

2019-15
31 octobre 2019

1006

**PROJET DE LOI RELATIF A LA SAUVEGARDE ET A LA
RECONSTRUCTION DES LOCAUX A USAGE D'HABITATION RELEVANT
DES DISPOSITIONS DE LA LOI N° 1.235 DU 28 DECEMBRE 2000,
RELATIVE AUX CONDITIONS DE LOCATION DE CERTAINS LOCAUX À
USAGE D'HABITATION CONSTRUITS OU ACHEVES AVANT LE 1ER
SEPTEMBRE 1947, MODIFIEE**

EXPOSE DES MOTIFS

La loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 a, dès l'origine, poursuivi l'objectif d'assurer la pérennité du secteur protégé afin de permettre aux « *personnes protégées* » de pouvoir continuer à résider à Monaco en raison de leur nationalité monégasque ou de leurs liens particuliers avec la Principauté.

Il a fallu, pour satisfaire cet objectif, assurer l'équilibre délicat entre les atteintes nécessaires au droit de propriété et les remèdes aux difficultés exceptionnelles que les candidats à un logement rencontrent pour habiter dans la Principauté, du fait des caractères géographiques singuliers du territoire monégasque.

Cette quête d'équilibre s'est concrétisée par les multiples réformes législatives apportées au secteur protégé depuis l'Ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959 modifiant et codifiant la législation relative aux conditions de location des locaux à usage d'habitation.

Chaque évolution législative en ce domaine est d'une importance primordiale, puisqu'en permettant aux Monégasques – ainsi qu'aux personnes ayant des attaches réelles et anciennes avec la Principauté nonobstant toute considération de fortune – de loger dans les locaux à usage d'habitation vacants à Monaco, ces réformes participent, en tant qu'instruments du maintien sur place de sa population, à définir la notion même d'État.

Celle-ci implique en effet de permettre à tous les nationaux de pouvoir se loger dans leur pays, aux côtés d'une population stable, partageant le même attachement pour le Souverain, la Constitution, les Institutions, et les valeurs de Monaco.

Pour autant, force est de constater que ces réformes législatives successives n'ont à ce jour pas permis d'endiguer le phénomène de disparition progressive du secteur d'habitation réservé à ces personnes protégées.

Face à cette disparition programmée du secteur protégé, laquelle s'explique, à bien des égards, par l'insuffisance des dispositifs juridiques assurant le maintien des locaux actuellement régis par la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 dans un secteur réglementé d'habitation – indispensable au maintien d'une population stable à Monaco –, aucune Institution n'est restée insensible.

Au regard de ces préoccupations, l'ensemble des services de l'Administration n'a eu de cesse, et ce depuis de nombreuses années déjà, de mener des réflexions visant à trouver des solutions pertinentes et sécurisées au plan juridique, à même de garantir tout à la fois le maintien de cette population dans la Principauté et une modernisation progressive des immeubles relevant du secteur protégé.

L'ensemble des réflexions sur ce sujet sensible a été encadré par une particulière prudence en regard notamment des annulations prononcées par le Tribunal Suprême sur les dispositifs législatifs antérieurs pour des atteintes jugées excessives au droit de propriété.

Aussi est-ce dans ce contexte que le Gouvernement Princier a accueilli favorablement la proposition de loi n° 239 relative à la sauvegarde et à la reconstruction des locaux à usage d'habitation relevant des dispositions de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, en vue de sa transformation en projet de loi.

S'est alors engagé un dialogue constructif entre le Conseil National et le Gouvernement Princier, en vue d'ajuster les mécanismes juridiques destinés à concilier les impératifs – parfois antagonistes – entre le droit fondamental de propriété et celui de priorité d'accès au logement des Monégasques.

La préservation des droits reconnus aux personnes ayant des attaches fortes avec la Principauté a été, elle-aussi, au cœur de ces réflexions. Nul ne saurait s'en étonner puisque cette démarche s'inscrit dans le droit fil du Plan national pour le Logement des Monégasques voulu par Son Altesse Sérénissime Le Prince Souverain, Lequel a souligné dans Son allocution du 11 mars 2019 que :

« [...] ce plan profitera également aux « enfants du pays », lesquels pourront occuper des appartements du secteur protégé que libéreront des Monégasques du fait de leur accession au secteur domanial ».

