

**PROPOSITION DE LOI**

**DE M. BALTHAZAR SEYDOUX,**

**cosignée par MMES KAREN ALIPRENDI-DE CARVALHO,  
NATHALIE AMORATTI-BLANC, MM. JOSE BADIA, PIERRE BARDY,  
MMES CORINNE BERTANI, BRIGITTE BOCCONE-PAGES, MM. DANIEL  
BOERI, THOMAS BREZZO, MME MICHELE DITTLOT, M. JEAN-CHARLES  
EMMERICH, MMES BEATRICE FRESKO-ROLFO, MARIE-NOELLE  
GIBELLI, MARINE GRISOUL, MM. JEAN-LOUIS GRINDA, FRANCK  
JULIEN, FRANCK LOBONO, MARC MOUROU, FABRICE NOTARI,  
GUILLAUME ROSE, JACQUES RIT, CHRISTOPHE ROBINO, STEPHANE  
VALERI ET PIERRE VAN KLAVEREN**

**RELATIVE AU RENSEIGNEMENT DES PROJETS DE LOI AYANT POUR  
OBJET DE PRONONCER LA DESAFFECTATION D'UN BIEN DEPENDANT  
DU DOMAINE PUBLIC**

**EXPOSE DES MOTIFS**

Le modèle économique et social de la Principauté de Monaco, exempt de dettes, implique une gestion exemplaire des deniers publics. C'est là un élément important garantissant la souveraineté et l'attractivité de notre pays.

Par les prérogatives que lui confèrent les dispositions constitutionnelles ou législatives, le Conseil National, à la place qui est la sienne au sein des Institutions, veille, entre autres, à ce que cette gestion des deniers de l'Etat soit tout à la fois prudente et ambitieuse.

Aussi, l'examen des projets de loi relatifs aux Budgets Primitif et Rectificatif, tout comme les échanges qui peuvent intervenir entre le Conseil National et le Gouvernement dans le cadre de la clôture budgétaire – dont les élus espèrent qu'ils pourront prochainement donner lieu au vote d'une loi à part entière et donc à un débat public – constituent autant d'occasions, lors desquelles les élus sont amenés à se prononcer sur les politiques économiques, financières et, plus largement, publiques, mises en œuvre par le Gouvernement, au moyen du Budget de l'Etat.

Si ce Budget se doit de comprendre, conformément à l'article 37 de la Constitution, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat, il n'intègre pas, par son architecture et sa nomenclature mêmes, la dimension patrimoniale proprement dite. En l'absence d'un bilan comptable de l'Etat, son patrimoine est difficile à connaître et à évaluer. En outre, l'utilisation qui peut être faite du Fonds de Réserve Constitutionnel est parfois susceptible d'en complexifier encore davantage la lecture, étant par ailleurs précisé que, si le Conseil National peut faire entendre sa voix dans le cadre de la Commission des Placements de Fonds, cette dernière n'est que consultative.

Les lois ayant pour objet de prononcer la désaffectation de terrains dépendants du domaine public de l'Etat et de la Commune se situent à la croisée de l'ensemble de ces sujets. La diversité des hypothèses et des situations qu'elles recouvrent explique que les élus du Conseil National soient extrêmement vigilants et attentifs dans leur étude.

Ces études minutieuses ont bien souvent conduit à de nombreuses discussions, parfois vives, tant dans le cadre des échanges avec le Gouvernement, que lors de débats entre les élus eux-mêmes, notamment lors des Séances Publiques. Aussi, les Conseillers Nationaux, au cours de mandats précédents, ont pu regretter, si ce n'est parfois déplorer, l'absence d'éléments et de données suffisants pour leur permettre d'appréhender, de manière efficiente, l'impact des projets de loi de désaffectation qui ont pu être soumis à leur appréciation.

Il en va ainsi des contreparties qui doivent nécessairement accompagner cette désaffectation, tout particulièrement lorsque cela se fait dans le cadre d'une opération immobilière impliquant des opérateurs privés. Aussi, les Conseillers Nationaux doivent pouvoir être à même d'apprécier l'équilibre desdites opérations et, dès lors, de s'assurer que les intérêts, notamment pécuniaires, de l'Etat, sont bien préservés.

