

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 1057, PRONONCANT
LA DESAFFECTATION, SUR L'ESPLANADE DES PECHEURS,
QUAI RAINIER IER GRAND AMIRAL DE FRANCE ET UNE PARTIE
DU QUAI ANTOINE IER, D'UNE PARCELLE DU TERRAIN DEPENDANT DU
DOMAINE PUBLIC DE L'ETAT

(Rapporteure au nom de la Commission des Finances et de l'Economie Nationale :

Madame Brigitte BOCCONE-PAGES)

Le projet de loi prononçant la désaffectation, sur l'esplanade des Pêcheurs, Quai Rainier Ier Grand Amiral de France et une partie du Quai Antoine Ier, d'une parcelle du terrain dépendant du domaine public de l'Etat, a été déposé au Secrétariat Général du Conseil National et enregistré par celui-ci le 7 avril 2022, sous le numéro 1057. L'annonce officielle de son dépôt est intervenue lors de la Séance Publique du 5 mai 2022, au cours de laquelle il a été renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

Depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale, la Principauté n'a cessé de gagner du terrain sur la mer. La construction du Larvotto dans les années 1950, de Fontvieille dans les années 1970, ou encore du quartier Mareterra, dont la livraison est prévue pour la fin de l'année 2024, en constituent les projets structurants les plus emblématiques.

L'Esplanade des Pêcheurs est souvent oubliée dans cette liste, probablement en raison de sa taille, qui est sans commune mesure avec les projets précités. Toutefois, ce terrain n'en est pas moins stratégique.

En effet, cette Esplanade - qui était destinée à recevoir une urbanisation dès sa conception - constitue aujourd'hui le dernier espace du pays, de dimension suffisamment importante, disponible sans remembrement. Aussi, les Conseillers Nationaux s'accordent aujourd'hui à dire, qu'à l'instar du Fonds de Réserve Constitutionnel, ce lieu fait partie du patrimoine des Monégasques et qu'il faut s'assurer que l'Etat, s'il le cède partiellement à un opérateur privé, en obtienne la meilleure contrepartie correspondant à sa juste valeur.

Nous le savons, les terrains constructibles en Principauté sont rares et précieux.

Ainsi, dès février 2019, les élus ont attiré l'attention du Gouvernement sur les opportunités qui pourraient être ouvertes quant à l'aménagement de ce foncier. En outre, dès le dépôt du projet de loi, la Commission a rappelé au Gouvernement sa volonté de s'assurer de la meilleure optimisation possible de cette Esplanade, dans l'intérêt du Pays. Ce souhait est d'autant plus affirmé que le projet initialement envisagé sur cet espace a été au cœur d'un contentieux ayant conduit à une condamnation historique de l'Etat, à forte résonance médiatique, par le Tribunal Suprême au travers de deux décisions rendues les 29 novembre 2018 et 25 juin 2020.

A ce stade, votre Rapporteur rappelle que cet échec retentissant fait suite à une mauvaise préparation du dossier et à une gestion inefficace par les Gouvernements successifs.

Dès le départ, le protocole d'accord signé par l'Etat en 2014 était imparfait, puisqu'il est rapidement apparu que le projet initialement envisagé ne pouvait répondre pleinement aux contraintes nécessaires à la bonne organisation des Grands Prix automobiles, ni aux impératifs techniques permettant l'installation d'équipements essentiels à leur tenue et à leur diffusion.

Face à ce constat tardif - le protocole d'Accord ayant d'ores et déjà été signé - l'Etat s'est retrouvé dans une position dans laquelle il n'aurait jamais dû être, pris en étau entre le respect de son engagement contractuel et la nécessité de maintenir la tenue d'un événement essentiel à la vie économique du pays, en termes d'image et de retombées économiques et médiatiques.

