

**RAPPORT**  
**SUR LE PROJET DE LOI, N° 904, PRONONCANT LA DESAFFECTATION,**  
**AVENUE PASTEUR, DE PARCELLES DE TERRAIN**  
**DEPENDANT DU DOMAINE PUBLIC DE L'ETAT**

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

Le projet de loi n° 904, prononçant la désaffectation avenue Pasteur de parcelles dépendant du domaine public de l'Etat, a été transmis à notre Assemblée le 5 septembre 2012. Il a été déposé lors de la Séance Publique du 26 septembre 2012 au cours de laquelle il a été renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

Votre Rapporteur doit vous faire part des remarques soulevées par les membres de la Commission, notamment en ce qui concerne l'ordre des choses à savoir que les parcelles appelées à être désaffectées avaient d'ores et déjà été intégrées aux constructions, de telle sorte que le projet de loi ne vient que régulariser une situation *a posteriori*.

Aussi, la Commission a-t-elle adressé un courrier au Ministre d'Etat, le 12 septembre 2013, dans lequel elle s'interrogeait sur le point de savoir si cette situation était juridiquement compatible avec les dispositions de l'article 33 de notre Constitution.

Par courrier en date du 28 novembre 2013, le Ministre d'Etat faisait savoir au Conseil National que, je cite : « *Lors de la séance publique du Conseil National du 15 décembre 2010, les Conseillers Nationaux se sont prononcés unanimement en faveur du lancement immédiat de cette opération, sans même attendre la décision qui serait prise quant à l'édification du nouveau C.H.P.G., une clause résolutoire étant corrélativement introduite dans le contrat de maîtrise d'ouvrage déléguée à l'effet de garantir l'avenir au regard de la compatibilité de cette opération avec celle du nouveau C.H.P.G.* ».

*Il convient également de relever que cette opération a été menée dans l'urgence à la demande insistante du Conseil National de l'époque, et qu'il ressort des nombreux échanges épistolaires entre le Ministre d'Etat et le Conseil National que l'Assemblée a été étroitement informée de l'évolution du chantier ; l'accord pour la régularisation ultérieure de la désaffectation apparaissant dès lors implicite ».*

Il nous faut ici préciser que la Séance Publique du 15 décembre 2010 et les nombreux échanges épistolaires ne visaient que la démolition des H.B.M Pasteur et les conditions y afférentes posées par le Conseil National ainsi que la programmation et l'évolution du chantier mais, en rien, le statut juridique des parcelles sur lesquelles a été construit l'immeuble « *Les Tamaris* ».

Aussi, comment le Gouvernement peut-il affirmer qu'un « *accord pour la régularisation ultérieure de la désaffectation* » apparaissait « *dès lors implicite* » ? De plus, il convient de relever le temps conditionnel employé par le Ministre d'Etat dans son courrier, ce qui est un peu rassurant car cela témoigne que le Gouvernement n'était, à juste titre, pas tout à fait certain de sa position.

Ce projet de loi constitue donc la parfaite illustration d'une attitude fort regrettable du Gouvernement qui a malheureusement encore trop souvent tendance à considérer le Conseil National comme une simple chambre

d'enregistrement, qui aurait pour unique fonction de régulariser les désaffectations décidées par le Gouvernement.

Ainsi, en est-il du présent projet de loi de désaffectation venant régulariser *a posteriori* une désaffectation déjà exécutée dans les faits. En l'espèce, le Gouvernement considère donc le vote de ladite loi de désaffectation comme une simple formalité, faisant fi des prérogatives constitutionnelles du Conseil National, à moins qu'il ne considère que l'urgence constitue un élément justifiant un bouleversement de la hiérarchie des normes.

Aussi, convient-il de rappeler, une nouvelle fois, le dispositif de notre Constitution. Son article 33 énonce que : « *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 ou de la Commune, selon le cas* ».

Est-il besoin de réaliser une explication de texte ? Apparemment oui.

Le premier argument avancé par le Gouvernement pour se justifier réside dans l'affectation finale des biens désaffectés au domaine privé de l'Etat.

Quid d'une désaffectation ? En Principauté, une désaffectation consiste en un acte juridique formel entraînant la sortie d'un bien du domaine public (domaine constitué par les biens qui sont affectés soit à l'usage du public, soit à celui d'un service public) en vue de son incorporation au domaine privé de l'Etat, conformément aux prescriptions de l'article 33 de la Constitution susmentionné.

La désaffectation vise donc expressément l'acte par lequel un bien est transféré du domaine public de l'Etat à son domaine privé.

Dans sa grande sagesse, la Constitution a-t-elle prévue une procédure spécifique liée à la finalité de l'entrée du bien désaffecté dans le domaine privé ?

Absolument pas. C'est la mutation *stricto sensu* d'un bien du domaine public vers le domaine privé de l'Etat qui doit donner lieu à désaffectation quelle que soit son affectation future, c'est-à-dire aussi bien afin de demeurer dans ledit domaine privé que dans le cadre d'une affectation transitoire avant de faire l'objet d'une procédure de cession.

