer moyen au mètre carré, lequel, ramené à la surface du logement pour lequel l'aide sera sollicitée, permettra d'établir un loyer correspondant à celui qui aurait pu être fixé si le bien en question relevait du secteur libre ancien ou encore de la loi n° 887 du 25 juin 1970.

A l'instar de la solution qui avait été retenue par la proposition de loi n° 233, la présente proposition de loi confie l'établissement du loyer moyen au mètre carré à la Direction de l'Habitat, en lien avec la Direction des Services Fiscaux, laquelle, grâce à la perception des droits d'enregistrement sur les baux d'habitation, dispose des informations le permettant : il s'agit sans nul doute du procédé le plus pertinent et objectif en la matière.

Concrètement, l'allocation compensatoire correspondra donc à la différence entre le loyer calculé grâce au loyer moyen de référence – par une multiplication entre ce loyer moyen

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including: BF, NG, GRE, BF, MUG, SV, BBP, PK, MM, BS.

et le nombre de mètres carrés de l'appartement concerné – et le loyer qui figure dans le contrat de bail, fixé conformément aux dispositions de l'article 18 de la loi n° 1.235.



L'article premier ayant posé les grands principes généraux, l'article 2 de la présente proposition de loi est le cœur du dispositif et insère, pour ce faire, cinq nouveaux articles au sein de la loi n° 1.235, étant précisé que chacun desdits articles dispose d'un champ d'application distinct, mais indissociable de celui des autres.

En premier lieu, un article 32 nouveau est créé, destiné à viser les personnes qui vont pouvoir être les bénéficiaires de l'allocation compensatoire de loyer. A ce titre, il a été procédé à différents arbitrages destinés à prendre en considération le plus grand nombre de situations possibles, tout en s'efforçant de garantir la bonne applicabilité du futur dispositif, lequel demeure néanmoins complexe.

Pour commencer, la proposition de loi propose d'innover au regard des notions traditionnelles retenues par la loi n° 1.235. En effet, cette dernière se contente, dans la quasi-totalité des situations, de faire référence au propriétaire, indépendamment des divisions ou des démembrements qui peuvent affecter ledit droit de propriété. Ces divisions ou ces démembrements ne peuvent cependant être ignorés dans le cadre de la présente réforme, notamment pour pouvoir attribuer l'allocation compensatoire de la manière la plus juste possible et tenir compte des aléas de l'existence liés à la transmission de la propriété des biens sous loi n° 1.235 par voie successorale. C'est pourquoi la présente proposition de loi va inclure les propriétaires en indivision et les usufruitiers, dans la mesure où, par principe, ces personnes disposeront des pouvoirs nécessaires pour mettre le bien en location. Cela conduira à des précisions apportées au sein de différents articles de la proposition de loi.

75

Fe.

KA

MA

GE

JR

PS  
FF

R  
SV

H

MNG

PVK

AG

ic

BBP

CB

PK

MM

BS





En outre, il importait que tous les propriétaires puissent solliciter ladite allocation, qu'ils aient fait le choix de détenir directement la propriété de leur bien ou, au contraire, que la propriété desdits biens soit celle de personnes morales. A ce titre, bien que la question ait pu se poser, notamment parce que l'Etat, dans le cadre des aides consenties en application de l'Arrêté ministériel n° 2011-538 du 26 septembre 2011 modifiant l'arrêté ministériel n° 2005-275 du 7 juin 2005<sup>1</sup>, exige que les propriétaires le soient « *en nom personnel* », les auteurs de la présente proposition de loi n'ont pas souhaité exclure du dispositif des situations légitimes dans lesquelles certains propriétaires ont préféré, pour des raisons qui leur sont propres, structurer leur patrimoine familial grâce à des sociétés.

Cela suppose toutefois de prendre certaines précautions dans les conditions d'attribution de l'allocation, notamment pour éviter les difficultés qui pourraient se présenter en raison de « l'écran » que constitue l'interposition d'une personne morale. C'est pourquoi la présente proposition de loi opte pour une solution qui, certes, peut être discutée sur le plan purement juridique, mais qui, en réalité, va permettre d'appréhender au mieux la situation des différents propriétaires, sans les pénaliser. **Cette solution consiste à octroyer l'allocation compensatoire de loyer uniquement à des personnes physiques**, en faisant abstraction, au besoin, de la personne morale elle-même. Cela va se traduire techniquement par une dissociation, utilisée dans d'autres branches du droit, entre l'ouverture des droits et la conséquence qui va en résulter, c'est-à-dire entre l'ouvreur de droit et l'attributaire effectif.

Ainsi, l'allocation sera ouverte en raison de la propriété ou de l'usufruit portant sur des locaux à usage d'habitation soumis aux dispositions de la loi n° 1.235. Pour autant, l'attributaire ne sera pas nécessairement le titulaire des droits permettant d'ouvrir au bénéfice de l'allocation compensatoire de loyer. **Pour ce faire, la proposition de loi va identifier l'attributaire, qui sera en outre la personne pouvant effectuer la demande d'allocation**. Cette dissociation a été essentiellement conçue pour éviter que le « morcellement » du droit de propriété, qu'il soit direct ou indirect, ne pénalise les différents titulaires de droits, ainsi que cela sera expliqué au niveau du calcul de l'allocation compensatoire.