C'est donc en ayant à cœur la poursuite de l'intérêt général de la Principauté que l'Assemblée a souhaité s'atteler à l'élaboration d'une proposition de loi qui permettrait de disposer, lors de l'examen d'un projet de loi de désaffectation, des informations permettant d'appréhender, le plus justement possible, la valorisation des biens désaffectés et les droits à construire cédés par l'Etat.

Lors d'une réunion qui s'était tenue le 27 mars 2019, la Commission de Suivi du Fonds de Réserve Constitutionnel et de la Modernisation des Comptes Publics avait décidé de confier à un expert, Monsieur Jean-Raphaël ALVENTOSA, Conseiller maître honoraire à la Cour des Comptes en France et spécialiste des finances publiques, la réalisation d'une étude portant, notamment, sur la compatibilité de l'utilisation des crédits du Fonds de

Réserve Constitutionnel avec la Constitution et sur les voies possibles de modernisation des comptes publics.

Cet expert suggérait un certain nombre de modifications législatives, afin de moderniser et rationaliser notre comptabilité publique. Dans ce cadre, une des recommandations consistait à faire apparaître les opérations immobilières publiques dans le budget de l'Etat et à définir des règles concernant les renseignements financiers, documents et analyses qui devraient être fournis, pour rendre les lois de désaffectation plus renseignées qu'elles ne le sont aujourd'hui et améliorer ainsi la transparence des coûts de transaction.

L'objectif poursuivi par cette proposition de loi est donc de compléter le corpus juridique monégasque, en donnant les moyens au Législateur de s'assurer que toute désaffectation puisse reposer sur la prise en compte de l'intérêt général, une appréciation mesurée des risques encourus par l'Etat, la volonté de préserver les deniers publics et un juste équilibre pour l'Etat des conditions d'échange et de valorisation des terrains.

A ce jour, force est de constater que les désaffectations sont uniquement encadrées par l'article 33 de la Constitution, disposant que « *Le domaine public est inaliénable et imprescriptible. Elle fait entrer le bien désaffecté dans le domaine privé de l'Etat ou de la Commune, selon le cas.* ».

D'un point de vue juridique, il faut bien comprendre que, lorsqu'une loi de désaffectation est votée par le Conseil National, il s'agit d'un acte de déclassement formel, c'est-à-dire, d'un acte entraînant la sortie d'un bien du domaine public en vue de son incorporation au domaine privé de l'Etat. Les biens du domaine public de l'Etat étant constitués par les biens affectés, soit

à l'usage du public, soit à celui d'un service public, ce déclassement entraîne nécessairement une modification de l'affectation du bien, laquelle se traduit alors par une désaffectation.

Ainsi, même s'il est dénommé « désaffectation », cet acte constitue un déclassement, lequel doit obligatoirement être précédé ou, *a minima*, accompagné, d'une désaffectation, dans la mesure où cette dernière est une condition *sine qua non* au déclassement. Par conséquent, c'est seulement une fois la loi de désaffectation votée que le bien entre dans le domaine privé de l'Etat et que celui-ci peut alors être aliéné. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la présente proposition de loi vise, avant tout, les cas de désaffectation conduisant à la cession du bien désaffecté ou au transfert de droits réels sur ledit bien à un tiers.

Aussi, dans l'esprit des auteurs de la présente proposition de loi, la désaffectation ne peut être dissociée du projet dans sa globalité et donc, également, de sa durée. Une telle approche s'inscrit, au demeurant, dans le droit fil des dispositions de l'article 66 de la Constitution, dont il est toujours utile de rappeler qu'il dispose que « *la loi implique l'accord des volontés du Prince et du Conseil National* ».

Cela suppose, pour parvenir à cet accord, que la délibération et le vote de l'Assemblée puissent intervenir de manière éclairée, c'est-à-dire, en disposant de tous les éléments nécessaires à cet effet. Par conséquent, l'un des aspects fondamentaux de cette proposition de loi consiste à rationaliser le processus législatif conduisant au vote des projets de loi de désaffectation, en formalisant, expressément, la documentation qui est nécessaire à leur étude et à leur vote.

