

N° 916

Le 10 juin 2015

**RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI N°916 PRONONCANT LA
DESAFFECTATION, RUE DES GIROFLEES, DE PARCELLES DE
TERRAIN DEPENDANT DU DOMAINE PUBLIC DE L'ETAT**

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

Le projet de loi n° 916 prononçant la désaffectation, rue des Giroflées, de parcelles de terrain dépendant du domaine public de l'Etat a été transmis au Conseil National le 12 août 2013. Il a été déposé en Séance Publique et renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale le 7 octobre 2013.

Il a pour objet, comme l'indique son exposé des motifs, de désaffecter du domaine public de l'Etat une partie de la rue des Giroflées d'une superficie totale de 328,01 m² décomposée en deux parcelles :

-une parcelle en nature de voie publique, d'une superficie de 192,34 m²,

-une autre parcelle, en nature de voie publique, jusqu'à un mètre de tréfonds de la cote N.G.M. du sol fini sur toute sa longueur, d'une superficie de 135,67 m².

Cette désaffectation doit permettre à un promoteur privé de réaliser un immeuble de très haut standing de 25 étages dénommé « Tour Giroflées » comprenant 23 niveaux dédiés aux habitations, un premier sous-sol et un entresol, ainsi que quatre niveaux de sous-sol.

L'examen de ce projet de loi a débuté le 3 septembre 2013 lors d'une Commission des Finances et de l'Economie Nationale, à l'occasion de laquelle une

liste de questions et observations a été établie, puis adressée au Gouvernement le 20 septembre 2013.

Il a ensuite fait l'objet de plusieurs échanges de courriers ; les réponses du Gouvernement ayant suscité à chaque fois de nouvelles interrogations et préoccupations.

Outre les questions techniques sur l'opération, les élus s'interrogeaient plus particulièrement sur la méthode de valorisation des parcelles cédées par l'Etat.

Le 2 décembre 2014, le Conseil National faisait savoir au Gouvernement par courrier qu'il considérait que les termes de la désaffectation ne lui paraissaient pas être suffisamment équilibrés et en défaveur de l'Etat.

A ce stade, votre rapporteur juge nécessaire, de préciser, en quoi consistent les désaffectations de terrain public, ainsi que de rappeler 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* ».

En conséquence, la désaffectation de toute parcelle du domaine public doit être prononcée par une loi.

Dès lors, les Conseillers Nationaux doivent obligatoirement pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause et contrôler l'affectation future des parcelles désaffectées.

Que l'opération ait pour vocation, *in fine*, l'édification d'un bâtiment public, la réalisation d'un programme immobilier privé ou une opération public-privé, les élus sont et seront particulièrement sensibles tant aux conditions d'échanges qu'aux conditions juridiques et financières des opérations.

Or, il est malheureusement constaté que les projets de loi de désaffectation de parcelles relevant du domaine public sont présentés au vote des élus une fois que toutes les conditions entre les promoteurs privés et l'Etat sont entièrement fixées depuis des mois, voire même des années.

A l'avenir, l'Assemblée souhaiterait être associée plus en amont sur l'opportunité de désaffecter des parcelles du domaine public de l'Etat au regard des considérations d'intérêt général.

Pour chaque désaffectation, le Conseil National sera particulièrement vigilant sur deux points essentiels :

- prise en compte de l'intérêt général.
- conditions d'échange équitables pour l'Etat.

Dans le cas de la désaffectation de parcelles, rue des Giroflées, votre rapporteur se propose donc d'examiner ce projet de loi sous ces deux angles.

A la première question qui consiste à évaluer l'intérêt général de la désaffectation, le Gouvernement apporte les trois éléments de réponse suivants.

Premièrement, la désaffectation devrait permettre l'accès à l'ensemble immobilier pour les véhicules par le niveau du terrain support, ce qui présente un avantage en matière de nuisances pour les habitants du quartier, tant pendant la période des travaux, qu'une fois ceux-ci achevés.

Sur ce premier point, il peut être relevé que, quoiqu'il en soit, les résidents de ce quartier subiront des nuisances relatives au chantier lui-même. Tous les moyens susceptibles de réduire les nuisances sonores et les difficultés de circulation doivent être prévus en amont par l'Etat dans le cadre d'un plan global d'urbanisme. Ce plan ne semble toujours pas mis à jour malgré la démultiplication des chantiers privés et publics, ce qui inquiète fortement les élus.

Deuxièmement, l'agrandissement du terrain d'assiette du projet devrait permettre d'atténuer la densité urbanistique et d'améliorer l'impact visuel du projet immobilier. Cet argument technique est difficile à évaluer dans la mesure où aucune présentation de type 3D avec impact visuel n'a été fournie avec le projet de loi.

En réalité, il se dégage des réponses fournies par le Gouvernement aux questions de la Commission des Finances et de l'Economie que les parcelles désaffectées pour pouvoir être cédées génèrent un gain supplémentaire en infrastructure pour le promoteur permettant un accès simplifié pour les véhicules des futurs occupants ainsi que des jardins qui relieront la Tour Giroflées à sa piscine.

De plus, l'une des parcelles désaffectées comporte une partie du tréfonds, qui va permettre de créer des places de stationnement supplémentaires pour le parking privé ainsi que l'accès des véhicules par les sous-sols de l'immeuble. Comme l'a indiqué le Gouvernement dans ses réponses, je cite : « *Sans la partie de tréfonds désaffectée, l'accès véhicules qui s'effectue par le sous-sol de l'opération serait impossible* ».