<sup>1</sup> Cet arrêté ministériel traite des prêts et subventions destinés notamment aux mises aux normes de sécurité et de confort des biens relevant du secteur protégé.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page: *AB, AD, M, NG, GRG, JR, HA, BF, MNG, SV, PK, BBL, MM, S*

A ce stade, relevons que, pour les personnes physiques, l'attributaire pourra être le propriétaire, y compris en indivision, ou un usufruitier. Pour les personnes morales, il s'agira du détenteur de parts sociales, étant relevé que, si ce détenteur est lui-même une personne morale, il faudra passer outre l'écran de cette autre personne morale. Par conséquent, le demandeur-attributaire sera alors la personne physique qui détient des parts sociales dans le capital de la personne morale détenant elle-même des parts sociales dans la personne morale titulaire du droit de propriété permettant de bénéficier de l'allocation compensatoire de loyer.

En ce qui concerne l'introduction des articles 32-1 à 32-3, ces derniers doivent permettre de poser les éléments nécessaires au calcul de l'allocation compensatoire de loyer et les conditions exigées des différents attributaires pour ce faire.

En effet, il a été considéré comme nécessaire, afin de préserver les deniers de l'Etat, de plafonner cette allocation. Ce procédé est apparu comme étant le plus juste, en ce qu'il permet de préserver le caractère universel de l'allocation compensatoire de loyer. En d'autres termes, cette allocation peut être sollicitée indépendamment du nombre d'appartements dont le demandeur est propriétaire et indépendamment de sa situation patrimoniale ou des revenus locatifs dont il peut d'ores et déjà bénéficier. Ce faisant, ladite allocation emprunterait presque un caractère indemnitaire dont la limitation est ainsi parfaitement légitime.

La méthodologie utilisée appelle cependant des précisions, dans la mesure où celle-ci s'avère originale. En effet, poser un plafond chiffré n'aurait pas réellement de sens, car il conduirait à méconnaître la singularité qui caractérise la situation de chaque propriétaire. Ainsi, la proposition de loi opte pour une limitation en fonction du nombre de mètres carrés. Si la détermination de ce nombre est renvoyée à une ordonnance souveraine, la proposition de loi fixe un minimum à trois cents mètres carrés. L'attributaire demandeur aura donc la possibilité d'obtenir une allocation compensatoire à hauteur du nombre qui sera déterminé par ordonnance souveraine, lequel ne pourra être inférieur à trois cents mètres carrés.

13  
A

MAG

JR  
GLO  
KAL  
PB  
ff

F

SV  
NG  
PVRBBP  
MM  
SS  
you  
A

Ainsi, afin que le mécanisme puisse être mis en œuvre conformément aux souhaits des auteurs de la présente proposition de loi, il est nécessaire :

- qu'un premier article vienne préciser les modalités de prise en compte des mètres carrés pour les besoins de quantification de l'allocation de valeur locative, en fonction des droits dont l'attributaire est titulaire : il s'agira de l'article 32-1 ;
- qu'un deuxième article explicite les locaux pris en considération pour la détermination de cette surface : tel sera l'objet de l'article 32-2.

S'agissant donc de l'article 32-1, son rôle est avant tout de permettre à des attributaires titulaires de « droits concurrents » d'obtenir une allocation compensatoire, sans que cela ne pénalise d'autres titulaires de droits qui leur confèrent la possibilité d'être attributaires. En d'autres termes, les auteurs de la présente proposition de loi n'ont pas souhaité que l'allocation compensatoire puisse être un sujet de discordance entre titulaires de droits concurrents et que le « paiement soit le prix de la course ».

Aussi était-il nécessaire de permettre un exercice effectif de ces droits concurrents, sans pour autant conduire à doubler, dans l'absolu, le montant de l'allocation compensatoire pour un même bien. Deux exemples illustreront cela. Le premier est la situation du propriétaire en indivision, chaque indivisaire pourra ainsi solliciter l'allocation compensatoire pour le même bien. Cela sera possible en faisant en sorte que les mètres carrés pris en compte soient uniquement ceux que représente la quote-part de chacun dans cette indivision. Ainsi, si l'indivisaire est titulaire d'une quote-part de 50%, les mètres carrés du bien concerné ne seront pris en compte qu'à hauteur de ce même pourcentage. Le second est celui d'un propriétaire personne morale dont l'attributaire détient 30% des parts sociales. Par un raisonnement similaire et qui conduit, dans ce cas, à ne pas tenir compte de la personne morale, les mètres carrés pris en compte ne le seront qu'à hauteur de ces 30%.

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page:

- 13
- FL.
- 16
- FR
- WLS
- BF.
- 17/11/16
- PB
- BBP.
- MM
- PK
- SU
- BS