Mais, précisément parce que les effets de la désaffectation votée par le Conseil National s'inscrivent dans le temps, cette dimension liée à la temporalité suppose de pouvoir apprécier l'évolution de l'opération, tout en faisant en sorte que sa traçabilité budgétaire puisse être assurée.

Aussi, la présente proposition de loi poursuit-elle un triple objectif :

- compléter la liste des éléments afférents à l'opération projetée dans le cadre de la désaffectation, dont doivent pouvoir bénéficier les Conseillers Nationaux, ce qui participe au renforcement qualitatif et quantitatif de l'information qui leur est due ;

- assurer un meilleur suivi dans le temps de la loi de désaffectation votée, lequel sera facilité par l'inscription, dans la loi, du principe d'une contrepartie, tout comme d'un mécanisme de réévaluation de celle-ci en cas de déséquilibre, par le recours à une compensation qui pourrait être versée lors de la constatation dudit déséquilibre ;

- conférer, aux désaffectations, une traduction budgétaire, notamment pour les contreparties qui en résultent pour l'Etat.

Sous le bénéfice de ces observations générales, la présente proposition de loi appelle désormais les commentaires spécifiques ci-après.



Au vu des éléments qui ont été exposés ci-avant, il n'est pas surprenant de relever que le dispositif de la présente proposition de loi est, dans sa majeure partie – à savoir de l'article Premier à l'article 5 – consacré à

l'énumération des éléments d'information qui devront être fournis par le Gouvernement au Conseil National, préalablement au vote de la loi de désaffectation et, idéalement, de manière concomitante au dépôt du projet de loi de désaffectation.

Ainsi, la proposition de loi affirme, tout d'abord, au titre de l'article Premier, le principe général d'information des élus dans le cadre de l'étude des projets de loi ayant pour objet de prononcer la désaffectation d'un bien dépendant du domaine public. On précisera, à cet égard, que le domaine public s'entend du domaine public de l'Etat et de la Commune, conformément à la *suma divisio* que connaît le droit monégasque, en vertu des dispositions de l'article premier de la loi n° 124 du 15 janvier 1930 sur la délimitation du domaine, modifiée.

L'article 2 de la présente proposition de loi est plus spécifiquement consacré aux informations d'ordre urbanistique, lesquelles doivent permettre aux Conseillers Nationaux :

- tout d'abord, de pouvoir identifier l'opération en elle-même et ce à quoi elle doit servir, d'où la référence à la finalité des futurs locaux construits (logement, surfaces commerciales ou à usage de bureau *etc.*) ;

- ensuite, de déterminer son insertion dans le paysage urbanistique de la Principauté. Il s'agit de permettre aux élus d'appréhender l'impact matériel de l'opération de manière globale par rapport à d'autres constructions, ainsi que le calendrier auquel elle doit répondre, permettant un phasage efficace des travaux, thématique chère aux élus de la présente Législature. On relèvera, tout particulièrement, dans la perspective d'une harmonisation des constructions alentours, que l'article 2 fait également référence à l'évolution des règles d'urbanisme que la réalisation de l'opération

projetée pourrait nécessiter. Cela permettra de disposer d'une vision prospective de l'évolution du secteur concerné, notamment en hauteur. Ce sujet mobilise particulièrement l'attention des élus ;

- enfin, et cela s'inscrit dans la parfaite continuité des éléments qui viennent d'être énoncés, les informations qui résultent de l'application de l'article 2 devront permettre de déterminer l'impact à la fois environnemental et sur la qualité de vie des opérations projetées. Il devra notamment être démontré que les futurs travaux respecteront les normes mises en place pour limiter les nuisances sonores que pourraient subir les Monégasques et les résidents.

D'une manière plus générique, on peut considérer que les dispositions de cet article 2 correspondent à une étude d'impact, sans pour autant que cela conduise à un excès de technicité, lequel serait préjudiciable aux choix politiques qui doivent pouvoir être arrêtés de manière pragmatique.

