

N° 253

Le 27 avril 2021

—

RAPPORT
SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 253,
RELATIVE AU RENSEIGNEMENT DES PROJETS DE LOI AYANT POUR
OBJET DE PRONONCER LA DESAFFECTATION D'UN BIEN
DEPENDANT DU DOMAINE PUBLIC

(Rapporteur au nom de la Commission pour le suivi du Fonds de Réserve
Constitutionnel et la Modernisation des Comptes Publics :
Monsieur Jean-Louis GRINDA)

La proposition de loi relative au renseignement des projets de loi ayant pour objet de prononcer la désaffectation d'un bien dépendant du domaine public a été déposée au Secrétariat Général du Conseil National et enregistrée par celui-ci, le 6 avril 2021, sous le numéro 253. L'annonce officielle de son dépôt est intervenue lors de la présente Séance Publique du 12 mai 2021, au cours de laquelle elle a été renvoyée devant la Commission pour le suivi du Fonds de Réserve Constitutionnel et la Modernisation des Comptes Publics, qui a d'ores et déjà terminé son étude.

Afin d'éviter toute ambiguïté quant au vocabulaire juridique employé, et à titre liminaire, votre Rapporteur rappellera, à l'instar de l'exposé des motifs, qu'en droit positif monégasque, les lois dites de désaffectation constituent, au sens de la doctrine, des lois de déclassement du domaine public, qui est constitué par les biens qui sont affectés, soit à l'usage du public, soit à celui d'un service public.

Ceci étant exposé, et avant d'entrer dans le vif du sujet, on soulignera que ce texte s'inscrit dans un processus global de modernisation et de rationalisation de notre comptabilité publique, initié par le vote, le 16 juin 2020, de la proposition de loi, n° 251, sur l'instauration d'une loi de résultat budgétaire final. A cet égard, votre Rapporteur se félicite de la décision du Gouvernement, communiquée à l'Assemblée le 15 décembre 2020, de transformer cette proposition de loi en projet de loi, qui permettra d'améliorer la transparence des débats publics budgétaires.

Bien que le dispositif de la présente proposition de loi n'ait été élaboré que récemment, les réflexions de l'Assemblée quant à l'examen des projets de loi de désaffectation remontent en réalité à plusieurs années et s'inscrivent sur plusieurs mandatures. On citera, à cet égard, la résolution, n° 24, visant à l'adoption de bonnes pratiques en matière de désaffectation de terrains publics de l'Etat, adoptée le 15 octobre 2009, preuve de l'antériorité de la problématique liée au renseignement des projets de loi de désaffectation.

Aussi, la présente proposition de loi traduit-elle une évolution souhaitée par le Conseil National depuis de nombreuses années, confortée par l'analyse d'un expert auquel l'Assemblée avait confié, fin 2018, la mission de réaliser une étude sur les voies possibles d'évolution de nos finances publiques.

L'expérience montre que les projets initiaux, ayant conduit au vote d'une loi de désaffectation, n'ont pas toujours reflété ce qu'exprimaient leurs exposés des motifs ou les informations fournies par le Gouvernement. Votre Rapporteur pense notamment aux informations relatives aux opérations immobilières privées subséquentes. Aussi, le montant des cessions s'est souvent révélé, *in fine*, sous-évalué.

Aussi, le Conseil National a parfois pu regretter que les informations qui lui étaient communiquées ne lui permettaient pas d'appréhender, de manière efficace, l'impact réel des projets de loi de désaffectation qui ont pu être soumis à son

appréciation. Ces éléments d'information sont pourtant déterminants pour le vote des élus, dans la mesure où les lois de désaffectation sont fondées sur la prise en compte de l'intérêt général, sur la volonté de préserver les deniers publics et, enfin, sur celle de valoriser les terrains de l'Etat à un prix qui reflète, de la manière la plus juste possible, celui du marché.

