

RAPPORT

SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 242, PORTANT

CREATION DE L'ALLOCATION COMPENSATOIRE DE LOYER POUR

LES LOCAUX REGIS PAR LA LOI N° 1.235 DU 28 DECEMBRE 2000, MODIFIEE

(Rapporteur au nom de la Commission du Logement :

Monsieur Franck LOBONO)

La proposition de loi portant création de l'allocation compensatoire de loyer pour les locaux régis par la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, a été transmise au Secrétariat Général du Conseil National et enregistrée par celui-ci le 13 novembre 2018, sous le numéro 242. Elle a été déposée lors de la Séance Publique du 3 décembre 2018, au cours de laquelle elle a été renvoyée devant la Commission du Logement, laquelle en avait d'ores et déjà finalisé l'étude.

Après l'étude et le vote de 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, lors de la Séance Publique du 20 juin dernier, voici de nouveau le Conseil National réuni pour se consacrer à l'examen d'une nouvelle proposition de loi relative au secteur protégé d'habitation.

Deux propositions de loi pour deux aspects distincts du secteur protégé, mais complémentaires, d'une importance cruciale et qu'il était nécessaire d'aborder dans un ordre précis.

En effet, la première proposition de loi, n°239, traduit la volonté des élus du Conseil National qui l'ont votée, de mener une réflexion prospective sur le secteur protégé de demain, celui dont l'évolution est nécessaire au logement des Monégasques, mais aussi, à terme, au maintien d'une population stable présentant des attaches profondes avec la Principauté : les Enfants du Pays. Ce faisant, il s'agit, non seulement de préserver des appartements en nombre suffisant, mais surtout de participer au renouvellement du parc locatif ancien, tout en libérant progressivement les propriétaires des contraintes inhérentes à la législation du secteur protégé. De plus, les propriétaires du secteur protégé, en raison d'opérations immobilières plus conséquentes, disposeront de compensations, que ce soit par l'octroi d'appartements du secteur libre ou par des contreparties pécuniaires. Dans le même temps, l'Etat se verra conférer un rôle stratégique dans la gestion d'un secteur protégé modernisé. Cette refonte du secteur protégé constitue ainsi une action sur le moyen-long terme, et sera tributaire de l'attractivité de la Principauté et de son activité économique, que l'on sait florissante.

Cette action sur le moyen-long terme, indispensable, ne saurait néanmoins éluder le moment présent, la réalité quotidienne de certains petits propriétaires du secteur protégé qui considèrent, à juste titre, qu'ils assument le rôle social que l'Etat monégasque devrait jouer, tant à l'égard des nationaux, que des Enfants du Pays.

Cette proposition de loi entend donc répondre à un besoin actuel et reconnaître, sur le plan politique et juridique, que les propriétaires du secteur protégé – tous les propriétaires – subissent bel et bien une atteinte à leur droit de propriété, un préjudice qu'il appartient à l'Etat de compenser, assumant dès lors la responsabilité qui est la sienne.

Quel est l'objet de cette compensation ? Votre Rapporteur propose de le formuler simplement : il s'agit de l'écart de valeur entre le loyer qui aurait été celui du bien s'il avait été sous secteur libre ancien ou sous loi n° 887 et le loyer qui résulte de l'application de la loi n° 1.235. En d'autres termes, les règles posées par la loi n° 1.235, qui conduisent à la limitation du loyer et qui sont au demeurant pleinement nécessaires pour préserver la vocation sociale de ce secteur, ne doivent pas empêcher les propriétaires de retirer une meilleure valeur locative de leur bien.

Si chacun a pu constater que les loyers pratiqués dans le secteur protégé sont en augmentation, ils ne sont guère comparables à ceux appliqués dans le secteur libre ancien ou pour les locaux régis par la loi n° 887 du 25 juin 1970, modifiée. A ce titre, d'après les informations communiquées à cet effet par la Chambre Immobilière, et que votre Rapporteur tient à remercier, la différence de loyer serait, par type de bien, quasiment du double. On mesure ainsi tous les enjeux qui ont trait à la détermination de l'indemnisation légitimement due aux propriétaires de biens régis par la loi n° 1.235. Pour autant, il ne saurait être question de dédommager les propriétaires sans rechercher un équilibre dans les solutions préconisées, ni sans exiger de justes contreparties de leur part.

