

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 1069,
RELATIVE À L'INFORMATION DU CONSEIL NATIONAL PRÉALABLE À
L'ALIÉNATION D'UN BIEN NÉCESSITANT SA DÉSAFFECTATION DU
DOMAINE PUBLIC

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

Monsieur Jean-Louis GRINDA)

Le projet de loi relative à l'information du Conseil National préalable à l'aliénation d'un bien nécessitant sa désaffectation du domaine public a été déposé au Secrétariat Général du Conseil National et enregistré par celui-ci le 14 novembre 2022, sous le numéro 1069. L'annonce officielle de son dépôt est intervenue lors de la Séance Publique du 30 novembre 2022, au cours de laquelle il a été renvoyé devant la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

De nombreux projets de loi de désaffectation sont régulièrement soumis au Conseil National par le Gouvernement, contribuant ainsi au développement urbanistique et immobilier de la Principauté. Il convient en effet de remarquer que quarante-neuf projets de lois de désaffectation ont été soumis au Conseil National sous l'empire de la Constitution de 1962, dont dix-neuf depuis la révision constitutionnelle de 2002.

La régularité avec laquelle le Gouvernement a ainsi souhaité déclasser des terrains appartenant au domaine public pour les placer dans son domaine privé, afin d'organiser

leur cession ou leur valorisation par des opérations immobilières, a rendu nécessaire, pour le Conseil National, l'encadrement du vote des projets de loi de désaffectation et la fixation d'un cadre protecteur du domaine public et des finances de l'Etat.

C'est pourquoi les élus, au cours de la précédente mandature, avaient invité le Gouvernement à prévoir des contreparties supplémentaires, au profit de l'Etat, dans le cadre des accords conclus afin que ce dernier puisse recevoir systématiquement une juste compensation, à la suite de la désaffectation de biens du domaine public. En effet, il est apparu aux élus que les bénéfices des opérations immobilières réalisées sur ces terrains ne conduisaient pas nécessairement à des retombées financières équitables pour l'Etat par rapport aux profits réels réalisés par un opérateur privé.

Ces motivations ont conduit les Conseillères et Conseillers Nationaux à déposer la proposition de loi, n° 253, relative au renseignement des projets de loi ayant pour objet de prononcer la désaffectation d'un bien dépendant du domaine public sur le bureau du Conseil National, le 7 avril 2021. Cette proposition de loi a été adoptée en Séance Publique le 10 mai 2021. Conformément à l'article 67 de la Constitution, le Gouvernement a informé le Conseil National de sa volonté de transformer cette proposition en projet de loi par courrier daté du 5 novembre 2021.

Le Conseil National se félicite que le Gouvernement ait, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, « *entendu les aspirations du Conseil National à ce que les intérêts financiers de l'Etat puissent être mieux préservés dans la durée, en particulier pour les projets immobiliers de grande envergure* ».

Au cours de ses travaux, la Commission a toutefois souhaité amender le projet de loi déposé par le Gouvernement, et ce dans deux objectifs :

- L'amélioration de l'information de l'Assemblée ;

- Et, le renforcement des contreparties négociées par l'Etat dans le cadre de l'opération immobilière envisagée nécessitant une désaffectation d'un bien du domaine public.

Votre Rapporteur se réjouit que la grande majorité des amendements de la Commission ait reçu un accueil favorable du Gouvernement lors de la réunion de travail qui s'est tenue le 29 novembre 2023 en présence du Ministre d'Etat, des Conseillers de Gouvernement – Ministres ou de leurs représentants ainsi que de la Direction des affaires juridiques.

Concernant la meilleure information de l'Assemblée, les amendements ont tout d'abord concerné les notions de « *secret des affaires* » et de « *confidentialité* », notions insérées par le Gouvernement à l'article premier du présent projet de loi et lesquelles ne figuraient pas au sein du dispositif de la proposition de loi n° 253, précitée.

A ce sujet, les membres de la Commission ont relevé que l'article premier, dans sa rédaction initialement envisagée, aurait pu conduire à une information partielle du Conseil National dans le cadre de l'examen d'un projet de loi de désaffectation, dès lors que certaines informations protégées par le secret des affaires ou une obligation de confidentialité n'auraient pas été portées à sa connaissance.

Aussi, les élus ont regretté que le Gouvernement ait envisagé d'exclure l'information de l'Assemblée en invoquant ces motifs pour deux raisons :

- tout d'abord, en tant que partenaire institutionnel du Gouvernement, et constitutionnellement appelé à voter les lois de désaffectation, le Conseil National a toute légitimité pour connaître de l'ensemble des informations liées à un projet de loi soumis à son vote. Ainsi, ces informations doivent pouvoir être transmises à l'Assemblée, afin de permettre aux élus de se

prononcer, en pleine connaissance de cause, sur l'opportunité de la désaffectation ;

- Ensuite, s'il est bien évident qu'une part de secret ou de confidentialité existe lors de négociations avec des opérateurs économiques, il est rappelé que l'article 47 du Règlement intérieur du Conseil National prévoit un régime de confidentialité des documents de travail transmis aux élus lors des réunions et commissions.