L'article 3 détaille, quant à lui, les informations économiques et financières qui permettront d'apprécier l'équilibre du projet et ses contreparties. Il s'agit de pouvoir disposer, d'une certaine manière, de ce qui s'apparenterait à un « bilan promoteur », expression qu'il aurait été complexe d'inscrire en tant que telle, faute de référence législative ou réglementaire préexistante.

Les articles 4 et 5 de la présente proposition de loi abordent, quant à eux, la délicate question des contreparties dues à l'Etat en raison de la désaffectation envisagée : l'article 4 traitant de celles de nature pécuniaire, là où l'article 5 évoque celles qui ne le sont pas.

De manière générale, il faut considérer que toute désaffectation du domaine public de l'Etat doit être assortie de contreparties pour l'Etat, dans la mesure où il s'agira, du moins lorsqu'elle est réalisée dans la perspective d'une opération privée, d'un préalable à une cession au profit d'un tiers.

Il est d'ailleurs important que ces contreparties soient clairement intégrées dans les engagements contractuels qui seront pris à l'égard de l'Etat, étant précisé que le Conseil National, s'il ne l'a jamais fait jusqu'à présent, pourrait parfaitement faire usage de son droit d'amendement pour incorporer, dans le projet de loi de désaffectation lui-même, la contrepartie due à l'Etat, excluant dès lors toute possibilité de remise en cause ultérieure.

Pour le reste, les articles 4 et 5 se veulent relativement simples dans leur expression. L'article 4 précise que le Gouvernement devra communiquer au Conseil National le montant de la contrepartie pécuniaire, les modalités qui ont conduit à sa détermination et l'échéancier de paiement, puisqu'il est des exemples récents où le choix a été fait, eu égard aux sommes importantes dont il était question, d'échelonner, sur plusieurs années, le paiement de ces contreparties. En soi, ce mécanisme permet de disposer de l'assurance de recettes sur plusieurs exercices budgétaires. Quant à l'article 5, il retient un raisonnement similaire, à ceci près qu'il indique que la contrepartie non pécuniaire doit être évaluée en numéraire.

Si les articles Premier à 5 précités concernent quasi-exclusivement la phase qui précède l'examen et le vote d'un projet de loi de désaffectation, les articles 6 et 7 entendent, quant à eux, tirer les conséquences du vote exprimé par les Conseillers Nationaux, sur la base des éléments d'information fournis. Le sujet qu'il induit est complexe, car il conduit à s'interroger sur la valeur et la portée du vote exprimé par les élus à un instant donné et sur un projet

précis, lorsque ledit projet vient à évoluer et que son économie générale en est modifiée.

Si l'on devait raisonner en droit privé, en assimilant, *mutatis mutandis*, le vote d'une loi de désaffectation à un contrat, l'évolution de l'opération projetée s'apparenterait assurément à une modification de son objet. Cela conduirait les parties, à n'en pas douter et dès lors qu'elles souhaiteraient poursuivre leur relation contractuelle, à envisager un avenant à ce contrat, ce qui présupposerait des discussions et négociations entre ces mêmes parties.

S'inspirant peu ou prou de ce raisonnement, tout en tenant compte de nos spécificités constitutionnelles, la proposition de loi opte pour un raisonnement en deux temps, retranscrit au sein des articles 6 et 7 susmentionnés.

Dans un premier temps, l'article 6 pose le principe d'une information du Conseil National en présence d'une évolution substantielle de l'opération projetée, qu'il s'agisse, par exemple, de son volume, de la valeur représentée ou de la finalité présentée lors du vote de la loi de désaffectation. Si le caractère substantiel de l'évolution présente, certes, une part de subjectivité, l'exhaustivité de l'information qui aura été fournie en amont du vote du projet de loi facilitera clairement son appréciation, en fournissant des éléments de comparaison pertinents.

Dans un second temps, l'article 7 souhaite permettre de veiller à la préservation des intérêts de l'Etat. Pour ce faire, il impose la stipulation, au sein du contrat qui liera le Gouvernement au bénéficiaire final de la désaffectation, qu'à la livraison de l'opération immobilière programmée, une analyse financière portant sur l'ensemble du projet réalisé et jusqu'à sa

livraison sera réalisée, afin de vérifier que les équilibres initiaux ayant conduit au vote de la loi de désaffectation sont toujours respectés. Et, en cas de déséquilibre au détriment des intérêts de l'Etat, ou de la Commune, une compensation devra être versée. Le Conseil National sera, quant à lui, informé de l'ensemble de ces éléments.

