

2022-13
28 octobre 2022

1069

**PROJET DE LOI RELATIVE A L'INFORMATION DU CONSEIL NATIONAL
PREALABLE A L'ALIENATION D'UN BIEN NECESSITANT SA
DESAFFECTATION DU DOMAINE PUBLIC**

EXPOSE DES MOTIFS

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 a été adoptée par le Conseil National lors de sa séance publique du 10 mai 2021.

Conformément aux dispositions de l'article 67 de la Constitution, le Gouvernement Princier a informé l'Assemblée, le 5 novembre 2021, de sa décision de transformer la proposition de loi en projet de loi, considérant que la transformation du texte émanant du Conseil National ne se heurtait à aucun obstacle constitutionnel et qu'il tendait à répondre à un objectif qu'il partage avec les conseillers nationaux : celui de valoriser, dans les meilleures conditions possibles, l'utilisation et l'exploitation du domaine public de l'Etat, spécialement dans le cadre des opérations immobilières de construction et d'aménagement urbain.

Dans un contexte de rareté du foncier, sur un territoire de 2 km², les conditions auxquelles l'Etat envisage de se déposséder d'une parcelle de son domaine constituent en effet un enjeu fondamental du point de vue tant urbanistique que patrimonial.

Le Conseil National étant constitutionnellement appelé à se prononcer sur tout projet de loi destiné à transférer la parcelle concernée du domaine public de l'Etat au sein de son domaine privé en vue de son aliénation ultérieure, il est apparu légitime au Gouvernement que puissent être consacrés, dans un texte de loi, les éléments d'information techniques, juridiques et économiques entourant ces transferts et à même de permettre aux conseillers nationaux de se déterminer, en toute connaissance de cause, sur les projets de loi portant désaffectation du domaine public.

Force est de relever que, dans la pratique, le Conseil National est déjà rendu destinataire, même sans texte, d'une documentation nécessaire à l'étude et au vote des projets de loi de désaffectation et allant bien au-delà de la simple communication par le Gouvernement de leur exposé des motifs et du seul plan de la parcelle désaffectée y afférent.

En outre, les projets de désaffectation donnent lieu, généralement, à des échanges approfondis entre les deux institutions, dans le cadre des travaux de la Commission des Finances et de l'Economie nationale – compétente pour procéder à l'examen des projets de loi de ce type –, de même que lors des séances privées dédiées à l'examen des lois de budget ou encore à l'occasion de commissions plénières d'étude susceptibles d'être convoquées sur tel ou tel projet urbain.

Il reste que le Gouvernement a entendu les aspirations du Conseil National à être informé de manière plus efficace, en particulier sur les aspects touchant à l'impact réel des projets de loi de désaffectation, en vue de mieux appréhender, dans la durée, les contreparties susceptibles d'être exigées au nom d'un impératif de valorisation des terrains dont l'Etat se départit, et ce au service de l'intérêt général.

C'est précisément dans cette perspective que s'inscrit le principe selon lequel l'Etat devrait être davantage associé aux retombées économiques générées par les opérations immobilières érigées sur les parcelles publiques préalablement désaffectées, en obtenant, dans des proportions équitables, une partie des gains et bénéfices réalisés par les promoteurs lors de la commercialisation ultérieure des composantes privées de leurs opérations.

Là encore, le Gouvernement a 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 et ce, autour d'une meilleure prise en compte, dans le temps, des développements commerciaux de l'opération.

Partant, le présent projet de loi a pour objet :

- d'une part, d'identifier la nature des données détenues par l'Administration appelées à être portées à la connaissance des conseillers nationaux, qu'elles soient relatives aux montages juridiques et économiques des opérations de désaffectation projetées ou à leurs aspects urbanistiques ;
- d'autre part, d'instaurer une obligation pour l'Etat de prévoir, dans les contrats qu'ils concluent avec les opérateurs privés, des clauses protectrices, pour l'avenir, de ses finances, au moyen d'un mécanisme d'intéressement aux profits supplémentaires par rapports à ceux envisagés à l'origine et ce, correspondant à une part, appréciée de manière équitable, des gains engrangés par l'opérateur privé au-delà d'une prévision initiale.