Si les développements qui précèdent permettent de comprendre l'origine de cette proposition de loi, votre Rapporteur souhaite désormais présenter l'enjeu de ce texte pour la Principauté, ce d'autant que le Conseil National est très régulièrement amené à étudier et voter des projets de loi de désaffectation. Inversement proportionnelle au nombre d'articles qui composent leur dispositif, en général entre deux et cinq articles, l'importance de ces projets de loi est pourtant essentielle dans un Etat dont le territoire est aussi exigu que celui de Monaco. En effet, les contreparties résultant de ces désaffectations permettent non seulement de réaliser des remembrements urbains, mais également des projets immobiliers de grande envergure. Elles doivent correspondre à la juste valeur des terrains désaffectés. Il s'agit donc de lois qui participent au renforcement de la souveraineté et de l'attractivité de notre Pays, impactant les politiques et les finances publiques, qui ne peuvent être guidées que par la recherche de l'intérêt général. Un tel enjeu nécessite donc un examen attentif et minutieux des projets de loi de désaffectation, afin d'apprécier leur bien-fondé et les conséquences qu'ils engendreront une fois votés.

Considérant ce qui précède, il n'est donc pas étonnant de constater que le dispositif de la présente proposition de loi est consacré, dans sa majeure partie, à l'énumération des éléments d'information dont le Conseil National doit disposer, afin de pouvoir se prononcer en pleine connaissance de cause. On relèvera également que cette information se veut évolutive, puisque les renseignements qui devront être fournis au Conseil National interviendraient, tant au stade de l'examen des projets de loi de désaffectation, que postérieurement à leur vote.

En effet, parce que les effets de la désaffectation votée par le Conseil National s'inscrivent dans le temps, la proposition de loi entend consacrer, dans la loi, un mécanisme de réévaluation de la contrepartie fixée en cas de déséquilibre au détriment des intérêts de l'État ou de la Commune, par le recours à une compensation, qui pourrait être versée lors de la constatation dudit déséquilibre. Pour ce faire, le texte 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 pour toute sa durée sera effectuée. Pour assurer un meilleur suivi dans le temps de la loi de désaffectation, il est prévu que le Conseil National soit informé de l'ensemble de ces éléments.

Ce dispositif ne saurait être complet s'il ne couvrait pas les changements majeurs qui seraient décidés, tant en amont de la mise en œuvre de l'opération immobilière, qu'au cours de celle-ci. En effet, les opportunités et les contretemps ont parfois amené les promoteurs immobiliers à modifier substantiellement les opérations sur la base desquelles les élus ont dû se prononcer, dans le cadre de l'étude des projets de loi de désaffectation s'y rapportant. C'est pourquoi, une obligation de renseignement, en cas de changement majeur, couvrant la période de l'étude du projet et celle qui lui succède, vient renforcer la présente proposition de loi.

Au-delà de l'objectif principal d'information des élus, on soulignera également que la proposition de loi entend conférer aux désaffectations votées une traduction budgétaire, en introduisant l'inscription des contreparties pécuniaires de la désaffectation dans le projet de loi de Budget correspondant à l'échéancier de paiement prévu. On notera, à cet égard, que les contreparties non pécuniaires ne pourront, en l'état de notre système budgétaire, faire l'objet d'une inscription. Néanmoins, les élus devront être pleinement informés de leur contenu et de leur valorisation.

On le voit donc, cette proposition de loi poursuit un double objectif :

- premièrement, préserver les deniers publics, ce qui passe nécessairement par une complète connaissance, en amont du vote, des contreparties fixées, afin de vérifier l'équilibre du projet, mais aussi par l'obligation, inscrite dans la loi, de verser une compensation à l'Etat ou à la Commune, en cas de déséquilibre constaté à l'issue de l'analyse finale réalisée ;

- deuxièmement, assurer la transparence des contreparties et des compensations le cas échéant, à travers leur inscription budgétaire, ce qui garantit un suivi efficace de la désaffectation votée, tout en établissant un lien entre cette désaffectation et les recettes de l'Etat, figurant au Budget soumis au vote de l'Assemblée.

Votre Rapporteur souhaite, avant de conclure, souligner les échanges constructifs intervenus en Commission à l'occasion de l'étude de ce texte, lesquels, sans nécessairement aboutir à l'adoption d'amendements, n'ont pas manqué d'enrichir ses réflexions. D'ailleurs, il importe de préciser que ce texte traduit une volonté commune de l'ensemble des élus d'éviter certaines dérives passées, dues à un manque d'informations. A ce titre, le dispositif a fait l'objet de peu de modifications, ces dernières consistant essentiellement à renforcer l'information des élus.