Il en résulte que les deux arguments avancés s'agissant de l'intérêt public sont contestables et qu'en réalité, comme le souligne le Gouvernement lui-même au sein de l'exposé des motifs, je cite : *« L'opération projetée, dont l'utilité publique est directement liée aux possibilités offertes, à des conditions avantageuses pour le Trésor, quant au logement des Monégasques et à l'hébergement des locaux administratifs du Nouveau Musée National, ne peut toutefois se concrétiser qu'après la désaffectation des parcelles susmentionnées ».*

Ainsi, l'utilité publique de cette opération réside uniquement dans les dations obtenues auprès du promoteur en échange de la désaffectation et de la cession de parcelles publiques.

Ce qui amène votre rapporteur au deuxième sujet de préoccupation des élus, à savoir l'équité dans les échanges de parcelles et/ou dans leur valorisation.

Dans le cas d'espèce, le promoteur devait originellement procéder à plusieurs dations au sein d'un immeuble de standing déjà construit dont il est le propriétaire dans le quartier du Jardin Exotique, plus précisément au sein de l'immeuble dénommé « Monte Carlo View ».

Il s'agit d'une part de :

-6 logements dont 3 deux pièces et 3 appartements de trois pièces situés au deuxième et quatrième étage ;

et, d'autre part:

-de bureaux pour une superficie de 363 m² en rez-de-chaussée et au 1^{er} étage dévolus au Nouveau Musée National, actuellement logé au sein de l'immeuble domanial « Villa Les Pins ». Ce relogement permettra en outre de récupérer des bureaux de 340 m² situés dans cet immeuble, libérés par le Musée.

Les dations proposées par le promoteur totalisent 1078 m².

La majorité du Conseil National a considéré que ces dations étaient trop peu importantes au regard des parcelles de terrains cédées et des contreparties obtenues par le promoteur.

En effet, à l'heure où le foncier se fait extrêmement rare, la majorité ne peut admettre que des terrains appartenant à l'Etat puissent être bradés.

Si le Gouvernement considère que cette parcelle n'a que peu de valeur dans la mesure où il s'agit d'une impasse, la Haute Assemblée pense, quant à elle, que tout terrain du domaine public de l'Etat ne saurait être cédé sans être valorisé à sa juste valeur.

J'entends par là non seulement la valeur intrinsèque de ce terrain mais également la valeur pour le promoteur.

Or, le promoteur ne peut pas réaliser ce projet sans désaffectation des parcelles publiques, comme l'a indiqué le Gouvernement dans ses réponses.

C'est pourquoi, une délégation d'élus de la majorité s'est rapprochée du Gouvernement afin de faire valoir sa vision en matière de valorisation des terrains publics et sa grille d'analyse qui diffère de celle du Gouvernement au profit des intérêts de l'Etat.

En effet, la méthode de calcul employée par ce dernier figure dans les lignes directrices sur la surdensification, courrier envoyé aux professionnels de la place en décembre 2013 mais qui n'a ni valeur légale, ni valeur normative.

Elle consiste à prendre en compte la surface des parcelles appartenant à l'état par rapport à la surface totale du terrain d'assiette de l'opération immobilière et à multiplier ce rapport par un indice de transformation en droits à bâtir. Cet indice varie de promoteur à promoteur et d'opération à opération.

Dans le cas d'espèce, l'indice de transformation retenu de 60%, conduisait à une surface de dation de 1001 m² SHON pour une parcelle cédée de 328,01 m². Dès lors les dations proposées par le promoteur totalisant 1078 m² ; le Gouvernement considérait les contreparties comme suffisantes.

Pourtant, dans ces mêmes 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.* »

Or, les appartements proposés en échange de la désaffectation, présentaient bien des expositions différentes (sur le côté, en façade et à l'arrière), néanmoins, ils se situaient tous au 2^{ème} et 3^{ème} étage de l'immeuble « Monte Carlo View ». Les termes de l'échange en matière qualitatif, et non plus sur une simple base de calcul de m² obtenus, auraient donc dû être revus en vertu des lignes directrices fixées par le Gouvernement lui-même.

Votre rapporteur le répète donc : la méthode du Gouvernement, si elle a le mérite d'être un peu plus transparente que par le passé, ne permet pas à l'Etat de valoriser au mieux son patrimoine foncier qui est sa richesse la plus rare et la plus précieuse.

Le Conseil National, pour sa part, considère qu'il faut trouver une formule facilement applicable, simple et unique pour tous les projets permettant de s'assurer que les opérations de désaffectation soient équitables en adoptant une approche qui prend en compte la valeur du foncier comme le font tous les acteurs privés. A cet effet, il est en train d'élaborer une matrice de calcul et une grille de lecture qui devraient permettre de mieux appréhender les opérations mixtes tout comme les désaffectations pour des projets privés.

En ce qui concerne la désaffectation soumise au vote des élus ce jour, à force de persévérance et d'insistance, les élus ont obtenu que le Gouvernement admette que de meilleures contreparties pouvaient être obtenues.

Ainsi, le Gouvernement s'est rapproché du promoteur qui a accepté d'accorder à l'Etat de meilleures contreparties, comme le demandait le Conseil National, soit 4 appartements pour une superficie totale de près de 500 m² dans la future « Tour Giroflées », ce qui ne représente pas moins de 40% de surfaces supplémentaires par rapport à l'échange initial.

Pour conclure, ces nouvelles dations répondent à la requête de la Haute Assemblée, c'est pourquoi votre rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi.