

RAPPORT

SUR LE PROJET DE LOI, N° 783, PRONONÇANT LA DESAFFECTATION  
DANS LE QUARTIER DE SAINT-ROMAN DE PARCELLES  
DEPENDANT DU DOMAINE PUBLIC DE L'ETAT

(Rapporteur au nom de la Commission des Finances  
et de l'Economie Nationale : M. Daniel RAYMOND)

Le projet de loi n° 783 prononçant la désaffectation dans le quartier de Saint-Roman de parcelles dépendant du domaine public de l'Etat, plus couramment désigné sous le nom de « Testimonio », appellation du projet immobilier qui le soutient, a été déposé sur le bureau du Conseil National le 17 juin 2004.

Depuis lors, il a fait l'objet d'une attention constante, se traduisant par de nombreuses correspondances et réunions. D'emblée il est apparu en effet que ce projet de loi revêtait une importance particulière, du fait des conséquences dont il était porteur. Toutefois, avant de revenir sur l'historique de l'examen de ce projet, la Commission des Finances a souhaité réitérer un certain nombre de considérations d'ordre général qui constituent, en quelque sorte, sa ligne directrice en matière de désaffectations de terrains publics.

En premier lieu, la Commission tient à rappeler, bien que cela doive constituer une évidence pour tous les observateurs de bonne foi, qu'elle n'est nullement hostile au principe même de la désaffectation de terrains publics pour réaliser des opérations immobilières ou d'urbanisation constitutives de projets privés.

Le dogme que l'on a pu entendre énoncer çà ou là : « A terrain public, construction publique » ne reflète donc pas l'avis majoritaire de la Commission qui, du reste, à plusieurs reprises déjà, a proposé au Conseil National de voter en faveur de projets de désaffectation. L'exemple de l'opération « Poterie-Portier », est particulièrement significatif à cet égard, la Commission ayant accepté la désaffectation d'un très beau terrain en bordure de mer, en échange :

- de l'édification d'un immeuble social livré « clés en mains » rue Malbousquet, qui permettra prochainement à 33 familles monégasques d'être logées,
- de la réalisation d'un « Club des jeunes » avec notamment 3 équipements phares : un bowling, une patinoire et une discothèque, à tarifs préférentiels pour la jeunesse, équipement récréatif extrêmement attendu, sur l'anse du Portier,
- de la vente effective, par le bénéficiaire de la désaffectation à l'Etat, d'un terrain situé 5-7 avenue du port pour l'édification d'une maison de retraite médicalisée pour nos aînés.

Ce premier point étant clarifié, reste que les désaffectations ne sauraient s'effectuer de n'importe quelle manière et à n'importe quelles conditions. La Commission des Finances se doit en effet d'examiner les projets à l'aune de l'intérêt général, conformément à la règle fondamentale que le Conseil National s'est fixée et qu'il a eu maintes fois l'occasion de rappeler. En d'autres termes, et puisque tout projet de désaffectation trouve place dans les termes d'un échange entre l'Etat et des partenaires privés, il convient de veiller à ce que cet échange soit équilibré, c'est-à-dire que les intérêts publics ne soient pas lésés. Pour l'exprimer d'une manière positive avec une terminologie contemporaine, tout projet comportant une désaffectation de terrain public doit pouvoir s'analyser comme une opération « gagnant-gagnant » dont profiteront l'une et l'autre des parties en présence.

Le Conseil National, dans le cadre de ses prérogatives budgétaires, doit veiller à la sauvegarde des deniers de l'Etat. C'est pourquoi il est de l'essence même de sa mission d'examiner, à l'occasion d'un projet de désaffectation, le détail des conditions économiques et financières dans lesquelles le Gouvernement envisage le

transfert à un ou plusieurs opérateurs privés de droits réels sur des biens immobiliers. Faute de ces éléments, la Commission serait amenée à considérer que son information est incomplète et qu'elle ne saurait de ce fait recommander au Conseil National d'approuver le projet qui lui est soumis.

En l'espèce, et comme vous l'avez sans doute constaté lorsque vous en avez pris connaissance, l'exposé des motifs du projet de loi n° 783, ne comporte absolument aucun élément répondant à la préoccupation qui vient d'être exprimée. Les seuls chiffres annoncés par le Gouvernement dans sa présentation sont ceux exprimant la superficie des terrains à déclasser.