Cet équilibre, la proposition de loi s'est efforcée de le trouver en permettant à tous les propriétaires de pouvoir prétendre à la nouvelle allocation compensatoire de loyer. Cela inclut les personnes physiques – c'est-à-dire les propriétaires en nom personnel –, mais aussi les personnes morales. La prise en compte des personnes morales, et l'écran qu'elles constituent entre la propriété du bien et l'associé personne physique, a, de prime abord, complexifié la rédaction de la proposition de loi, la rendant, par certains aspects, difficile d'accès, il faut le reconnaître.

Votre Rapporteur insistera néanmoins sur le fait, qu'au-delà des éléments de technique juridique, la proposition de loi ne fait, en réalité, que refléter la diversité des situations susceptibles de se présenter en pratique. En effet, les biens s'acquièrent et se transmettent, du vivant ou à raison d'un décès. De même, les patrimoines familiaux se structurent, notamment par le biais de sociétés civiles immobilières, dont la gestion sera plus simple que celle d'une

indivision post-successorale. Aussi la prise en compte des personnes physiques et morales témoigne-t-elle de la volonté du Conseil National de correspondre à la réalité du secteur protégé et de venir apporter son soutien aux petits propriétaires ou aux détenteurs de biens dans un cadre familial.

A cet égard, un bien dont les propriétaires peuvent retirer les justes revenus est un bien dont on peut espérer qu'il sera mieux entretenu. Mais il s'agit aussi d'un bien qui pourra être davantage valorisé dans des hypothèses de revente, puisque l'acquéreur, s'il ne souhaite pas l'occuper lui-même ou le faire occuper par un membre de sa famille, sait qu'il pourra, grâce à cette nouvelle allocation compensatoire, en retirer des revenus supérieurs à ce qu'il aurait pu en retirer en application de la loi actuelle.

Pour autant, le rôle joué par l'Etat doit être contenu et ne pas donner lieu à des dépenses excessives, ce qui a conduit le Conseil National à proposer que l'allocation compensatoire de loyer puisse être plafonnée en fonction d'un nombre de mètres carrés défini par ordonnance souveraine. En l'état de la proposition de loi, ce plafond a été fixé à trois cents mètres carrés, ce qui est apparu comme étant une solution équilibrée, libre au Gouvernement de la moduler s'il le souhaite.

Dans le même temps, et votre Rapporteur s'en est fait l'écho, ce dédommagement octroyé par l'Etat au travers de l'allocation compensatoire de loyer, s'accompagne d'obligations à la charge des propriétaires, une essentiellement. Dans l'absolu, cette obligation n'est d'ailleurs pas nouvelle, puisqu'il ne s'agit, ni plus, ni moins, que de l'obligation de louer les biens sous loi n° 1.235, sous réserve, bien évidemment, de l'exercice du droit de reprise pour le propriétaire ou pour sa famille, du droit de rétention ou de l'exécution de travaux conformément à la loi n° 1.235 elle-même.

La proposition de loi va néanmoins augmenter la portée de cette obligation de mise en location, en réinsérant un certain nombre de biens dans le champ d'application de la loi n° 1.235. En effet, l'obligation de déclarer la vacance des locaux et de procéder à leur mise

en location a été introduite par la loi n° 1.291 du 21 décembre 2004. Dans la mesure où la nouvelle rédaction qui en résultait concernait uniquement des locaux qui devenaient vacants postérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi n° 1.291, il en résultait que les locaux simplement vacants au moment de cette même entrée en vigueur échappaient à l'obligation de location. Or, au vu des difficultés rencontrées par les Monégasques et les Enfants du Pays pour trouver un logement correspondant à leurs besoins, laisser plus d'une centaine de logements vacants est littéralement inconcevable. C'est pourquoi le Conseil National propose de les réintégrer dans le circuit locatif, ce qui s'avère, non seulement nécessaire, mais de surcroît pleinement légitime, compte tenu de la création de l'allocation compensatoire de loyer.