Par conséquent, si les élus ont tout d'abord envisagé de supprimer ces notions, ils ont finalement préféré, suivant la logique du « *pas vers l'autre* », encadrer la communication des informations confidentielles ou soumises au secret. Ainsi, lesdites informations pourront être communiquées au Conseil National suivant le régime de confidentialité prévu par son Règlement intérieur.

Par ailleurs, la Commission a souhaité compléter la liste des documents transmis à l'Assemblée par le Gouvernement dans le cadre de l'étude d'un projet de loi de désaffectation. Les membres de la Commission se sont en partie appuyés sur la proposition de loi, n° 253, précitée, qui comprenait des éléments n'ayant pas été retenus initialement par le Gouvernement dans le projet de loi déposé. Aussi, les échanges avec le Gouvernement ont permis de préciser la liste de ces documents, suivant les indications techniques du Département de l'Équipement, de l'Environnement et de l'Urbanisme.

Ainsi, les travaux de la Commission ont permis de réintégrer, au sein de la liste des éléments prévisionnels devant être transmis au Conseil National, les informations suivantes :

- en matière juridique : une présentation du montage juridique et financier retenu ainsi que l'estimation de la valeur pécuniaire des contreparties autres que pécuniaires ;

- en matière urbanistique : un programme prévisionnel de la conduite des travaux mais également une information relative aux incidences environnementales du chantier et de l'opération et aux incidences sur les installations existantes de service public et sur la voirie. Il est précisé que ces informations devront prendre en considération l'existence des autres opérations immobilières dans le quartier ordonnancé au sein duquel se situe l'opération projetée et pour lesquelles une autorisation de construire ou de démolir a été instruite.

Aussi, la Commission a souhaité préciser que la présentation de l'opération immobilière projetée, en matière urbanistique, devra être « *détaillée* » et comprendre, notamment, les surfaces, leurs destinations et leurs modes de calcul.

Toujours dans l'objectif de renforcer l'obligation d'information des élus, la Commission a souhaité introduire un article 8 au sein du projet de loi afin de prévoir, à l'instar de ce qui était envisagé par la proposition de loi n° 253, précitée, que le Conseil National sera tenu informé par le Gouvernement de toute modification substantielle de l'opération immobilière qui interviendrait postérieurement au vote d'un projet de loi de désaffectation.

Les élus se félicitent de cet amendement, accueilli favorablement par le Gouvernement, dans la mesure où, par ce prolongement de l'obligation d'information, la Commission pourra s'assurer de la fidélité, tant des informations qui lui auront été communiquées préalablement au vote, que de l'ensemble de l'opération réalisée consécutivement à la désaffectation.

La Commission relève que cette information, postérieure au vote d'une loi de désaffectation, va de pair avec l'objectif visant à renforcer les contreparties négociées par l'Etat ou la Commune avec les opérateurs, suite au vote d'une loi de désaffectation par le Conseil National.

Aussi, votre Rapporteur rappelle que la proposition de loi n° 253, précitée, imposait que l'Etat, dans les engagements qu'il prend avec un opérateur en cas de cession de bien ultérieure sur un terrain désaffecté, prévoie un dispositif contractuel permettant de répartir les éventuels surprofits réalisés par ledit opérateur par rapport à l'équilibre financier initial du projet.

En outre, et pour mémoire, dans le cadre de l'étude du projet de loi, n° 1057, 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 de terrain dépendant du domaine public de l'État, les élus avaient estimé 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. Ce point constituait alors une condition nécessaire à tout vote favorable du Conseil National.

Aussi, et comme l'indique le rapport établi sur ledit projet de loi, le Gouvernement, par lettre en date du 25 juillet 2022, avait confirmé son engagement « *à obtenir l'insertion de telles clauses dans tous les accords à venir* ».

Toutefois, le présent projet de loi tel que déposé par le Gouvernement, envisageait uniquement « *un partage équitable* » des profits qui excèderaient les estimations initialement convenues.

Dès lors, c'est sur la base de l'engagement du Gouvernement que la Commission a entendu préciser les conditions du partage des bénéfices complémentaires entre l'opérateur privé et l'Etat ou la Commune. Est ainsi désormais prévu, en lieu et place du « *partage équitable* », un partage « *qui ne saurait être inférieur à 50% au bénéfice de l'Etat ou de la Commune* ».

Aussi, comme déjà rappelé à l'occasion du vote du projet de loi n° 1057 précité, cette avancée permettra d'éviter le constat, quelques années après que le marché ait été conclu entre l'Etat et un promoteur, que les bénéfices auraient été sous-évalués et que les coûts de construction auraient, inversement, été surévalués.

Au-delà de cette précision relative au *quantum* du partage des bénéfices, la Commission a également souhaité consolider la clause d'intéressement en vue de limiter les montages juridiques susceptibles de permettre à l'opérateur privé de s'y soustraire.

Elle a ainsi prévu de soumettre à ladite clause les profits complémentaires qui seraient réalisés tant par l'opérateur privé lui-même que par l'intermédiaire d'un tiers sur les ventes successives des biens, tels que des sociétés filiales ou toute autre personne physique ou morale avec laquelle cet opérateur se serait entendu ou lié, en vue de faire échec à l'application de la clause. Aussi, sur proposition du Gouvernement, la Commission a renforcé cette disposition afin qu'elle s'applique également aux promesses de vente successives.

