

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 962,
PRONONCANT LA DESAFFECTATION A L'ANGLE DE LA RUE
IMBERTY ET DE LA RUE DES ORANGERS D'UN BIEN DU DOMAINE
PUBLIC DE L'ETAT

(Rapporteur au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale :
Monsieur Marc BURINI)

Le projet de loi n° 962 prononçant la désaffectation à l'angle de la rue Imberty et de la rue des Orangers d'un bien du domaine public de l'Etat a été transmis au Conseil National le 14 décembre 2016. Il a été déposé en Séance Publique et renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale le 15 décembre 2016.

Ce projet de loi, déposé sur le bureau du Conseil National conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 33 de la Constitution, a pour objet de prononcer la désaffectation d'une parcelle du domaine public, en nature de fontaine, d'une superficie de 101,15 mètres carrés, située à l'angle de la rue Imberty et de la rue des Orangers, au profit d'un promoteur privé qui souhaite réaliser un immeuble de sept niveaux à usage principal d'habitation.

En contrepartie, le promoteur transférerait à l'Etat la propriété d'une part, de l'entier immeuble situé au n° 6 de la rue Princesse Caroline, y compris le tréfonds, et, d'autre part, de plusieurs locaux sis au n° 4 de cette même rue, plus précisément :

- un appartement de 3 pièces situé au premier étage ;
- un second appartement de 3 pièces situé au deuxième étage ;
- un hall d'entrée, des combles et la toiture à laquelle est rattaché l'air libre.

Votre Rapporteur souhaite, en liminaire, préciser que l'ensemble des contreparties dont il a été fait mention, ne sont pas afférentes à la seule désaffectation de la parcelle de 101,15 mètres carrés qui fait l'objet du présent projet de loi.

En effet, si l'exposé des motifs fait bien état de contreparties qui résultent à la fois de la désaffectation et de la surdensification, le Conseil National ne doit se prononcer que sur la seule parcelle de 101,15 mètres carrés qui serait désaffectée si le vote de cette loi devait intervenir.

L'examen de ce projet de loi a débuté dès le mois de janvier 2017. Lors d'une Commission des Finances et de l'Economie Nationale, une liste de questions a été établie, puis adressée au Gouvernement le 25 janvier.

Les réponses du Gouvernement ne nous sont parvenues que le 20 juin 2017, soit 5 mois après l'envoi des questions. Des doutes et interrogations subsistant notamment sur la valorisation de la parcelle du domaine public à désaffecter, sur les sommes demandées au promoteur au titre de la surdensification et, enfin, sur l'opération de remembrement qui pourrait être réalisée, la Commission des Finances et de l'Economie Nationale a formulé de nouvelles questions qui ont été transmises au Gouvernement le 26 juillet 2017.

Les réponses à ces nouvelles questions ont été reçues le 10 octobre dernier.

Au préalable, votre Rapporteur souhaite revenir brièvement sur le principe des désaffectations de terrain public en rappelant, notamment, le cadre juridique qui les régit.

L'article 33 de la Constitution précise que *«Le domaine public est inaliénable et imprescriptible. La désaffectation d'un bien du domaine public ne peut être prononcée que par une loi. Elle fait entrer le bien désaffecté dans le domaine privé de l'Etat. »*

La Constitution énonce également dans cet article que *« La consistance et le régime du domaine public sont déterminés par la loi »* et, d'autre part, en son article 66, que *« La délibération et le vote des lois appartiennent au Conseil National »*.

Lors de l'étude des projets de loi de désaffectation, outre les aspects juridiques, le Conseil National étudie plus particulièrement les conditions économiques et financières de l'opération et l'intérêt général qu'elles revêtent pour l'Etat.

En ce qui concerne le projet de loi n° 962, l'analyse de la Commission des Finances s'appuie essentiellement sur les échanges de questions-réponses avec le Gouvernement ci-avant évoqués.

Afin d'évaluer, d'une part la valeur de la parcelle à désaffecter et, d'autre part, les dations proposées en échange par le requérant, le Gouvernement s'est basé sur un document qui sert aujourd'hui de référence en matière de surdensification et de valorisation des terrains publics.

Ce document dénommé « lignes directrices relatives à la surdensification volumétrique » a été validé en Conseil de Gouvernement le 12 décembre 2013.