Ainsi, le Conseil National s'efforce de trouver un juste équilibre entre tous les intérêts des différents acteurs du secteur protégé :

- les propriétaires, qui retireront une meilleure valeur locative de leurs biens, dans la limite de trois cents mètres carrés ; une mesure qui profitera ainsi à l'ensemble des petits propriétaires du secteur protégé ;
- les locataires, dont la charge locative n'augmentera pas du fait de la compensation allouée aux propriétaires et qui pourront, à terme, disposer d'un logement en meilleur état ;
- les demandeurs d'un logement, qui pourront disposer d'appartements supplémentaires réinsérés dans le circuit locatif ;
- l'Etat, qui contribuera à l'amélioration de la situation du logement des Monégasques et assurera le maintien, en Principauté, d'une population stable d'Enfants du Pays, tout en assumant la responsabilité qui est la sienne à l'égard des petits propriétaires du secteur protégé.

Telles sont les observations générales dont votre Rapporteur souhaitait faire état, avant d'en venir, à présent, à la présentation des amendements effectués par la Commission du Logement, lesquels sont essentiellement d'ordre formel.



Deux amendements ont été formulés par la Commission du Logement dans le cadre de l'étude de la présente proposition de loi. Ils portent tous deux sur les dispositions de l'article 2, lequel insère cinq nouveaux articles au sein de la loi n° 1.235.

Le premier concerne l'article 32-1 nouvellement créé, qui traite des modalités de calcul de la surface des locaux qui vont être pris en considération pour apprécier les mètres carrés à hauteur desquels l'allocation compensatoire de loyer va pouvoir être sollicitée. Le dernier alinéa de cet article 32-1 explique ainsi que cette allocation sera servie à hauteur de la totalité des mètres carrés des locaux soumis à la loi n° 1.235, que le demandeur aura indiqués à l'Administration. Cela signifie que, lorsqu'il vise un ou plusieurs locaux, dans l'ordre de préférence qu'il aura pris soin de mentionner, la surface sera prise en compte intégralement, sans que celui-ci puisse partitionner les locaux.

A titre d'exemple, si le demandeur est propriétaire en nom personnel d'un local d'une surface de cent mètres carrés et qu'il a sollicité une allocation compensatoire pour ce local, cette surface sera prise en compte intégralement. Ainsi, il ne pourrait pas décider de choisir seulement 70 mètres carrés de ce local. A défaut et en fonction du nombre d'appartements dont il est propriétaire direct ou indirect, cela risquerait de rendre le mécanisme trop complexe.

Toutefois, et comme cela est indiqué dans la proposition de loi, les modalités de prise en compte des mètres carrés par locaux indiqués vont varier selon les formes dans lesquelles cette propriété est détenue. Ainsi, si la personne est propriétaire en indivision, les mètres carrés ne seront comptabilisés qu'à hauteur de la quote-part indivise. De même, lorsque le demandeur est

l'associé d'une personne morale propriétaire d'un bien ouvrant droit au bénéfice de l'allocation compensatoire de loyer, les mètres carrés de ce bien ne seront comptabilisés qu'à hauteur du pourcentage que représente la détention de ses parts sociales dans le capital de cette personne morale. Par conséquent, à titre d'illustration, s'il détient 50% des parts sociales d'une société détenant un bien de cent mètres carrés, cinquante mètres carrés seront pris en compte.

Ainsi, afin que la mention, au dernier alinéa de l'article 32-1, de la prise en compte de la totalité des mètres carrés du ou des locaux concernés par la demande d'allocation compensatoire de loyer, ne puisse pas être interprétée comme s'affranchissant des modalités de calcul posées par l'alinéa précédent, la Commission a décidé d'indiquer que cette « *totalité des mètres carrés* » doit s'entendre justement de la totalité des mètres carrés « *calculés conformément à l'alinéa précédent* ».

Le second amendement vise à rectifier une erreur matérielle au chiffre 4 du second alinéa de l'article 32-2 nouvellement inséré. L'objectif de cet article est d'énoncer les biens qui vont devoir être pris en considération dans le calcul des mètres carrés servant à déterminer le montant de l'allocation compensatoire de loyer.

Il est ainsi destiné à se prémunir contre les risques de contournement du plafond des trois cents mètres carrés posés par la proposition de loi. Parmi les locaux concernés, le chiffre 4 de l'article 32-2 cible les locaux dont est propriétaire l'attributaire, personne physique, détenteur de parts sociales dans une personne morale associée de la personne morale dont la propriété des locaux ouvre droit au bénéfice de l'allocation compensatoire de loyer. Il s'agit donc de l'associé personne physique d'une personne morale associée de la personne morale propriétaire de biens régis par la loi n° 1.235.