Les ajustements du dispositif initial de la proposition de loi n° 239 précitée ont eu pour principal – si ce n'est pour seul – objectif de renforcer l'efficacité juridique du dispositif projeté au regard de ce que permet l'article 24 de la Constitution. En outre, ces ajustements ont eu pour ambition d'encadrer par la loi les négociations pouvant être conduites par les services de l'Administration à l'occasion de toute demande de démolition intégrale d'un immeuble relevant en tout ou partie de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 pour la réalisation d'une opération de promotion immobilière, ceci en vue de permettre à l'État d'acquérir des locaux neufs qui seront ainsi de nouveau proposés à la location, pour des loyers modérés, aux personnes protégées.

S'agissant, en premier lieu, des modifications apportées aux dispositions de la proposition de loi n° 239 en vue d'en renforcer l'efficacité juridique, on notera que celles-ci ont consisté à substituer au mécanisme initial de cession à titre gratuit des locaux à usage d'habitation neufs, un mécanisme de cession conventionnelle donnant notamment lieu au versement d'une indemnité pécuniaire complémentaire aux propriétaires des locaux détruits.

A l'origine, cette proposition de loi indiquait opportunément au soutien du principe d'une cession à titre gratuit, qu'il ne fallait pas se méprendre *« sur le caractère gratuit de ce transfert de propriété car, en appréciant l'opération de manière globale, on s'aperçoit aisément que l'État aura bel et bien accordé une compensation adéquate au propriétaire »*.

En effet, les compensations initialement prévues par ladite proposition de loi – lesquelles sont d'ailleurs reprises dans le présent projet de loi – portaient sur :

- le relogement par l'État des locataires évincés du local détruit ;
- l'octroi de plein droit par l'État d'une majoration du volume constructible par rapport à celui qui était occupé par l'immeuble détruit, à défaut duquel, le mécanisme prévu par ce dispositif ne serait pas applicable ;
- la suppression des sujétions prévues par la loi n° 1.235 pour tous les locaux construits en sus de ceux qui étaient occupés par l'immeuble détruit.

Si le Gouvernement Princier souscrit à cette approche retenue par l'Assemblée, laquelle repose sur une appréciation globale de l'opération de promotion immobilière consistant à évaluer la nature des compensations accordées aux propriétaires – et en définitive aux promoteurs immobiliers –, il lui a paru opportun de la compléter, au regard des prescriptions de l'article 24 de la Constitution, par le versement d'une indemnité pécuniaire complémentaire aux propriétaires concernés.

C'est ainsi que se présente, en second lieu, le cadre des négociations qui seront conduites par l'État en vue d'acquérir la propriété des locaux antérieurement régis par la loi n° 1.235 à l'issue de leur reconstruction.

Compte tenu de l'objectif d'intérêt général poursuivi par cette réforme du secteur protégé destinée à garantir sa sauvegarde nonobstant toute démolition d'immeubles régis en tout ou partie par la loi n° 1.235, il a fallu poser une limite équitable à l'indemnisation pécuniaire complémentaire versée aux titulaires de droits concernés par l'opération de promotion immobilière.

En effet, si le montant de l'indemnisation complémentaire sera convenu par les parties à l'issue de négociations, il importe de relever qu'il s'agira surtout pour ces dernières de se prononcer sur les concessions réciproques qu'elles entendent s'accorder afin de permettre la réalisation d'une opération de promotion immobilière qui concoure aussi bien à la création de nouveaux locaux à usage d'habitation relevant du secteur libre qu'à la sauvegarde des locaux destinés à demeurer dans le cadre des sujétions de la loi n° 1.235.

Il est ainsi prévu que le prix de cession des locaux qui reviendront à l'État sera calculé sur la base du coût de la construction desdits locaux.

C'est alors dans ce cadre légal précis qu'il reviendra aux parties de négocier le périmètre du droit de propriété de l'État pour le volume occupé par ces locaux au sein de l'immeuble reconstruit.

Eu égard à l'ensemble de ces compensations prévu par le présent projet de loi, cet encadrement légal du périmètre de la négociation permettra aux parties de parvenir à un accord équitable pour la cession à l'État des nouveaux locaux régis par la loi n° 1.235.

S'agissant enfin de la nature de l'acte de cession, on ajoutera que si la pratique pour ce type d'opération se caractérise de nos jours par le recours à la vente en l'état de futur achèvement, le projet de loi a préféré ne pas se prononcer sur ce point, afin de laisser aux parties concernées le soin de négocier l'ensemble des stipulations contractuelles adéquates pour garantir le transfert effectif de la propriété desdits locaux à l'État dès l'achèvement des travaux.