Il est à noter que la Commission a souhaité s'assurer de la proportionnalité des restrictions qui seraient apportées au droit de propriété par ce mécanisme. Pour ce faire, elle a prévu de limiter dans le temps les effets de la clause en l'établissant pour une durée de sept ans à compter de la livraison des biens réalisés par l'opération.

Là encore, les élus se félicitent de cette avancée en ce qu'elle répond à des objectifs d'intérêt général liés à la valorisation du domaine de l'Etat et à la préservation de nos finances publiques.

Enfin, les membres de la Commission ont également souhaité prévoir que deux autres clauses devront figurer au sein des accords conclus par l'Etat, à savoir :

- une clause fixant le montant de la contrepartie pécuniaire revenant à l'Etat, ses modalités de détermination, ainsi que l'éventuel échéancier de paiement ;
- une clause déterminant les contreparties autre que pécuniaires et les modalités de détermination de leur valeur.

Ainsi, avec ce projet de loi tel qu'amendé, la Commission consolide les moyens de garantir la protection des intérêts de l'Etat et des Monégasques.

Sous le bénéfice de ces observations préliminaires, votre Rapporteur en vient désormais à l'exposé technique des amendements de la Commission, à l'exception des amendements purement formels qui ne seront pas détaillés.



La Commission a amendé l'article premier du projet de loi. Outre les amendements déjà détaillés en partie générale, la Commission a souhaité préciser les conditions dans lesquelles l'information au Conseil National sera assurée. A ce titre, elle a décidé de supprimer le terme « *principaux* » au sein de l'alinéa premier afin de garantir que l'ensemble des éléments, circonstances et conditions prévus par les autres dispositions du projet de loi lui soit transmis.

L'article premier du projet de loi est ainsi amendé.



La Commission a amendé l'article 2 du projet de loi en vue d'élargir les éléments prévisionnels urbanistiques dont le Conseil National sera informé préalablement à la désaffectation du domaine public d'un bien avant son aliénation, comme cela a été explicité en partie générale.

Concernant le chiffre 7°), il convient de préciser que la Commission avait initialement souhaité être destinataire d'études d'impact environnemental ainsi que d'études d'impact traitant des incidences du chantier et de l'opération immobilière projetée sur les installations existantes de services public et sur la voirie. Toutefois, le Gouvernement a fait valoir que ce vocable renvoie à un cahier des charges précis. Aussi, le Gouvernement a pu craindre que des études d'impact soient exigées pour toutes les désaffectations alors même que de telles études ne sont pas systématiquement élaborées. C'est pourquoi le terme d'étude d'impact n'a finalement pas été retenu.

L'article 2 du projet de loi est ainsi amendé.



De la même manière, la Commission a amendé l'article 3 du projet de loi, comme cela a été développé en partie générale.

Il est précisé ici que l'ancien chiffre 4°), renuméroté 5°), a fait l'objet d'un amendement, puisque la Commission a souhaité que soit également porté à sa connaissance les modalités de détermination du montant prévisionnel de la contrepartie pécuniaire revenant à l'Etat.

L'ensemble de ces éléments permettront au Conseil National d'être en mesure de se prononcer dans le cadre du vote du projet de loi de désaffectation et, notamment, d'évaluer avec précision les retombées économiques attendues au bénéfice de l'Etat ou de la Commune.

L'article 3 du projet de loi est ainsi amendé.



La Commission a amendé l'article 5 du projet de loi afin d'inviter le Gouvernement à informer le Conseil National le plus rapidement possible, le cas échéant, d'une modification substantielle de l'opération immobilière, préalablement au vote de la loi de

désaffectation. Si dans un premier temps la Commission a envisagé d'ajouter les termes « *sans délai* », les échanges avec le Gouvernement ont conduit à adopter les termes « *dans les meilleurs délais* ».

L'article 5 du projet de loi est ainsi amendé.



Le premier alinéa de l'article 6 du projet de loi a été amendé par la Commission.

Outre les amendements déjà explicités en partie générale de ce rapport, il est précisé que les termes « *donnent lieu à une information spécifique du* » ont été remplacés par les termes « *sont transmis au* ». Cette substitution permet de clarifier le sens du texte quant au type d'information que le Gouvernement communiquera au Conseil National. En outre, il permet de consacrer la pratique selon laquelle les accords conclus par l'Etat sont portés à la connaissance du Conseil National afin qu'il puisse étudier le projet de loi avec une information la plus complète possible.

L'article 6 du projet de loi est ainsi amendé.



L'article 8 du projet de loi a été inséré par la Commission, comme cela a été développé en partie générale, afin de prévoir une information du Conseil National postérieure au vote du projet de loi de désaffectation.

L'article 8 du projet de loi est ainsi ajouté.



Tels sont amendements proposés par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur du présent projet de loi tel qu'amendé par la Commission des Finances et de l'Economie Nationale.