Dans la mesure où cet article 32-2 est principalement destiné à éviter que l'allocation compensatoire de loyer puisse conduire à indemniser l'attributaire au-delà des trois cent mètres carrés, les mètres carrés des locaux visés n'ont vocation à être comptabilisés que dans l'hypothèse où des allocations compensatoires de loyer sont sollicitées par l'attributaire. Or, il est fait

référence, au sein de cet article 32-2, au fait qu'une allocation compensatoire devait avoir été demandée, je cite, « *par celle-ci* », ce qui semblait renvoyer à la personne morale associée ou dont la propriété des locaux ouvrirait droit à une allocation compensatoire de loyer. Cependant, seul un attributaire personne physique peut être demandeur de l'allocation compensatoire de loyer, puisque la proposition de loi a opéré une dissociation entre la personne qui ouvre droit à l'allocation et celle qui la reçoit. Ainsi, les élus ont estimé qu'il était nécessaire de remplacer les termes « *celle-ci* » par « *celui-ci* » pour être parfaitement cohérent.

Le dernier alinéa de l'article 32-1, ainsi que le chiffre 4 du second alinéa de l'article 32-2, tels qu'insérés par l'article 2, ont donc été amendés ainsi qu'il suit :

Article 2
(Texte amendé)

Sont insérés, après l'article 31 de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, susmentionnée, les articles 32 à 32-4 rédigés comme suit :

« (...) »

Article 32-1 : (...)

L'allocation est servie pour la totalité des mètres carrés du ou des locaux à usage d'habitation, calculés conformément à l'alinéa précédent, indiqués par l'attributaire, sauf lorsque cela conduirait à excéder la surface maximale totale mentionnée au premier alinéa du présent article. Dans ce cas, les mètres carrés pris en considération sont réduits à hauteur de la surface maximale totale, en tenant compte de l'ordre de préférence exprimé par l'attributaire.

Article 32-2 : (...)

Lorsque la demande a été effectuée à raison des biens soumis aux dispositions de la présente loi dont est propriétaire une personne morale, il est tenu compte, pour l'appréciation de la surface maximale totale visée au premier alinéa de l'article 32-1, de la surface de l'ensemble des locaux à usage d'habitation soumis aux dispositions de la présente loi énoncés ci-après :

- 1. les locaux dont est propriétaire la personne morale dont la propriété des locaux ouvre droit au bénéfice de l'allocation compensatoire de loyer ;*
- 2. les locaux dont l'attributaire personne physique est propriétaire, en nom personnel ou par personne interposée, ou usufruitier, s'il s'avère qu'une allocation compensatoire de loyer a été préalablement sollicitée par celui-ci pour ces locaux ;*

3. *les locaux dont est propriétaire la personne morale détentrice des parts sociales au sein de la personne morale dont la propriété des locaux ouvre droit au bénéfice de l'allocation compensatoire de loyer, s'il s'avère qu'une allocation compensatoire de loyer a été préalablement sollicitée par celle-ci pour ces locaux ;*
4. *les locaux dont est propriétaire l'attributaire qui est détenteur de parts sociales dans toute autre personne morale associée de la personne morale dont la propriété des locaux ouvre droit au bénéfice de l'allocation compensatoire de loyer, s'il s'avère qu'une allocation compensatoire de loyer a été préalablement sollicitée par ~~celle-ci~~ celui-ci pour ces locaux.*

(...)



Avant de conclure le présent rapport, votre Rapporteur souhaite attirer une fois de plus l'attention du Gouvernement sur le fait qu'une réforme d'ampleur du secteur protégé ne saurait être continuellement différée.

En moins de deux ans, trois propositions de loi ont été élaborées par le Conseil National sur ce sujet. Il est donc nécessaire de prendre en considération cette attente et l'Assemblée sait que le Gouvernement partage également ce sentiment. Le Gouvernement, lors de la Séance Publique du 20 juin 2018, a d'ailleurs déclaré, à l'Assemblée, qu'il souhaitait mener avec elle une réflexion globale, sur le logement en général et le secteur protégé en particulier. Aussi, avant que ne s'ouvrent les débats relatifs à la présente proposition de loi, votre Rapporteur espère que la réponse qui sera apportée, en fin d'année, au Conseil National, sur la proposition de loi n° 239, sera la première action concrète en vue d'une évolution de la législation applicable au secteur protégé d'habitation.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à adopter, sans réserve, la présente proposition de loi telle qu'amendée par la Commission du Logement.