S'agissant de l'examen à proprement parler du texte, les discussions en Commission ont essentiellement porté sur les conséquences de l'évolution de l'opération, objet du projet de loi de désaffectation soumis au vote de l'Assemblée, appréhendées par les articles 6 et 7 de la proposition de loi.

Pour ce qui est de l'article 6, relatif à l'information des élus en cas de modification substantielle de l'opération immobilière issue de la désaffectation, les élus se sont interrogés sur les conséquences pratiques résultant d'une telle modification, relevant que seule une information des élus était prévue. Pour autant, il a été observé que cet article devait s'analyser à la lumière de l'article 7, puisque si l'équilibre initial du projet était substantiellement affecté, le Gouvernement devrait

communiquer à l'Assemblée, outre l'analyse finale réalisée, les éléments justifiant le montant et les modalités de détermination de la compensation versée. De plus, cette compensation serait inscrite au Budget de l'Etat, ce qui rétablirait ainsi la portée de la loi de désaffectation initialement votée.

Corrélativement, concernant l'article 7, les membres de la Commission ont souhaité s'assurer de l'effectivité du mécanisme de compensation, en cas de déséquilibre au détriment des intérêts de l'Etat. Il a ainsi été relevé qu'en application de cet article, l'Etat devra veiller, dans l'engagement qu'il prend avec le promoteur, en cas de cession de biens ultérieure sur un terrain désaffecté, à mettre en place des mécanismes de réévaluation et de compensation. Les élus considèrent qu'il s'agit là d'un élément fondamental de la proposition de loi, dans la mesure où ce mécanisme a pour but de garantir la préservation des intérêts de l'Etat.

Telles sont les précisions d'ordre général dont votre Rapporteur souhaitait faire état, avant d'en venir, à présent, à la présentation des amendements effectués par la Commission pour le suivi du Fonds de Réserve Constitutionnel et la Modernisation des Comptes Publics.



Outre quelques ajustements purement formels, sur lesquels votre Rapporteur ne s'attardera pas, la Commission a procédé à deux amendements, visant :

- d'une part, à garantir une information des élus en cas de modifications des règles d'urbanisme, qui seraient adoptées consécutivement à l'opération immobilière projetée ;

- et, d'autre part, à permettre au Conseil National d'être informé de toutes modifications substantielles qui interviendraient, à la fois au cours de l'étude du projet de loi de désaffectation, mais aussi postérieurement au vote de ce dernier.

Ainsi, en premier lieu, concernant l'article 2, les membres de la Commission ont relevé que le neuvième tiret prévoit la communication d'une présentation des modifications d'urbanisme et de voirie réalisées en conséquence de l'opération immobilière projetée, sans référence à la modification du règlement d'urbanisme rendue nécessaire pour accomplir ladite opération.

Aussi a-t-il été jugé opportun de préciser, pour une complète information des élus, que ce document devra également contenir une présentation des modifications des règlements y afférents.

L'article 2 a donc été modifié en ce sens.

En second lieu, s'agissant de l'article 6, les membres de la Commission ont observé que la rédaction proposée, en l'état, pouvait être interprétée comme concernant seulement les évolutions intervenues durant l'examen du projet de loi de désaffectation, puisqu'il est fait référence aux modifications relatives à l'opération immobilière « *faisant l'objet du projet de loi de désaffectation* ».

Or, dans l'esprit des rédacteurs de la proposition de loi, cette disposition avait davantage vocation à s'appliquer aux évolutions intervenues postérieurement au vote du projet de loi de désaffectation, afin de faciliter l'appréciation des élus, qui disposeraient alors d'éléments de comparaison avec les informations fournies en amont du vote.

Pour autant, relevant qu'il serait pertinent de prévoir également une information des élus en amont du vote, en cas de modification en cours d'étude du projet de loi, il a été décidé de compléter cet article, en précisant que les modifications portées à la connaissance des élus sont celles relatives à l'opération immobilière « *faisant ou ayant fait l'objet du projet de loi de désaffectation* ».

Tel est l'objet de l'amendement apporté à l'article 6 de la proposition de loi.



Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à adopter la proposition de loi, telle qu'amendée par la Commission pour le Suivi du Fonds de Réserve Constitutionnel et la Modernisation des Comptes Publics.