Votre Rapporteuse ne peut que regretter qu'une clause de sauvegarde n'ait pas été incluse par le Gouvernement dans le contrat initial, permettant d'y mettre un terme pour des raisons légitimes, sans risque de condamnation pour l'Etat.

S'en est suivie la funeste décision de retrait de la signature de l'Etat du protocole d'Accord tripartite, dont l'imprudence n'a d'égal que celle ayant conduit à sa signature en premier lieu.

C'est donc une succession d'erreurs et de maladresses, incombant toutes exclusivement à l'exécutif gouvernemental, couplées à une défense qui ne s'est pas avérée efficace devant le Tribunal Suprême, qui place aujourd'hui l'Etat dans une position très inconfortable pour négocier un nouvel accord.

A ce stade, votre Rapporteuse souhaite souligner que les Conseillers Nationaux ont rappelé à plusieurs reprises au Gouvernement la nécessité d'aboutir à une solution négociée concernant ce projet, avant que le montant de la condamnation de l'Etat ne soit fixé. En effet, il est toujours apparu inconcevable aux élus que l'Etat soit contraint de verser des sommes considérables sans contrepartie, c'est à dire en pure perte.

Ces alertes répétées des élus sont intervenues dès le début de la mandature, avant même la décision du Tribunal Suprême fixant le montant des indemnités dues par l'Etat au requérant, et ont été réitérées après cette décision.

Votre Rapporteuse rappellera aussi que les Conseillers Nationaux ont défendu d'emblée, l'idée de prévoir sur cet espace des équipements publics et des logements domaniaux pour les Monégasques, alors qu'aucun appartement domanial ne figurait dans le projet initialement accepté par le Gouvernement.

Suite à la décision du Tribunal Suprême, S.A.S. le Prince Souverain demandait à Son Gouvernement, le 7 septembre 2020, de rechercher une solution amiable, protectrice des finances de l'Etat et des intérêts de la Principauté.

A ce titre, la S.A.M. CAROLI Immo était chargée de proposer une modification de son projet initial, pour un programme de moindre ampleur, le nouveau projet devant « *avant tout offrir les surfaces nécessaires pour la pérennisation du Grand Prix de Formule 1 en Principauté et la préservation des accès aux services de secours.* ». En outre, le programme modifié devait comprendre un immeuble privé, un immeuble de logements domaniaux, des locaux pour les professionnels du port et un musée dédié à l'homme et à la mer. Il était également prévu que la S.A.M. CAROLI Immo renoncerait au versement de l'indemnité accordée par le Tribunal Suprême.

Le Gouvernement a donc déposé un nouveau projet de loi de désaffectation le 7 avril 2022 pour permettre la réalisation d'un programme revu, répondant aux contraintes précédemment évoquées.

Ce nouveau programme, de moindre ampleur par rapport à celui envisagé en 2015, a été présenté au Conseil National, lors de la Commission Plénière d'Etude du 17 juin 2022. Il prévoit la création :

- d'un immeuble privé sur l'esplanade, dont l'entièreté du deuxième étage d'une superficie de 1870 m², sera remise en dation à l'Etat, ce qui

incontestablement constitue une meilleure valorisation de la valeur du terrain cédé par l'Etat ;

- d'un musée dénommé « Centre de l'Homme et de la Mer » dédié à l'archéologie marine ;
- d'un immeuble domanial d'une superficie de 2955 m², faisant face au port Hercule et comprenant des logements et des commerces ;
- des locaux pour les professionnels du port et de la Police Maritime ;
- des bureaux au sein du bâtiment privé ;
- des commerces sur le quai et au niveau de l'Esplanade ;
- d'un nouveau jardin public ;
- d'une liaison mécanique entre le projet et les jardins se trouvant sur la partie haute de l'avenue de la Porte Neuve ; et,
- d'espaces modulables pour le Grand Prix.

En outre, il est à relever que, concernant les surfaces extérieures, celle de l'Esplanade a été augmentée de 700 m² afin de répondre aux besoins de l'installation du *TV Compound* pendant les Grand-Prix.