Le dispositif législatif tel qu'envisagé par l'Etat appelle des précisions complémentaires suivantes :

En premier lieu, le Gouvernement, après avoir relevé que les travaux préparatoires de la proposition de loi n° 253 s'étaient brièvement référés à l'article 33 de la Constitution énonçant le principe selon lequel « *La désaffectation d'un bien du domaine public ne peut être prononcée que par une loi* » considère que la base juridique de la future législation devrait se trouver dans les termes de l'article 35 de la Constitution qui prévoient que « *Les biens et droits immobiliers relevant du domaine privé de l'Etat ne sont aliénables que conformément à la loi* ».

En effet, le présent projet de loi, comme la proposition de loi dont il est issu, doit être compris comme une loi générale réglant, conformément à l'article 35 précité, les modalités d'aliénation, en particulier de cession, d'un bien immobilier du domaine privé de l'Etat, notamment lorsque, comme ce sera fréquemment le cas, ce bien a été déclassé du domaine public pour être vendu.

En d'autres termes, distinctement et chaque fois qu'est envisagée une opération mettant en cause un bien du domaine public, ce bien devra être préalablement désaffecté par une loi spéciale (article 33) pour, rendu au domaine privé, être aliéné ou cédé dans les conditions de la loi générale sur l'aliénation des biens du domaine privé (article 35).

C'est ainsi que l'intitulé de la proposition de loi qui visait le « *renseignement des projets de loi ayant pour objet de prononcer la désaffectation d'un bien dépendant du domaine public* » a été modifié pour viser « *l'information du conseil national préalable à l'aliénation d'un bien nécessitant sa désaffectation du domaine public* ».

En deuxième lieu, et parce qu'il peut être engagé dans des négociations avec l'opérateur privé, le Gouvernement a estimé devoir rappeler, dans le projet de loi, le principe que l'information due au Conseil National devait nécessairement se concilier avec le secret des affaires et un impératif de confidentialité requis en la matière.

Aussi les informations pourront-elles être communiquées au Conseil National pour autant qu'elles puissent être disponibles en considération de leur nature et de la protection dont elles pourraient bénéficier au titre, par exemple, de leur valeur commerciale.

En troisième lieu, et concernant le dispositif d'intéressement aux surprofits générés par l'opération, le Gouvernement précise qu'il ne s'agit pas, à proprement parler, de « *clauses de sauvegarde* » ou de « *clause de revoyure* » laissant penser que l'Etat viendrait ultérieurement renégocier les termes de l'accord initial passé avec l'opérateur privé en fonction de l'évolution de la rentabilité économique du projet aux fins de préserver un équilibre entre les parties qui aurait été rompu.

Il s'agit en fait de prévoir, dès l'origine, un dispositif contractuel permettant de déterminer, au moyen d'une formule arithmétique, le bénéfice que l'Etat percevra en cas de plus-value réalisée par l'opérateur privé au-delà d'un seuil de rentabilité pour celui-ci, fixé initialement.

C'est donc dans le cadre de l'exécution du contrat que la clause aura vocation à jouer selon ou non la survenance de l'évènement qui déclenchera l'obligation, pour le promoteur privé, de verser une certaine somme d'argent à l'Etat.

C'est la raison pour laquelle, tout en reprenant l'esprit de la proposition de loi, le projet de loi n'a pas retenu la notion de « *compensation* » non plus que la référence à la « *livraison* » de l'opération, dès lors que ce n'est pas nécessairement à cette date que le bilan financier peut être définitivement tiré (commercialisation partielle et non intégrale, réserves d'achèvement non levées, désordres couverts par les garanties susceptibles encore d'advenir...).

Il reste que, plus fondamentalement, le dispositif projeté constitue une avancée remarquable en faveur de la valorisation du domaine public.

A cet égard, s'il ne peut qu'encourager les professionnels du bâtiment comme les acteurs du monde de la construction et de la promotion immobilière à développer leur activité et recueillir les fruits de leurs compétences et de leur expertise, le législateur entend aussi affirmer, par ce texte, que l'Etat, et à travers lui, l'ensemble des Monégasques, doit pouvoir, à l'avenir, bénéficier, sur un plan financier, des retombées de leurs opérations lorsqu'elles impliquent, pour voir le jour, qu'il se sépare d'une partie de son précieux foncier.