A la demande du Conseil National, le Gouvernement a donc produit une note plus précise, en date du 2 juillet 2004, dans laquelle figurent des données détaillées, tenant compte notamment du souhait exprimé entre-temps par le Conseil National que la résidence hôtelière bâtie sur les terrains « ex-RMC », terrains que le Gouvernement, avec l'accord de l'ancien Conseil National, avait concédé en bail emphytéotique à un opérateur privé, soit transformée à usage d'habitation afin de compléter l'offre de logements domaniaux disponible à moyen terme.

Cette note donnait en outre la description succincte de l'opération B2/B3 de Testimonio :

- le bâtiment B2 offre la possibilité de construire un total de 93 logements représentant une surface vendable de l'ordre de 13 670m<sup>2</sup> ainsi que 200 places de parking destinées aux occupants des habitations ;
- le bâtiment B3 peut développer une superficie construite de 8560 m<sup>2</sup>, pour un total de 65 logements ;
- un parking de dissuasion de 585 places pourrait également être édifié dans le cadre de cette opération.

Quant aux éléments financiers (coût de la construction du B2), ils faisaient l'objet des indications suivantes :

- sans parking de dissuasion : 66 M€ HT, soit 4828 €/m<sup>2</sup> (parkings réglementaires compris soit 200 emplacements) ;
- avec parking de dissuasion : 92 M€ HT. L'édification du parking de dissuasion implique en effet des travaux de terrassement extrêmement importants. Au total, son coût serait de 26 M€ HT soit 4444 € par place.

La Commission a noté à ce propos une erreur matérielle dans la note du Gouvernement : le prix unitaire de la place serait de 44.444 € et non de 4.444 €. Elle a saisi cette occasion pour établir la comparaison avec le parking de l'IM2S dont on rappellera le coût de plus de 80.000 euros la place.

Les termes de l'échange se présentaient donc comme suit, étant observé que la Commission a tenu à ne prendre en compte que les chiffres du Gouvernement, tels quels, se refusant à porter aucune appréciation critique sur la méthode employée et sur les valorisations qui en résultent :

- la charge foncière du bâtiment B3, c'est-à-dire l'incidence du prix du terrain par m<sup>2</sup> vendu, s'établit selon les chiffres du Gouvernement, après négociation, à 4448 €/m<sup>2</sup> HT, soit une contre-valeur de 38 M€ HT pour les 8560 m<sup>2</sup> bâtissables ;
- pour ce qui est de l'opération « Teotista », dont une partie des logements était proposée dans l'échange par le promoteur, trois variantes étaient envisagées, la dernière consistant à modifier la réglementation de manière à ce que l'immeuble puisse comporter 17 étages (au lieu de 13 actuellement), l'Etat achetant les capacités de construction nouvelles offertes par la réglementation modifiée, moyennant un prix de 5600 €/m<sup>2</sup> soit au total 11,2M€ HT.

Privilégiant cette troisième solution ainsi que la réalisation du parking de dissuasion, la note du Gouvernement faisait apparaître que, pour réaliser cette

opération, l'Etat aurait à verser au promoteur, en plus de la cession du terrain, une soulte de 65 M€ HT.

S'agissant par ailleurs de la location de la résidence hôtelière de RMC, le Gouvernement indiquait que le promoteur proposait de la louer à l'Etat pour une période de 15 ou 20 ans, sur la base d'un prix de 1 124 000€HT/an, pour 28 logements répartis en 6 F1, 6 F2 et 16 F3, représentant une surface totale de 2962 m<sup>2</sup>.

Lors de la Commission plénière d'étude du 5 août 2004, le Conseil National, réexaminant l'ensemble du dossier et plus particulièrement les réponses adressées par le Gouvernement aux questions de la Commission des Finances qui s'était réunie entre-temps, émettait de sérieux doutes quant à la préservation des intérêts de la collectivité par les termes de l'échange proposés. En particulier, les élus marquaient leur étonnement de constater qu'un seul opérateur avait été consulté pour la réalisation de cette opération, ce qui place d'emblée l'Etat en situation de faiblesse dans la négociation. S'agissant plus particulièrement du prix de location de la résidence hôtelière « ex-RMC », le Conseil National relevait que celui-ci était particulièrement élevé, puisque le total des loyers sur 15 ans de la résidence hôtelière s'élèverait à 6 000 €/m<sup>2</sup> alors que l'achat en pleine propriété des appartements à édifier dans le cadre de l'opération « Teotista » revenait à 5 600 €/m<sup>2</sup>.