Aussi, la Commission n'a pas manqué de constater que l'Etat, bien que négociant dans les conditions défavorables précitées, bénéficiera au titre de ce projet de surfaces destinées au logement des Monégasques et au développement commercial, de locaux pour les professionnels du port, d'un étage complet de logements privés au profit de l'Etat, d'un musée, de jardins et d'une liaison par ascenseur, éléments auxquels viennent s'ajouter une soulte de 10 millions d'euros et, suite à la demande du Conseil National, une « clause de revoyure », en vue du partage au bénéfice de l'Etat, d'une partie des éventuels surprofits de l'opération.

La Commission souligne que ce résultat, qui semble aujourd'hui mieux équilibré, est sans comparaison avec celui de l'actuelle extension en mer, dite « opération Mareterra », qui, faut-il le rappeler, ne comporte lui aucun logement pour les Monégasques, aucun étage obtenu en propriété pour l'Etat, aucune clause de partage des surprofits et dont l'unique contrepartie est une soulte, pour un projet pourtant de bien plus grande ampleur.

Prenant acte des modifications apportées au projet initialement envisagé, la Commission, soucieuse de préserver les intérêts de la Principauté, s'est accordée sur la nécessité de l'étudier rapidement. Cette célérité dans l'étude de ce texte était rendue d'autant plus indispensable que les intérêts sur la somme accordée à la S.A.M. CAROLI Immo depuis la condamnation par le Tribunal Suprême ont déjà augmenté la somme potentiellement due par l'Etat de près de 30 millions d'euros par rapport au montant initial. Chaque jour viennent en effet s'ajouter aux sommes dues par l'Etat, plusieurs dizaines de milliers d'euros.

Comme cela a déjà été indiqué au cours de cette mandature, une étude efficiente d'un projet de loi de désaffectation ne peut se faire qu'à l'aune d'informations suffisantes. Il s'agit là d'un principe essentiel permettant aux élus d'appréhender concrètement l'impact réel d'un projet de loi de désaffectation.

Dès lors, les élus estiment que la communication de ces informations, déterminante pour leur vote, devrait accompagner chaque projet de loi de désaffectation déposé sur le Bureau du Conseil National. C'est d'ailleurs l'objet de la proposition de loi du Conseil National n° 253, relative au renseignement des projets de loi ayant pour objet de prononcer la désaffectation d'un bien dépendant du domaine public.

Cette proposition de loi, votée à l'unanimité le 10 mai 2021, prévoit la définition de règles concernant les renseignements financiers, documents et analyses qui devraient être transmis au Conseil National pour permettre aux élus de se prononcer, sur ces projets de loi de désaffectation, en pleine connaissance de cause et, de fait, d'éviter certaines dérives du passé.

Le dispositif de cette proposition de loi prévoit également et surtout, une « clause de revoyure » ou « clause de sauvegarde », permettant de répartir les éventuels surprofits réalisés par l'opérateur par rapport à l'équilibre financier initial du projet.

Ainsi, se fondant sur la décision du Gouvernement de transformer cette proposition de loi en projet de loi, les Conseillers Nationaux ont souhaité que les principes qui y sont énoncés puissent, par anticipation, être appliqués à l'étude du présent texte. Ils ont alors sollicité du Gouvernement, dès son dépôt, un certain nombre d'informations complémentaires, essentielles à la bonne étude du projet de loi.

Votre Rapporteuse souhaite remercier le Gouvernement pour l'ensemble des éléments qui ont pu être communiqués aux élus, qui reflètent en grande partie les attentes qui figurent dans la proposition de loi précitée. Les élus souhaitent que le projet de loi encadrant les futures désaffectations de terrains publics, qui doit être déposé prochainement par le Gouvernement, tienne compte des éléments fondamentaux de la proposition de loi du Conseil National. Ils estiment indispensable que les futurs accords pour des opérations immobilières privées faisant suite à l'adoption d'une loi de désaffectation, comportent une « clause de sauvegarde », prévoyant le partage à hauteur de 50% des surprofits réalisés par l'opérateur privé, au-delà du montant servant de base à l'évaluation de l'équilibre financier de l'opération, notamment par des prix de vente des biens immobiliers privés supérieurs aux estimations initiales.