Sous le bénéfice de ces observations générales, le présent projet de loi appelle désormais les commentaires spécifiques exposés ci-après, article par article.

L'article premier du présent projet de loi entend procéder à la modification de l'article premier de loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947, modifiée. Cet article premier de la loi n°1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, porte précisément sur le champ d'application de ladite loi. Comme son intitulé l'indique, la loi n°1.235, s'applique à des locaux construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947, à condition qu'ils n'en aient pas été exclus par des dispositions expresses. Quatre exceptions figurent actuellement au sein de cet article premier de la loi n°1.235.

L'une des exceptions prévues à cet article a attiré l'attention des auteurs du présent projet de loi. Il s'agit du dernier tiret de l'article premier qui vise les locaux « *ayant fait l'objet d'une compensation conformément aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance-loi n° 669 du 17 septembre 1959* », avant d'indiquer que les locaux « *offerts en compensation demeur[e]ant quant à eux soumis aux dispositions de la présente loi* ». Cet article 42, dont la survie malgré lui est le fruit d'un héritage historique, disposait qu'« *aucun local affecté à l'habitation ne peut être transformé, même par reconstruction, en établissement de spectacles publics ou de danse, ni en local commercial ou industriel, à moins que le bailleur n'ait, par compensation et au préalable, construit un autre local affecté à l'habitation ou aménagé, pour l'habitation* », avant d'indiquer que « *les locaux construits par compensation restent soumis, par exception aux dispositions de l'article 55, aux règles établies par la présente Ordonnance-Loi* ».

Les dispositions précitées ont une importance notable, car elles attestent que les dispositions régissant le secteur ancien d'habitation comportaient, dès leur établissement, non seulement des dispositions destinées à assurer le maintien en nombre suffisant de logements affectés à la location, mais que, pour y parvenir, il avait été possible d'y intégrer, par exception, des biens construits ou achevés postérieurement au 1^{er} septembre 1947. Ces locaux construits postérieurement venaient ainsi compenser la sortie d'autres biens et se voyaient appliquer, par une technique juridique se rapprochant d'une subrogation réelle immobilière par détermination de la loi, des dispositions qui, en principe, n'auraient pas dû les régir. C'est tout le sens du quatrième tiret de l'article premier de la loi n° 1.235 : ériger une exception à l'exception.

Telle est précisément la philosophie dont s'inspirent les modifications apportées à l'article premier, dont le but est de créer deux exceptions permettant de faire entrer dans le champ d'application de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 des locaux construits ou achevés postérieurement au 1^{er} septembre 1947.

Le premier cas de figure va concerner des locaux construits ou achevés après le 1^{er} septembre 1947, dès lors que ceux-ci seront venus se substituer à des locaux qui, cumulativement :

- ont été construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947 ;
- font partie des locaux relevant de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée ;
- ont été détruits par des travaux régulièrement autorisés de démolition intégrale.

Le second cas de figure prévu par cet article premier correspond à ce qui s'apparente à une souplesse aux propriétaires faisant procéder à des travaux de démolition intégrale. Il s'agira de permettre, notamment en cas d'impossibilité de construire des biens neufs nouvellement affectés à la location, l'entrée dans le secteur protégé de locaux qui devront être équivalents aux locaux qui auraient dû être substitués par l'opération de reconstruction. Cela permet ainsi de conserver une qualité équivalente pour les nouveaux biens appelés à intégrer le secteur protégé à titre dérogatoire. On trouvera ainsi, dans le cadre des modifications opérées, la référence :

- à des locaux substitués, c'est-à-dire des locaux nouvellement construits et donc neufs ;

- à des locaux venant en compensation, c'est-à-dire des locaux dont les qualités devront être assimilées à ces locaux neufs substitués, par exemple en ayant été construits depuis moins de cinq ans. En effet, la souplesse accordée aux propriétaires ne saurait l'être au détriment de la qualité du logement des Monégasques et des Enfants du Pays.

Cet article premier du projet de loi permet une entrée directe dans le vif du sujet. Pour comprendre la substitution de locaux mise en place, ainsi que le fonctionnement global du mécanisme, il est nécessaire de lire cet article premier en lien avec le nouvel article 39-1 issu du présent projet de loi, lequel, pour des raisons de présentation chronologique, fait l'objet de l'article 8 du projet de loi.