Il a été transmis au Conseil National le 13 décembre 2013. Cette méthode de calcul a été mise en place notamment suite aux critiques émises par l'Assemblée sur l'absence de normes en matière d'opérations d'urbanisme. En effet, avant la détermination de ces règles de calcul, les bases de négociations avec les promoteurs privés étaient établies par empirisme et au cas par cas.

La Commission des Finances est satisfaite de l'existence de ces règles qui, bien qu'elles n'aient aucune valeur normative, ont le mérite d'exister et d'être connue des acteurs privés de la place.

Cependant, elle souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la méthode actuelle qui, en l'absence de fondement juridique, peut laisser planer le doute sur son application de manière équitable ainsi que sur son opposabilité..

Transparence et opposabilité nous semblent en effet devenues indispensables dans la mesure où les droits relatifs à la surdensification, qui apparaissent en recettes au budget de l'Etat à l'article 011.400 « produit de cession », représentent des sommes de plus en plus conséquentes : 6,3 millions en 2013, 2,4 millions en 2014, 8,9 millions en 2015, 36,8 millions en 2016 et enfin, 14,9 millions au budget primitif 2017.

Outre la réflexion à mener sur une formalisation juridique de ces lignes directrices, votre Rapporteur souhaite rappeler les difficultés rencontrées à la fois par le Conseil National et par le Gouvernement inhérentes à l'absence d'une définition claire des mètres carrés pris en compte en Principauté. En effet, sans une définition précise et identique des surfaces réellement comptabilisées en mètres carrés de surfaces vendables lors de chaque opération, il est difficile d'établir des règles qui soient totalement équitables pour tous.

Il serait donc dans l'intérêt de l'Etat de définir son propre étalon sachant que par le passé, l'absence de ce simple critère a pu fausser le jugement sur certaines opérations. Un fondement juridique définissant ce « mètre étalon » aurait quant à lui pour mérite d'apporter une base de calcul objective et intangible et par la même, une plus grande sécurité juridique à tous les acteurs immobiliers.

En effet, la méthode de valorisation déterminée en 2013, ne définit pas une surface étalon tant pour les désaffectations que pour les surdensifications.

Pour ce qui concerne le projet qui nous occupe, c'est bien sur la base de calcul en vigueur depuis 2013, qu'ont été évaluées aussi bien la parcelle à désaffecter de 101,15 mètres carrés située 4, rue Imberby que le montant de la surdensification.

S'agissant de la valorisation de la parcelle, la valeur des terrains étant intimement liée au permis de construire, celle-ci est réalisée, selon les lignes directrices, en fonction de l'estimation du gain entre le prix de construction et le prix de vente estimé du futur immeuble. Dans le cas présent : la superficie que le promoteur privé pourrait construire, surdensification comprise, s'élèverait à 671 mètres carrés avec un coût de construction de 4,4 millions d'euros. Le prix de vente a été estimé à 14,2 millions. La différence est donc de 9,9 millions d'euros.

Les lignes directrices fixent la valorisation des terrains publics à 60 % de la plus-value ainsi estimée soit, pour cette opération, un montant de 5,9 millions d'euros.

Outre la cession de la parcelle du domaine public, l'opération envisagée par le promoteur implique une construction qui va au-delà de la densification prévue par l'Ordonnance Souveraine n° 4.482 du 13 septembre 2013 portant délimitation et règlement d'urbanisme du secteur des quartiers ordonnancés pour la zone de la Condamine, soit 12 mètres cube par mètre carré.

En effet, le promoteur souhaite édifier un immeuble à usage d'habitation sur sept niveaux.

L'édification de ce bâtiment représente une surface commerciale en surdensification de 273 mètres carrés - c'est-à-dire 273 mètres carrés de droits à bâtir supplémentaires - dont la valeur de vente est de 6,8 millions d'euros (en prenant le même prix de vente au mètre carré que pour le calcul de la valeur de la parcelle du domaine public soit 25 000€/m²).

Le coût de construction de ces surfaces a été établi à 2 millions d'euros. La plus-value estimée s'élève donc à 4,7 millions d'euros.

Les lignes directrices prévoient que la valorisation des droits à construire supplémentaires correspond à 50 % de cette plus-value, soit, dans le cas présent, 2,4 millions d'euros.