S'agissant plus précisément des éléments sollicités, les Conseillers Nationaux ont souhaité, en premier lieu, connaître les raisons qui ont conduit le Gouvernement à négocier de gré à gré avec un promoteur, et non à passer par un appel d'offres, cette dernière solution paraissant la plus à même de garantir la préservation et l'optimisation des intérêts de l'Etat.

En réponse, le Gouvernement a avancé que cette opération « *peut et doit être qualifiée d'opération complexe, puisqu'elle emporte :*

- *une cession d'assiette foncière par l'Etat et en contrepartie de cette cession,*

- des dations à l'Etat d'ouvrages immobiliers,
- la donation à l'Etat d'une collection d'objets d'art et d'antiquité

Et qu'elle détermine en outre les modalités de l'exploitation du Musée qui sera réalisé dans le cadre de l'opération. ».

En outre, le Gouvernement avançait que *« la cession par l'Etat d'un actif immobilier relevant de son domaine privé ne requiert pas qu'il soit au préalable procédé à un appel d'offres ».*

Prenant acte de ces éléments, les Conseillers Nationaux ont sollicité pour les prochaines désaffectations de plus amples informations sur la définition d'*« opération complexe »*, qui justifierait l'absence de mise en concurrence. De surcroît, les élus ont rappelé au Gouvernement que la conclusion d'un accord de gré à gré pour la réalisation de cette opération, si elle pouvait se justifier du fait de l'ensemble des circonstances entourant ce projet, et notamment par la volonté de l'Exécutif de bénéficier d'un Musée présentant la collection d'archéologie sous-marine GODDIO, ne devrait en aucun cas constituer un précédent, les prochaines opérations projetées ne devant pas échapper à une mise en concurrence.

En deuxième lieu, à ce sujet, les Conseillers Nationaux se sont interrogés sur l'opportunité de créer un nouveau Musée à Monaco. En effet, la Principauté manque déjà cruellement d'espace pour loger sa population stable, accueillir de nouveaux résidents, et disposer de lieux à destination du développement d'activités économiques. Trouver des solutions à ces problématiques constitue, à n'en pas douter, un axe de réflexion absolument fondamental pour le pays.

A ce titre, les élus ont sollicité les conclusions des études prévisionnelles sur le visitorat potentiel de l'établissement. Ils se sont également interrogés sur la concurrence entre ce futur Musée et les centres attractifs existants en Principauté, alors même qu'une intégration des collections de Monsieur Franck GODDIO au sein du Musée Océanographique de Monaco, aurait pu être envisagée.

Suite à ces remarques, le Gouvernement a indiqué à la Commission que le Musée Océanographique de Monaco ne disposait pas des surfaces nécessaires pour exposer lesdites collections, et que la nature même des activités de cette institution, son statut, son positionnement et la mission patrimoniale dont il est investi, rendaient quasiment impossible la mise au point d'un programme muséal cohérent avec le programme et les ambitions du Centre de l'Homme et de la Mer. En outre, les éléments d'études communiqués par le Gouvernement font état d'un visitorat potentiel d'environ 235.000 visiteurs par an, soit le tiers de la fréquentation du Musée Océanographique de Monaco (environ 652.000 visiteurs par an). La Commission n'a pas manqué de faire part au Gouvernement de ses réserves sur cette estimation, qui lui paraît surévaluée.