Enfin, l'article 8 de la présente proposition de loi introduit l'inscription des contreparties pécuniaires de la désaffectation, correspondant à l'échéancier de paiement communiqué, dans le projet de loi de budget. Cette disposition permet ainsi d'établir un lien entre la désaffectation et les recettes de l'Etat, figurant au budget soumis au vote du Conseil National. Elle apporte une meilleure lisibilité des opérations effectuées et complète les éléments permettant aux Elus de s'assurer du bon déroulé du projet et du respect des équilibres initiaux.



Tel est l'objet de la présente proposition de loi.



## DISPOSITIF

### Article Premier

Dans le cadre de l'étude de tout projet de loi ayant pour objet de prononcer la désaffectation d'un bien dépendant du domaine public, le

Gouvernement communique au Conseil National les éléments d'information prévus par la présente loi.

## Article 2

Conformément aux dispositions de l'article Premier, le Gouvernement communique au Conseil National les informations urbanistiques suivantes :

- une information détaillée sur les motivations présidant au choix de la désaffectation envisagée ;

- un plan présentant les parcelles et volumes à désaffecter ;

- une présentation détaillée de l'opération immobilière projetée ;

- un plan présentant l'emprise de l'opération immobilière projetée ;

- le détail de l'opération immobilière projetée, faisant notamment apparaître l'affectation et la surface des locaux à usage d'habitation, commercial, mixte, de bureau et à usage de stationnement, ainsi que des autres aménagements prévus dans le projet ;

- tout document permettant d'apprécier l'insertion de l'opération immobilière projetée dans son environnement ;

- un programme prévisionnel de la conduite des travaux ;

- un document mentionnant si les travaux projetés affectent ou sont susceptibles d'affecter des installations existantes de service public, et le cas échéant leur nature ;

- la présentation des modifications d'urbanisme et de voirie réalisées en conséquence de l'opération immobilière projetée ;

- le cas échéant, un document accompagné d'un plan détaillé précisant les dispositions prévues pour l'aménagement des espaces verts, ainsi que la nature et les essences des plantations envisagées ;

- des éléments concernant l'impact environnemental de l'opération immobilière projetée, notamment quant au respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à la qualité de vie et à la lutte contre les nuisances sonores ;

- la présentation des autres opérations immobilières dans le quartier ordonnancé au sein duquel se situe le bien à désaffecter, pour lesquelles une demande d'autorisation de construire ou de démolir est en cours d'instruction ou a été instruite et, le cas échéant, le plan général dudit quartier faisant apparaître ces opérations.

### Article 3

Conformément aux dispositions de l'article Premier, lorsque la désaffectation est réalisée en vue de la cession du bien désaffecté ou de la constitution de tout autre droit réel ou tout droit personnel conférant un droit d'usage ou d'habitation, le Gouvernement communique au Conseil National les informations économiques et financières suivantes :

- les données relatives au montage juridique et financier retenu ;

- la méthode d'estimation de la valeur du bien désaffecté à partir d'hypothèses fondées sur la constructibilité du site et sur la valeur marchande des biens immobiliers projetés ;

- une estimation hors taxes du coût des travaux projetés, le plan de leur financement et les garanties d'exécution ;

- les données financières permettant d'apprécier l'équilibre du projet au regard des contreparties fixées, notamment les bénéfices attendus de l'opération globale et, le cas échéant, les prix de revente aux propriétaires privés.

#### Article 4

Conformément aux dispositions de l'article Premier, lorsque la désaffectation est réalisée en vue de la cession du bien désaffecté ou de la constitution de tout autre droit réel ou tout droit personnel conférant un droit d'usage ou d'habitation, le Gouvernement communique au Conseil National le montant de la contrepartie pécuniaire due par le bénéficiaire du droit réel ou du droit d'usage ou d'habitation, ainsi que ses modalités de détermination et l'échéancier de paiement.

