

LOI N° 1.554 DU 14 DÉCEMBRE 2023 RELATIVE À L'INFORMATION DU CONSEIL NATIONAL PRÉALABLE À L'ALIÉNATION D'UN BIEN NÉCESSITANT SA DÉSAFFECTATION DU DOMAINE PUBLIC

DOSSIER LÉGISLATIF - TRAVAUX PRÉPARATOIRES

SOMMAIRE

A - TRAVAUX PRÉPARATOIRES

- I. EXPOSÉ DES MOTIFS DE LA LOI ET 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 (p. 2)
- II. RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL (p. 6)
- III. RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT (p. 10)

B - LOI N° 1.554 DU 14 DÉCEMBRE 2023 RELATIVE À L'INFORMATION DU CONSEIL NATIONAL PRÉALABLE À L'ALIÉNATION D'UN BIEN NÉCESSITANT SA DÉSAFFECTATION DU DOMAINE PUBLIC (p. 11)

**ANNEXE AU « JOURNAL DE MONACO » N° 8.685
DU 8 MARS 2024**

A - TRAVAUX PRÉPARATOIRES

I. EXPOSÉ DES MOTIFS DE LA LOI ET PROJET DE LOI

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

EXPOSÉ 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'État, 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'État 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'État 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'État se départit, et ce au service de l'intérêt général.

C'est précisément dans cette perspective que s'inscrit le principe selon lequel l'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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'État, 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'État 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'État 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'État.

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'État, 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'État 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'État 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'État 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'État avec un promoteur impliquant une désaffectation préalable d'une dépendance du domaine public devra comporter une clause d'intéressement en faveur de l'État 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'État 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'État 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'État 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'État, 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'État 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'État 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'État 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.

II. RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL

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'Économie 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'Économie 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'État.

C'est pourquoi les élus, au cours de la précédente mandature, avaient invité le Gouvernement à prévoir des contreparties supplémentaires, au profit de l'État, 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 bénéficiaires des opérations immobilières réalisées

sur ces terrains ne conduisaient pas nécessairement à des retombées financières équitables pour l'État 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'État 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'État 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'État, 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.

À 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'État 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'État, dans les engagements qu'il prend avec un opérateur en cas de cession de bien ultérieure sur un terrain désaffecté, prévoit 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 I^{er} Grand Amiral de France et une partie du Quai Antoine I^{er}, 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 excéderaient 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'État 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'État 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'État 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 bénéficiaires, 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 reventes 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'État 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'État, à savoir :

- une clause fixant le montant de la contrepartie pécuniaire revenant à l'État, 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'État 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'État.

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'État 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'État 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'Économie 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'Économie Nationale.

III. RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT

M. le Ministre d'État.-

Madame la Présidente, Merci,

Monsieur le Rapporteur,

Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux,

Je tiens d'abord à remercier Monsieur Jean-Louis GRINDA pour la clarté du rapport dont il vient d'être fait lecture, concernant 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.

Je tiens à remercier aussi ceux au sein des équipes du Conseil National et du Gouvernement qui ont concouru à l'élaboration de ce texte, qui je crois, est un bel exemple d'une coopération fructueuse entre nos deux Institutions.

En effet, le constat est partagé quant à la nécessité pour le Conseil National de disposer d'une information la plus complète possible lorsqu'il est appelé à se prononcer sur tout projet de loi destiné à transférer la parcelle concernée du domaine public de l'État au sein de son domaine privé en vue de son aliénation ultérieure.

Aussi, est-il apparu nécessaire au Gouvernement que puissent être consacrés, dans un texte de loi, les éléments d'information techniques, juridiques et économiques qui doivent être portés à la connaissance des conseillers nationaux pour leur permettre de se déterminer, en toute connaissance de cause, sur les projets de loi portant désaffectation du domaine public.

Ces éléments d'informations seront par ailleurs communiqués au Conseil National dans des conditions qui permettront de préserver la confidentialité requise dans le cadre de négociations conduites avec un opérateur privé, le dispositif s'appuyant ainsi, notamment, sur la protection des documents de travail qu'examinent les conseillers nationaux au sein des commissions de l'assemblée.

De fait, le texte présenté ce soir me semble équilibré entre différents impératifs, appelés à se concilier dans un objectif commun d'intérêt général.

Cet objectif, que nous partageons ici ensemble, est celui de préserver les finances publiques, de valoriser au mieux le domaine public et ainsi d'obtenir des contreparties satisfaisantes pour l'État, en particulier au niveau des retombées économiques que peuvent générer des opérations immobilières menées sur des parcelles publiques préalablement désaffectées.