La Commission a pris acte des réponses apportées par le Gouvernement et a par ailleurs souligné que le bâtiment projeté pour accueillir le Centre de l'Homme et de la Mer, constitue un geste architectural de grande qualité, de nature à valoriser l'environnement du Port Hercule, à l'instar de l'immeuble du Yacht Club dessiné par Monsieur Norman FOSTER.

En troisième lieu, s'agissant de l'immeuble domanial envisagé, les Conseillers Nationaux n'ont pas manqué de faire part de plusieurs observations sur le projet initialement proposé.

Ainsi, la Commission a notamment regretté que certains appartements du futur immeuble domanial soient mal positionnés, ne bénéficiant pas d'une exposition satisfaisante. Les Conseillers Nationaux ont également formulé des réserves concernant les surfaces proposées pour les logements domaniaux projetés. En effet, ces surfaces paraissent, en l'état, trop petites pour les typologies d'appartements envisagées. Les élus ne verraient alors que des avantages à ce que des appartements traversants soient privilégiés, avec des pièces de vie donnant sur le port, garantissant la qualité de vie des résidents de ce futur immeuble.

Enfin, la Commission a observé que les places de parking dédiées aux logements domaniaux ne pourraient pas être occupées par les locataires durant la période des Grands Prix, les emplacements étant alors réquisitionnés pour le stockage des pneumatiques.

En tout état de cause, la Commission souhaite que le projet de futur immeuble domanial soit amélioré et respecte les standards actuels applicables aux logements domaniaux en matière de prestations, de surfaces, et de qualité de vie pour les résidents.

Tenant compte de ces remarques, le Gouvernement a indiqué, par courrier en date du 20 juillet 2022, que le projet d'immeuble domanial demeurait au stade d'avant-projet. Ainsi, il a été confirmé que les futurs logements domaniaux répondront, sur le plan des surfaces et de leur équipement, aux derniers standards applicables, déjà mis en œuvre dans le cadre du Plan National pour le Logement.

En outre, les élus ont pris acte avec satisfaction de l'engagement du Gouvernement de travailler avec le Conseil National pour améliorer la typologie et la répartition des logements.

S'agissant des parkings, le Gouvernement a proposé que les locataires puissent, durant la période d'indisponibilité, garer leurs véhicules gratuitement au sein du parking de la Digue.

La Commission, prenant acte de cette solution, invite toutefois le Gouvernement à rechercher une solution alternative qui éviterait ce désagrément en assurant aux locataires, un seul et même emplacement de parking tout au long de l'année.

En quatrième lieu, s'agissant de l'opération privée, les élus ont pris bonne note de la compatibilité du projet avec l'organisation des Grands Prix.

Par ailleurs, les Conseillers Nationaux n'ont pas manqué de demander au Gouvernement des précisions sur les éléments financiers du projet qui leur ont été communiqués pour évaluer les coûts de construction du promoteur et le prix de vente estimé des biens immobiliers privés.

Bien que prenant acte des réponses du Gouvernement, la Commission, soucieuse de préserver les intérêts de l'Etat, a réitéré son souhait de voir intégrer au sein du protocole tripartite, une « clause de sauvegarde » permettant de répartir les éventuels surprofits réalisés. Les élus considèrent que ce dispositif garantirait un équilibre financier de l'opération dans le temps, à l'instar du mécanisme envisagé dans le cadre de la Proposition de loi n° 253, précitée.

Les élus ont fait connaître au Gouvernement que cette clause constituait une condition nécessaire en vue d'envisager un vote favorable du projet de loi de désaffectation.

Le Gouvernement ayant entendu cette demande, les élus se félicitent de l'insertion d'un tel mécanisme dans le protocole d'accord tripartite, qui permettra très certainement à l'Etat de bénéficier, le moment venu, d'un juste et important retour financier sur l'opération.

En effet, ce nouveau dispositif permettra, à l'issue de la réalisation de la promotion immobilière, de recalculer la marge réelle réalisée par le promoteur, et le cas échéant, d'assurer le versement d'une soulte complémentaire. Cette soulte correspondra, pour ce projet, à 30% de la part de marge supplémentaire réalisée par rapport à celle initialement évaluée.