Prenant en considération cette dernière remarque, le Gouvernement informait le Conseil National, par lettre en date du 24 septembre 2004, qu'après une nouvelle négociation, le prix de location de la résidence hôtelière pouvait être ramené à 800 000 € HT/an.

Le 20 octobre 2004, le Conseil National, réuni en Commission plénière d'étude, marquait son inquiétude quant aux conditions de négociation avec le promoteur, puisque le coût de location avait pu être réduit aussi sensiblement, sans modification d'aucun autre paramètre. A cette occasion, le Conseil National

confirmait son sentiment général sur ce dossier, à savoir que les intérêts de l'Etat n'avaient pas été suffisamment pris en compte.

Réuni en Commission plénière en présence du Gouvernement le 26 octobre 2004, ce projet de désaffectation faisait à nouveau l'objet d'un examen approfondi. L'absence de mise en concurrence de différents opérateurs était à nouveau pointée comme la cause d'un projet pénalisant pour les finances publiques. Lors de cette réunion le Conseil National avançait pour la première fois l'idée que l'assiette foncière de « Testimonio » pourrait faire l'objet d'une urbanisation différente, permettant de mieux exploiter la surface de ce terrain qui offre l'avantage rarissime d'être à la fois de grande taille et extrêmement bien situé.

L'Ordonnance Souveraine n° 16.094 du 5 décembre 2003, qui fixe les règles d'urbanisme de ce secteur, autorise en effet sur le terrain « Testimonio » l'édification d'un volume « noble » de type mini-tour de 18 étages sur rez-de-chaussée, orienté à 360° et bénéficiant d'une vue et d'un ensoleillement exceptionnels. Dans le projet présenté par l'opérateur privé, ce bâtiment (dit B3) serait affecté à la promotion privée, tandis que d'autres volumes bâtis, qualifiés B2 ci-après, seraient proposés pour l'habitat domanial. Il est prévu que l'implantation dans le site de ces bâtiments domaniaux soit la suivante :

- A. Un premier corps de bâtiment situé le long du boulevard du Larvotto ;
  - B. Un immeuble pont qui enjamberait le boulevard du Larvotto, c'est-à-dire la voie rapide ;
  - C. Un immeuble dont l'emprise serait située au niveau de l'avenue Princesse Grace.
- 
- A. Le bâtiment situé le long du boulevard du Larvotto comporterait un rez-de-chaussée + 6 étages et disposerait d'une vue au sud occultée en grande partie par les immeubles à hauts gabarits implantés sur le front de mer (Monte- Carlo Bay, Rocabella et Méridien)

Ce bâtiment ne disposerait que d'une seule façade, exposée au sud, le long du Boulevard du Larvotto.

Il s'agit d'un immeuble « tiroir » accolé aux murs de soutènement du parking de dissuasion dont la conception est consommatrice de beaucoup d'espace (ratio moyen par appartement de l'ordre de 147 m<sup>2</sup>) du fait de la nécessité de disposer d'une fenêtre par pièce habitable sur l'unique façade sud. C'est la raison pour laquelle les 13670 m<sup>2</sup> de surface habitable ne représenteraient que 93 logements.

- B. L'opération B2 comprendrait également un immeuble pont (rez-de-chaussée + 5 niveaux, type « restauroute ») qui enjamberait le boulevard du Larvotto : celui-ci serait effectivement bâti à cheval sur cette grande voie de circulation, avec une vue au sud occultée par l'élévation des façades de l'hôtel du Larvotto offrant ainsi des conditions d'habitabilité et de confort des plus douteuses pour l'habitation.
- C. Enfin, la partie d'immeuble composé d'un rez-de-chaussée + 4 niveaux situé en contrebas au niveau du Boulevard Princesse Grace serait adossée au mur de soutènement du boulevard du Larvotto, en mono-exposition : cet immeuble n'aurait pas vocation à être de l'habitation, mais semble plutôt voué à une affectation du type tertiaire beaucoup plus adaptée à sa configuration.

Ce sont donc indiscutablement les locaux les moins nobles et les plus coûteux en prix de revient qui seraient achetés au prix fort par l'Etat à l'opérateur privé et qui seraient ainsi réservés à nos compatriotes.