Sous réserves de ces conditions générales, le présent projet de loi appelle les commentaires particuliers ci-après.

L'article premier du projet de loi en définit l'objet : il s'agit, ici, d'indiquer que l'information du Conseil National consiste en une communication des principaux éléments, de circonstances et de conditions, que l'Administration détient, de tout projet d'aliénation d'un bien préalablement désaffecté du domaine public.

La notion d'aliénation couvre ainsi les hypothèses de cession, c'est-à-dire de vente du bien une fois celui-ci rendu au domaine privé, mais également les cas de constitutions de droits réels et de droits personnels.

Sont concernées par le projet de loi les dépendances du domaine public de l'Etat mais aussi celles appartenant au domaine public de la Commune.

Le texte ajoute que cette information est assurée dès que les éléments prévisionnels sont connus et, bien entendu, avant le vote de la loi prononçant la désaffectation de la dépendance domaniale concernée.

Enfin, le Gouvernement est tenu de respecter, dans l'information qu'il donne au Conseil National, le secret des affaires et la confidentialité requises par les négociations qu'il mène avec son ou ses futurs cocontractants concernant le projet d'aliénation.

Les articles 2 et 3 du projet de loi déterminent, en considération de leur nature, les informations à communiquer à l'Assemblée. La liste des pièces envisagées par la proposition de loi n° 253 a toutefois été réduite dans la mesure où certaines d'entre elles ne sont pas détenues par l'Administration au moment de l'examen par le Conseil National d'un projet de loi de désaffectation ; en outre, certaines formules, considérées *in fine* comme imprécises ont été supprimées ou complétées.

Au plan urbanistique, il a été ainsi jugé pertinent que puissent être portés à la connaissance des conseillers nationaux :

- 1°) les motivations présidant aux choix de la désaffectation du bien en vue de son aliénation ;
- 2°) un plan présentant les parcelles ou volumes à désaffecter ;
- 3°) une présentation de l'opération projetée ;
- 4°) un plan présentant l'emprise de l'opération immobilière projetée ;
- 5°) des éléments visuels permettant d'apprécier l'insertion du volume constructible de l'opération immobilière dans son environnement.

Pour ce qui concerne les éléments juridiques, économiques et financiers, les conseillers nationaux seraient rendus destinataires des éléments prévisionnels suivants :

- 1°) la méthode d'estimation de la valeur du bien désaffecté à partir d'hypothèses fondées sur la constructibilité du site et de la valeur marchande des biens immobiliers projetés ;
- 2°) une estimation hors taxes du coût des travaux projetés ;
- 3°) les données financières permettant d'apprécier le bilan financier de l'opération ;

4°) le montant prévisionnel de la contrepartie pécuniaire pouvant bénéficier à l'Etat ainsi que l'échéancier de paiement.

Quant à l'article 4 du projet de loi, celui-ci reprend le principe d'une information du Conseil National des éléments prévisionnels relatifs à l'ensemble des contreparties, autres que pécuniaires, de l'aliénation du bien appelé à être désaffecté.

L'article 5 du projet de loi réitère l'obligation faite à l'Etat d'informer le Conseil National de « *toute modification substantielle de l'opération immobilière, objet de l'aliénation* ».

Pour ce qui a trait à l'article 6, celui-ci constitue un des éléments déterminants du projet de loi puisqu'il est le siège du mécanisme de « *compensation* » tel que souhaité à l'origine par le Conseil National. Le Gouvernement a entendu conférer à ce mécanisme une qualification juridique plus en rapport avec les dispositifs contractuels fréquents en France en matière d'opérations de promotion immobilière, lesquels peuvent ainsi organiser des versements complémentaires dès lors que les produits de vente effectifs de l'opération seraient supérieurs aux hypothèses retenues à l'origine.

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors du vote de la loi n°1.530 du 29 juillet 2022 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, tout contrat conclu par l'Etat avec un promoteur impliquant une désaffectation préalable d'une dépendance du domaine public devra comporter une clause d'intéressement en faveur de l'Etat en fonction du niveau de produits de vente atteint, correspondant à une part équitable de la plus-value réalisée au-delà du seuil de déclenchement retenu à l'origine.