Les élus avaient initialement envisagé que cette part soit de 50% de cette marge supplémentaire. Toutefois, compte tenu du montant des indemnités dues à la suite de la décision du Tribunal Suprême, qui s'élève déjà à près de 160 millions d'euros, sans compter les risques d'un recours de même nature de M. Franck GODDIO, la Commission a finalement accepté la proposition du Gouvernement que ce montant puisse être réduit à 30% pour ce seul projet.

Les élus ont également indiqué au Gouvernement qu'ils demandaient comme une autre condition nécessaire à un vote favorable, la garantie qu'à l'avenir, le taux de 50% soit appliqué aux prochaines opérations immobilières concernées par un tel mécanisme.

Ainsi, par lettre en date du 25 juillet 2022, le Gouvernement a rejoint l'avis du Conseil National et le Ministre d'Etat a écrit :

« J'ai l'honneur de me référer à nos récents échanges au cours desquels vous avez bien voulu me faire part du souhait du Conseil National de voir préserver les intérêts de l'Etat dans le cas de désaffectations d'unités foncières appelées à faire l'objet d'opérations immobilières privées.

Ayant relevé que les contreparties préalablement requises à cet effet, de la part des promoteurs, sont établies sur la base d'une estimation de leurs profits de commercialisation, l'Assemblée préconise que dans le cas où lesdits profits, tels qu'effectivement réalisés, dépasseraient l'estimation initiale, l'Etat en soit également bénéficiaire à hauteur de 50%.

Le constat de ces dépassements s'opérerait en application de « clauses de revoyure » insérées dans les accords à conclure avec les promoteurs concernés.

Partageant cette préoccupation légitime de l'Assemblée, je tiens à vous confirmer l'engagement du Gouvernement Princier à obtenir l'insertion de telles clauses dans tous les accords à venir. ».

En tout état de cause, les Conseillers Nationaux considèrent qu'il s'agit là d'un tournant majeur dans les rapports qu'entretient l'Etat avec les promoteurs immobiliers.

Cette avancée permettra d'éviter le fâcheux constat, quelques années après que le marché ait été conclu entre l'Etat et un promoteur, que les bénéficiaires auraient été sous-évalués et que les coûts de construction auraient, inversement, été surévalués.

Aussi, l'instauration de cette clause dans le protocole d'accord entre l'Etat, d'une part et la S.A.M. CAROLI Immo et Monsieur Franck GODDIO, d'autre part, constituera bien une première étape vers la généralisation de ce mécanisme.

Pour les élus, cette future clause, à hauteur de 50%, était absolument nécessaire à la préservation de l'esprit qui a motivé le vote, à l'unanimité, de la proposition de loi initiale.

Au terme de ce rapport, votre Rapporteuse souhaite remercier les représentants du Gouvernement, ainsi que Monsieur Antonio CAROLI pour les échanges que nous avons eus en réunion et qui ont permis de présenter ce texte au vote des élus ce soir, dans le cadre de la présente Session extraordinaire, voulue et convoquée par S.A.S. le Prince Souverain.

Alors que les intérêts liés à l'indemnité accordée par le Tribunal Suprême continuent de courir, il était grand temps que l'Etat prenne ses responsabilités sur ce dossier.

En tenant compte des évolutions apportées dans le projet final par rapport à celui de 2015, des contreparties complémentaires demandées et obtenues par le Conseil National dans l'intérêt des Monégasques et de la Principauté, ainsi que des circonstances particulières de cette désaffectation faisant suite à la lourde condamnation de l'Etat, les élus peuvent désormais considérer comme équilibrées et équitables les conditions dans lesquelles sera réalisé le projet d'aménagement conséquence du vote du présent projet de loi.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteuse vous invite désormais à voter en faveur du présent projet de loi.