Toutefois, à notre plus grand étonnement, les échanges de courriers avec le Gouvernement laissent apparaître que ce dernier considère une différence tenant au but de la désaffectation. Selon lui, le vote préalable d'une loi de désaffectation ne serait pas requis *ab initio*, dès lors que le bien visé ne serait pas transféré au domaine privé à l'effet de procéder à sa vente à un tiers. En ce cas, le Gouvernement estime qu'une telle loi pourrait juridiquement tout à fait intervenir postérieurement à la désaffectation de fait des biens concernés. A l'inverse, si le bien devait être transféré au domaine privé afin de procéder à sa vente à un tiers, cette dernière serait alors illégale en l'absence de loi de désaffectation préalable.

Or, notre Constitution précise également que la désaffectation d'un bien du domaine public ne peut être prononcée que par une loi. En conséquence, si un bien sis sur le domaine public de l'Etat doit faire l'objet d'une mutation hors dudit domaine, celle-ci ne pourra être effectuée que via une désaffectation préalable à tout acte de fait et quel que soit l'objet de celle-ci. Seule la sortie du domaine public de l'Etat doit être prise en compte.

Effectivement, si l'affectation ultérieure n'impacte en aucune manière la procédure de désaffectation, contrairement à l'argumentation avancée par le Gouvernement, ladite affectation doit néanmoins être soumise au Conseil National. En effet, la Constitution énonce, d'une part, en son article 33, 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* ». En conséquence, l'Assemblée doit obligatoirement pouvoir contrôler

l'affectation future des biens faisant l'objet d'un projet de loi de désaffectation avant d'autoriser celle-ci, tout spécialement en perspective de l'intérêt général ayant conduit à son élaboration, sinon elle ne disposerait pas de tous les moyens lui permettant de se prononcer de manière éclairée. En outre, est-il besoin de rappeler que le vote d'une loi de désaffectation par le Conseil National ne constitue pas un blanc seing pour le Gouvernement, celui-ci devant respecter l'intérêt général du projet tel qu'énoncé ?

Le deuxième argument avancé par le Gouvernement s'établit quant à la priorité de la désaffectation de fait.

Cette analyse du Gouvernement se base sur la différenciation entre les notions de désaffectation de fait et de déclassement telles qu'utilisées par certains droits positifs. Or, il convient de relever qu'en droit monégasque, ces deux notions doivent être comprises comme confondues. Même si la doctrine considère que la désaffectation de fait est une condition *sine qua non* concomitante ou préalable à une décision de déclassement, c'est-à-dire qu'une fois la désaffectation de fait intervenue, le déclassement peut parfaitement être prononcé postérieurement (alors que la réciproque serait illégale), notre Constitution n'en demeure pas moins très précise et ne saurait faire l'objet d'une telle interprétation.

Par ailleurs, comment ne pas relever qu'il est beaucoup plus « pratique » pour le Gouvernement de demander la régularisation d'une désaffectation une fois les travaux réalisés, plutôt que d'ouvrir devant l'Assemblée un débat relatif à l'affectation future des biens dont la désaffectation est envisagée lorsque des questions aussi sensibles que le logement des monégasques et la construction du nouveau Centre Hospitalier Princesse Grace s'y rattachent ?

En effet, eu égard à la destination du projet sis sur les terrains désaffectés, comment le Conseil National pourrait-il refuser une désaffectation, et les conditions de celle-ci, pour un bien qui est déjà entré de fait dans le domaine privé de

l'Etat puisque supportant un bâtiment soumis à la domanialité privé sur son emprise ? Un tel refus mettrait en péril la capacité dudit bâtiment à remplir sa destination, c'est-à-dire accueillir des logements domaniaux pour les monégasques.

Toutefois, désormais, quand bien même une désaffectation aurait pour objectif la réalisation d'un programme immobilier domanial, celle-ci ne saurait s'effectuer de n'importe quelle manière. Le Conseil National sera dorénavant particulièrement vigilant à ce que le dépôt et le débat démocratique indissociable du vote d'un projet de loi de désaffectation soient préalables au début des travaux.

Par ailleurs, la Commission relève l'incorporation, portée sur le plan parcellaire joint au projet de loi, de deux parcelles au domaine public de l'Etat du fait de leur affectation à la circulation publique. Elle tient à souligner qu'il aurait été préférable, par parallélisme des formes, que les deux parcelles faisant l'objet d'une affectation au domaine public le soient via des dispositions législatives expresses qui les auraient désignées explicitement.

En effet, puisqu'une loi de désaffectation est nécessaire pour transférer un bien du domaine public au domaine privé de l'Etat, il apparaît de bonne administration du droit qu'à l'inverse, il en soit également ainsi sauf, une nouvelle fois, à reconnaître la dissociation des notions de désaffectation de fait et de déclassement, ce qui n'est pas le cas dans notre droit.

Il convient également de faire état du précédent intervenu dans le cadre de la loi n° 1.195 du 09 juillet 1997 prononçant la désaffectation, au lieudit « Le Castelleretto », de parcelles dépendant du domaine public de l'État. En l'espèce, fort justement, cette loi dite de désaffectation a prononcé simultanément l'incorporation au domaine public de parcelles acquises à l'amiable de personnes privées.

En conclusion, votre Rapporteur souhaite, une nouvelle fois, vous donner lecture de l'intégralité de l'article 33 de notre Constitution :

*« 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 ou de la Commune, selon le cas.*

*La consistance et le régime du domaine public sont déterminés par la loi ».*

---

Nonobstant, au regard de l'intérêt de l'Etat et du respect de l'intérêt général présentés par ce texte, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur du présent projet de loi.