Le Conseil National aurait souhaité encourager une opération équitable : or, il est évident que celle-ci ne l'est pas et que l'opérateur a la part belle : il confine dans les basses zones le logement domanial en exploitant des volumes difficilement habitables, fermés, exposés à une seule façade ou en double-exposition (Est/Ouest) à cheval sur le boulevard du Larvotto...

L'Etat pourrait tirer un bien meilleur parti de ce site qui représente un des derniers terrains dont il est propriétaire et qui pourrait très harmonieusement donner un habitat de qualité, tout en préservant à la fois les intérêts d'un promoteur et ceux de l'Etat, sous réserve, bien entendu, de modifier l'Ordonnance Souveraine. Ceci, on le sait, ne relève pas d'une démarche insurmontable du fait que l'objectif est pleinement louable :

- obtenir plus pour notre économie ;
- obtenir plus en logements de qualité pour nos compatriotes.

C'est en ce sens qu'une étude de faisabilité a retenu l'attention du Conseil National. Transmise officiellement au Gouvernement à la date du 7 décembre 2004, elle repose sur un parti-pris différent de celui du texte existant.

Il s'agirait de modifier la réglementation d'urbanisme de ce secteur, afin de permettre l'édification de deux immeubles de respectivement 17 et 22 étages, offrant dans les deux cas des locaux beaucoup mieux exposés, d'un meilleur ratio d'habitabilité, avec une surface d'ensemble supérieure. La surface totale de plancher bâtissable serait de 35 560 m<sup>2</sup> (au lieu des 22 230 m<sup>2</sup> du projet gouvernemental) et le bâtiment B2, situé le plus à l'est et qui pourrait constituer la partie domaniale de l'opération, offrirait un potentiel de 120 logements (au lieu des 78 du projet gouvernemental).

Le 15 mars 2005, lors d'une Commission plénière d'étude, le projet de désaffectation n° 783 était à nouveau abordé à la lumière de cette étude de faisabilité. Le Gouvernement indiquait en avoir pris connaissance et estimait inopportun de s'engager dans cette voie car son propre projet permet l'édification d'un grand espace vert de plain-pied qui ne saurait exister dans le cas de deux immeubles sur un socle commun. De son côté, le Conseil National faisait observer que l'étude de faisabilité montrait que l'édification de deux bâtiments permettait non seulement de conserver le jardin, mais d'en augmenter la surface.

Revenant une nouvelle fois sur ce dossier en présence du Gouvernement lors de la Commission plénière d'étude, le Conseil National insistait à nouveau pour que le Gouvernement poursuive l'étude d'une modification du règlement d'urbanisme, permettant d'édifier deux immeubles, ce qui aboutirait à une bien meilleure utilisation de ce terrain. Le Gouvernement, de son côté, s'en tenait à ses premières déclarations concernant le jardin et contestait en outre que les appartements situés dans les deux bâtiments bénéficieraient d'une vue plus dégagée que ceux de l'immeuble-pont et de l'« immeuble-tiroir » qui résulteraient de l'application du règlement d'urbanisme en vigueur.

Depuis cette date, et en dépit des attentes du Conseil National, le Gouvernement n'a à aucun moment essayé d'infléchir son point de vue pour se rapprocher des souhaits exprimés, développés et largement argumentés par notre Assemblée.

Un dernier point a été fait lors de la Commission plénière d'étude du 23 mai 2006, hors de la présence du Gouvernement, au cours de laquelle j'ai remis, étant donné mon absence, une note explicative reprenant les arguments critiques précédemment exposés envers le projet gouvernemental et plaidant à nouveau pour une opération fondée sur un principe essentiel d'équité entre l'opérateur privé et la puissance publique.

Tirant les conséquences des discussions et des débats contradictoires intervenus en Commission Plénière d'Etude, la Commission des Finances s'est ensuite réunie à deux reprises, les 7 et 14 juin dernier, pour prendre position sur ce dossier et établir le présent rapport. Les élus de l'UP, représentant la majorité des membres de la Commission, ont souhaité, compte tenu des arguments précédemment développés, que le rapport de la Commission conclue au rejet de la désaffectation proposée, tout en regrettant que le Gouvernement soit resté sourd aux demandes formulées depuis plus d'un an et demi par le Conseil National, visant à la réalisation

de cet important chantier pour les Monégasques à des conditions plus équitables pour l'Etat, qui auraient pu aboutir à un démarrage effectif de l'opération depuis de nombreux mois si le Gouvernement s'était montré plus « proactif » sur ce dossier.