L'obligation ainsi posée par le texte doit être, ici, regardée non comme une obligation de moyen mais comme une obligation de résultat dont la méconnaissance, en venant heurter la volonté de principe du Conseil National de pouvoir s'assurer que l'accord conclu avec l'opérateur préserve l'équilibre financier de l'opération dans la durée, devrait conduire, en toute logique, l'Assemblée à considérer comme insuffisantes les contreparties qu'obtiendrait l'Etat au titre de l'aliénation du bien, une fois que sa désaffectation serait intervenue.

Il apparaît donc clairement qu'une opération de promotion immobilière qui ne prévoirait pas une association équitable de l'Etat aux plus-values du promoteur excédant celles envisagées à l'origine ne saurait aboutir, faute pour celle-ci de bénéficier d'un vote favorable du Conseil National sur la désaffectation du bien nécessaire pour réaliser l'opération.

L'article 7 du projet de loi, comme pour les articles précédents, reprend l'essence de la disposition de la proposition de loi n° 253 en posant le principe d'une inscription des contreparties pécuniaires de la désaffectation, correspondant à l'échéancier de paiement communiqué, dans le projet de loi de budget.

Tel est l'objet du présent projet de loi

PROJET DE LOI

Article premier

Le Conseil National, saisi d'un projet de loi portant désaffectation d'un bien dépendant du domaine public, est informé par le Gouvernement, dans les conditions de la présente loi, des principaux éléments, circonstances et conditions, de tout projet d'aliénation d'un bien préalablement désaffecté du domaine public.

Cette information est assurée au Conseil National, dès que les éléments prévisionnels en sont connus et avant le vote de la loi prononçant la désaffectation de la dépendance domaniale concernée.

Elle s'entend sous réserve du secret des affaires et de la confidentialité requise par les négociations menées par l'Etat ou la Commune relatives au projet d'aliénation.

Article 2

Conformément aux dispositions de l'article premier, le Conseil National est informé des éléments prévisionnels urbanistiques suivants :

- 1°) les motivations présidant au choix de la désaffectation du bien en vue de son aliénation ;
- 2°) un plan présentant les parcelles ou volumes à désaffecter ;
- 3°) une présentation de l'opération immobilière projetée ;
- 4°) un plan présentant l'emprise de l'opération immobilière projetée ;
- 5°) des éléments visuels permettant d'apprécier l'insertion du volume constructible de l'opération immobilière projetée dans son environnement ;

Article 3

Conformément aux dispositions de l'article premier, le Conseil National est informé des éléments prévisionnels juridiques, économiques et financiers suivants :

- 1°) la méthode d'estimation de la valeur du bien désaffecté à partir d'hypothèses fondées sur la constructibilité du site et de la valeur marchande des biens immobiliers projetés ;
- 2°) une estimation hors taxes du coût des travaux projetés ;
- 3°) les données financières permettant d'apprécier le bilan financier de l'opération ;
- 4°) le montant prévisionnel de la contrepartie pécuniaire pouvant bénéficier à l'Etat, ainsi que l'échéancier de paiement.

Article 4

Conformément aux dispositions de l'article premier, le Conseil National est informé des éléments prévisionnels relatifs à l'ensemble des contreparties, autres que pécuniaires, de l'aliénation du bien nécessitant sa désaffectation.

Article 5

Toute modification substantielle de l'opération immobilière, objet de l'aliénation envisagée, doit être portée à la connaissance du Conseil National.

Article 6

Les accords, conclus par l'Etat aux fins de la réalisation de l'opération pour laquelle une désaffectation est demandée, donnent lieu à une information spécifique du Conseil National.

Ces accords doivent prévoir, en faveur de l'Etat ou de la Commune, une clause d'intéressement aux profits que génère l'opération lorsque ceux-ci excèdent les estimations initialement convenues, les profits complémentaires alors réalisés par l'opérateur privé devant faire l'objet d'un partage équitable entre l'Etat ou la Commune et cet opérateur.

Article 7

Le montant des contreparties pécuniaires prévues à l'article 3, chiffre 4°), portant sur la totalité de la désaffectation, feront l'objet d'une inscription budgétaire dans le projet de loi de budget correspondant à l'échéancier de paiement communiqué.