À cet égard, et comme le Gouvernement s'y était engagé lors de l'examen du projet de loi n° 1057 prononçant la désaffectation, sur l'Esplanade des Pêcheurs, d'une parcelle du terrain dépendant du domaine public, adopté en Séance publique le 27 juillet 2022, un dispositif d'intéressement est prévu par le texte conduisant à ce que les profits, qui excéderaient les estimations initialement convenues, fassent l'objet d'un partage entre l'État ou la Commune et l'opérateur privé en charge de l'opération qui ne saurait être, comme vous l'avez dit Monsieur le Rapporteur, inférieur à 50 % au bénéfice de l'État ou de la Commune.

C'est donc à la faveur d'un dialogue constructif et efficace entre le Conseil National et le Gouvernement, tenant compte des préoccupations de chacune de nos Institutions, que nous avons pu aboutir au texte qui est soumis au vote de votre assemblée, ce soir.

Je vous remercie.

B - LOI

Loi n° 1.554 du 14 décembre 2023 relative à l'information du Conseil National préalable à l'aliénation d'un bien nécessitant sa désaffectation du domaine public.

ALBERT II
PAR LA GRÂCE DE DIEU
PRINCE SOUVERAIN DE MONACO

Avons sanctionné et sanctionnons la loi dont la teneur suit que le Conseil National a adoptée dans sa séance du 7 décembre 2023.

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 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.

Lorsqu'une information est protégée au titre du secret des affaires ou de la confidentialité requise dans le cadre des négociations menées par l'État ou la Commune relatives au projet d'aliénation, elle est communiquée au Conseil National suivant le régime de confidentialité des documents de travail prévu par le Règlement Intérieur du Conseil National afin que ce dernier puisse en connaître dans des conditions et selon une procédure propre à assurer le respect dudit secret ou de la confidentialité.

ART. 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 détaillée de l'opération immobilière projetée, comprenant notamment les surfaces, leurs destinations et leurs modes de calcul ;
- 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 ;
- 6°) un programme prévisionnel de la conduite des travaux ;
- 7°) une information relative, d'une part, aux incidences environnementales du chantier et de l'opération immobilière projetée et, d'autre part, aux incidences sur les installations existantes de service public et sur la voirie, prenant notamment en considération l'existence des autres opérations immobilières dans le quartier ordonnancé au sein duquel se situe l'opération immobilière projetée et pour lesquelles une autorisation de construire ou de démolir a été instruite.

ART. 3.

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

- 1°) une présentation du montage juridique et financier retenu ;
- 2°) 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 ;
- 3°) une estimation hors taxes du coût des travaux projetés ;
- 4°) les données financières permettant d'apprécier le bilan financier de l'opération ;
- 5°) le montant prévisionnel de la contrepartie pécuniaire revenant à l'État, ses modalités de détermination, ainsi que l'échéancier de paiement ;
- 6°) l'estimation de la valeur pécuniaire des contreparties autres que pécuniaires, prévues à l'article 4, ainsi que ses modalités de détermination.

ART. 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.

ART. 5.

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

ART. 6.

Les accords, conclus par l'État aux fins de la réalisation de l'opération pour laquelle une désaffectation est demandée, sont transmis au Conseil National.

Ces accords doivent prévoir :

- 1°) 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, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un tiers sur les reventes ou promesses de vente successives sur une durée de sept ans à compter de la livraison des biens réalisés par l'opération, devant faire l'objet d'un partage entre l'État ou la Commune et cet opérateur, qui ne saurait être inférieur à 50 % au bénéfice de l'État ou de la Commune ;
- 2°) une clause fixant le montant de la contrepartie pécuniaire revenant à l'État, ses modalités de détermination, ainsi que l'éventuel échéancier de paiement ;
- 3°) une clause déterminant les contreparties, autre que pécuniaires, et les modalités de détermination de leur valeur.

ART. 7.

Le montant des contreparties pécuniaires prévues à l'article 3, chiffre 5°), 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.

ART. 8.

Toute modification substantielle de l'opération immobilière, qui interviendrait postérieurement au vote d'un projet de loi de désaffectation, est portée à la connaissance du Conseil National à l'occasion de l'examen du plus prochain projet de loi de budget.

La présente loi est promulguée et sera exécutée comme loi de l'État.

Fait en Notre Palais à Monaco, le quatorze décembre deux mille vingt-trois.

ALBERT.

*Par le Prince,
Le Secrétaire d'État :*
Y. LAMBIN BERII.



imprimé sur papier recyclé

IMPRIMERIE GRAPHIC SERVICE
GS COMMUNICATION S.A.M. MONACO