#### Article 5

Conformément aux dispositions de l'article Premier, lorsque la désaffectation est réalisée en vue de la cession du bien désaffecté ou de la constitution de tout autre droit réel ou tout droit personnel conférant un droit d'usage ou d'habitation, le Gouvernement communique au Conseil National les informations relatives à l'ensemble des contreparties de la désaffectation, autres que pécuniaires.

Doivent notamment être indiquées la valeur, en numéraire, desdites contreparties autres que pécuniaires de la désaffectation, ainsi que leurs modalités de détermination et la date à laquelle elles interviendront.

## Article 6

Toute modification substantielle, ayant notamment pour conséquence de faire évoluer, en volume ou en valeur, l'opération immobilière faisant l'objet du projet de loi de désaffectation, ou modifiant la destination de l'opération immobilière, doit être portée à la connaissance du Conseil National dans les plus brefs délais.

## Article 7

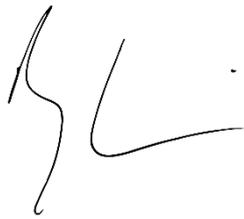
Lorsque la désaffectation a pour finalité la cession du bien désaffecté ou la constitution de tout autre droit réel ou tout droit personnel conférant un droit d'usage ou d'habitation, l'engagement contractuel subséquent entre les parties prévoit, qu'à la livraison de l'opération immobilière programmée, une analyse financière portant sur l'ensemble du projet réalisé et pour toute sa durée, est réalisée, afin de vérifier que les équilibres initiaux ayant conduit au vote de la loi de désaffectation soient toujours respectés. Cette analyse financière est communiquée au Conseil National dans les plus brefs délais.

En cas de déséquilibre en faveur du bénéficiaire du droit réel ou du droit d'usage ou d'habitation, l'Etat ou la Commune recevra une compensation de la valeur du déséquilibre.

Le montant de la compensation et ses modalités de détermination sont communiqués au Conseil National dans les plus brefs délais.

Article 8

Le montant des contreparties pécuniaires, prévues à l'article 4, portant sur la totalité de la désaffectation, ainsi que, le cas échéant, la compensation prévue à l'article 7, font l'objet d'une inscription budgétaire dans le projet de loi de budget correspondant à l'échéancier de paiement communiqué.



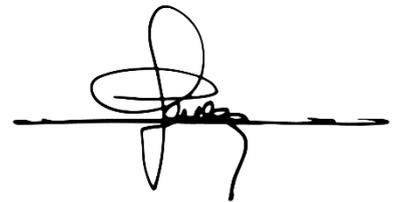
Balthazar SEYDOUX



Karen ALIPRENDI-DE  
CARVALHO



Nathalie AMORATTI-  
BLANC



José BADIA



Pierre BARDY



Corinne BERTANI



Brigitte BOCCONE-PAGES



Daniel BOERI



Thomas BREZZO



Michèle DITTLOT



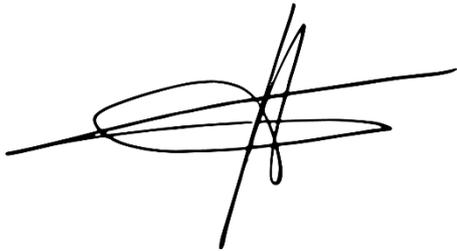
Jean-Charles  
EMMERICH



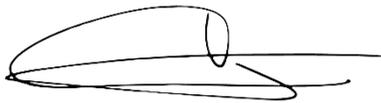
Béatrice FRESKO-ROLFO



Marie-Noëlle GIBELLI



Jean-Louis GRINDA



Marine GRISOUL



Franck JULIEN



Franck LOBONO



Marc MOUROU



Fabrice NOTARI



Jacques RIT



Christophe ROBINO



Guillaume ROSE

A handwritten signature consisting of several overlapping, horizontal, slightly wavy lines.

Stéphane VALERI

A handwritten signature with a large, stylized initial 'P' followed by several loops and a long horizontal stroke at the end.

Pierre VAN KLAVEREN