Une minorité d'élus, parmi lesquels les élus de l'UNAM, ont néanmoins voté contre l'adoption du présent rapport, précisant que l'UNAM entendait voter en Séance Publique en faveur du projet de loi de désaffectation. L'UNAM considère en effet que la réalisation, à moyen terme, de logements domaniaux et d'équipements publics comme par exemple la construction d'un parking et d'une crèche, est indispensable dans ce quartier Est de Monaco. En raison de l'absence des représentants du RPM et de PFM lors de la Commission ayant procédé au vote du présent rapport, nous ne connaissons pas leur position. Il en va de même pour la représentante du PM, qui ne fait pas partie de la Commission des Finances.

Dès lors, la Commission des Finances souhaite, à la majorité, appeler le Conseil National à voter contre le présent projet de loi de désaffectation.

La Commission tient à souligner, pour qu'il n'y ait nulle ambiguïté à ce propos, qu'elle ne préconise pas nécessairement l'adoption de la solution alternative qu'elle a examinée au travers de l'étude de faisabilité précitée. Il lui apparaît en effet que celle-ci n'est pas nécessairement la meilleure option possible. En revanche, elle lui paraît incontestablement bien préférable à la solution actuelle voulue par le Gouvernement, ce qui devrait légitimement conduire à repenser le dossier de l'opération « Testimonio » dans son ensemble.

S'efforçant de conclure sur l'ensemble des considérations qui précèdent, votre Rapporteur tient à insister une nouvelle fois sur le fait que la Commission des Finances n'est nullement hostile au principe de la désaffectation de terrains publics et aurait, de ce fait, pu accueillir favorablement le projet de désaffectation du terrain « Testimonio », pour autant que celui-ci :

- ait tiré le meilleur parti possible du terrain « Testimonio » aussi bien en matière de logements, de bureaux, de commerces, de services publics (tels que crèche ou école) qu'en ce qui concerne la capacité du parking de dissuasion ;
- ait donné lieu à une procédure de consultation auprès de différents opérateurs privés ayant les capacités de réalisation de l'opération envisagée.

Le projet de loi n° 783 tel qu'il a été examiné par la Commission des Finances à la lumière des différents développements qui précèdent ne répond à aucune de ces conditions puisqu'il ne comporte :

- ni une offre financière intéressante pour l'Etat ;
- ni une optimisation urbanistique du potentiel de ce terrain, qui présente pourtant un caractère exceptionnel tant par sa surface que par sa situation.

En conséquence, la Commission des Finances est d'avis, à la majorité, que le Conseil National rejette ce projet de loi.

Toutefois, il doit être bien clair pour tout le monde qu'en prenant cette position, la Commission des Finances n'entend nullement bloquer ou renvoyer *sine die* la valorisation de ces terrains. Bien au contraire, l'inscription à l'ordre du jour de ce projet de désaffectation et son rejet par l'Assemblée, dans l'hypothèse où une majorité des élus suivrait les recommandations de la Commission, a pour objectif de relancer la réflexion du Gouvernement sur les possibilités d'utilisation de ces terrains au mieux des intérêts de l'Etat et de nos compatriotes, alors qu'aucune suite n'a été donnée par le Gouvernement sur ce dossier depuis plus de 18 mois.

S'appuyant sur une étude de faisabilité différente concernant ces terrains, et soulignant en outre que la solution qu'elle a évoquée n'est peut-être pas la seule possible, la Commission des Finances souhaite que le Conseil National appelle

solennellement l'attention du Gouvernement sur la possibilité de mieux faire et dans les délais les plus rapides pour ce projet, en le traitant différemment. En revoyant les dispositions urbanistiques applicables, il apparaît possible de mieux exploiter le potentiel que représentent ces terrains, dans l'intérêt de tous, c'est-à-dire en conciliant :

- l'intérêt des Nationaux, qui pourront bénéficier d'un plus grand nombre de logements plus rationnellement conçus ;
- l'intérêt à la fois financier et moral de l'Etat, qui, grâce à une procédure de consultation auprès des opérateurs, mettra en pratique dans ses rapports avec les opérateurs privés les principes d'éthique et de transparence voulus par S.A.S. le Prince Souverain, et pourra faire un choix en connaissance de cause sur la base de ce qu'il considérera comme étant la meilleure offre ;
- et l'intérêt du promoteur privé retenu pour une opération dont il n'est pas besoin de souligner le caractère extrêmement attractif pour ses clients.