Ainsi, au titre d'une part, de la valorisation de la parcelle pour 5,9 millions d'euros et d'autre part, de la surdensification pour 2,3 millions d'euros, le promoteur devrait verser à l'Etat la somme de 8,3 millions d'euros.

La possibilité est offerte dans le cadre des lignes directrices de procéder à un règlement des droits à bâtir par dations. A titre de paiement, le promoteur propose donc de céder en contrepartie à l'Etat des biens dont la valeur est estimée à 9 millions d'euros alors qu'il doit 8,3 millions. Il s'agit, rappelons-le, de deux entiers immeubles situés « rue Caroline », à l'exception des commerces et du tréfonds du numéro 4. Le prix de vente estimé de 25000 €/m² se trouve situé dans la moyenne pour ce quartier, si l'on se base sur les biens qui ont été préemptés ces dernières années par l'Etat.

Ainsi, la Commission des Finances a jugé les termes de cet échange équitables.

S'agissant de l'intérêt général, il faut mettre en perspective la parcelle actuelle avec une partie des biens proposés par le promoteur. Contre une parcelle de 101,15 mètres carrés où se situe actuellement une fontaine et le paiement sous forme de dations de la surdensification, le Gouvernement renforce son emprise immobilière dans une rue prisée piétonnière et commerçante de la Condamine.

Au sein des lignes directrices, il est indiqué, je cite : « *Lorsque la contrepartie à une surdensification volumétrique est acquittée sous forme de dation, les surfaces doivent être équitablement réparties, tant dans les étages du bâtiment, qu'en terme d'exposition.* » Dans le cas d'espèce, l'échange respecte bien cette règle.

Votre Rapporteur souhaite ajouter que seuls 2 appartements sont cédés occupés, tous les autres seront libres de tous occupants. A court terme donc, cette opération devrait permettre de loger plusieurs foyers.

Contrairement à ce qui figure dans l'exposé des motifs, les dations proposées en échange de la désaffectation ne sont pas 2 appartements de 3 pièces, 6 appartements de 2 pièces, un hall d'entrée et des combles.

En réalité, si l'on devait estimer les dations relatives à la parcelle, il faudrait diviser le montant de valorisation de celle-ci, c'est-à-dire 5,9 millions d'euros, par le prix au mètre carré des dations soit 25 000 €/mètres carrés. Le résultat serait de 236 mètres carrés.

Pour autant, cet échange ne paraît pas en défaveur de l'Etat d'autant qu'à plus long terme, un remembrement pourrait être réalisé avec les autres immeubles dont l'Etat est d'ores et déjà propriétaire, rue Princesse Caroline et rue de Millo dans la perspective d'une opération domaniale.

Le Gouvernement a indiqué qu'il pourrait réaliser une opération domaniale, à condition d'acquérir le tréfonds et le rez-de-chaussée du numéro 4 comportant des commerces ainsi que d'autres bâtiments dans cette zone.

Cette opération d'envergure comporterait pas moins de 28 appartements, des locaux tertiaires et un parking.

Quand bien même les délais et coûts de réalisation ne sont pas connus à ce jour, la Commission des Finances considère que cette perspective constitue un argument supplémentaire en faveur de cette désaffectation au travers de laquelle l'Etat, deviendrait l'interlocuteur incontournable de tout projet immobilier dans cette partie du quartier.

Au regard de la cession proprement dite de la parcelle située 2, rue Imberti, la Commission des Finances s'est enquis auprès du Gouvernement de la valeur patrimoniale et du devenir de la fontaine.

La vasque en béton peint et les deux dauphins en pierre ont été réalisés par le sculpteur monégasque Ange ZAGONI. Sa valeur a été estimée à 15000 euros en 2002.

Le bassin ne faisant pas partie de cette œuvre, il est envisagé de la récupérer et de l'implanter sur un autre bassin dans un lieu non encore établi. Le Gouvernement nous a indiqué qu'une réflexion était en cours pour son implantation.

Comme votre Rapporteur l'a souligné, l'utilité publique de cette opération réside principalement dans les dations obtenues auprès du promoteur en échange de la désaffectation. Eu égard aux contreparties obtenues, il invite les élus à voter en faveur de ce projet de loi.