Cet article ne concernera que les propriétaires, personnes physiques ou morales de droit privé. En effet, dans la mesure où l'État déciderait de procéder à une opération de démolition de locaux soumis aux dispositions de la loi n° 1.235, les logements reconstruits relèveraient nécessairement du secteur domanial d'habitation et seraient donc réservés au logement des Monégasques.

Ce nouvel article 39-1 va donc poser le véhicule juridique, le moyen pourrait-on dire, par lequel l'État va pouvoir obtenir, d'un propriétaire ou d'un promoteur, qu'il construise un certain nombre de logements qui seront soumis aux dispositions de la loi n° 1.235 : il s'agit de l'autorisation de travaux. Ainsi, la construction de ces nouveaux logements sera érigée en condition de l'obtention de l'autorisation de procéder à la nouvelle construction après démolition intégrale de l'immeuble existant.

On notera, en toute hypothèse, que le recours à l'autorisation de travaux repose sur un raisonnement d'ores et déjà retenu en droit positif par la loi n° 1.441 du 5 décembre 2016 relative à l'accessibilité du cadre bâti.

Sans préjudice bien évidemment des conditions exigées au titre de la législation d'urbanisme, trois conditions vont être exigées.

La première condition est précisément la construction de nouveaux locaux à usage d'habitation destinés à venir en substitution à ceux détruits. Le chiffre 1°) de l'article 39-1 pose à cet effet un critère quantitatif et trois critères qualitatifs tenant à ces locaux substitués :

- quantitatifs, en ce qu'ils devront être en nombre équivalent aux locaux relevant de la loi n°1.235 détruits dans l'opération immobilière. Cela permettra, à terme, de stabiliser le nombre de logements disponibles ;
- qualitatifs, en ce que le local substitué devra être de même type que le local auquel il se substitue, c'est-à-dire, par exemple, un F2 pour un F2 ou un F3 pour un F3 ; ce local substitué devra en outre, être situé au moins au même étage que le local auquel il se substitue ; il devra par ailleurs comporter une surface au moins égale à la surface du local soumis à la loi n°1.235 auquel il se substitue, ce qui permettra, en fonction des opérations, de disposer de surfaces supérieures.

Les auteurs de ce projet de loi ont entendu prendre en considération le fait que les appartements du secteur ancien d'habitation ont très souvent de petites surfaces. Dès lors, se limiter à la reproduction à l'identique des surfaces anciennes aurait conduit à disposer d'appartements, certes neufs et de qualité supérieure, mais de petite taille et en inadéquation avec le parc immobilier récent de la Principauté. Néanmoins, il ne pouvait être question d'exiger des appartements nouveaux d'une surface sans commune mesure avec les locaux détruits. Cela serait revenu, d'une part, à créer de trop grandes disparités entre les locataires d'un même secteur et, d'autre part, à affaiblir le mécanisme juridique de substitution retenu par le projet de loi. Aussi un équilibre a-t-il été trouvé en faisant référence à des surfaces *« au moins égale à celle de ce dernier, calculée à partir de critères identiques à ceux ayant servi à la détermination de la surface du local auquel il se substitue »*.

Il ne s'agit toutefois que du premier point de ce chiffre 1), puisqu'il importe, comme cela a été évoqué, de permettre au propriétaire de disposer d'une solution alternative à la construction, à savoir, procéder à la dation d'appartements « *de compensation* ».

Afin que cette dation ne soit pas préjudiciable à la qualité des locaux obtenus et de manière à maintenir la « *transmission* » du statut juridique des locaux anciens vers ceux qui vont faire leur entrée dans le secteur protégé, le projet de loi choisit de soumettre ces locaux de compensation aux mêmes critères que les locaux de substitution. Aussi ces locaux venant en compensation devront-ils, en premier lieu, disposer d'une qualité équivalente. Ils devront, en second lieu, être en nombre équivalent à ceux détruits, correspondre à un local de même type détruit dans l'opération et que la surface de ce local de compensation soit égale à la surface du local de même type détruit.

Cela n'est toutefois pas suffisant car, dans la mesure où ces locaux de compensation n'auront pas été nouvellement construits, c'est-à-dire qu'ils préexisteront à la demande d'autorisation de travaux ou, à tout le moins auront une existence antérieure aux locaux qui auraient dû être ceux de substitution, il faut déterminer leur qualité. On pourrait dire que, si ces locaux de compensation ne sont pas nouvellement construits, ils doivent néanmoins être neufs. La référence à des qualités équivalentes laisse, à ce titre, une marge d'appréciation suffisante à l'État et aux propriétaires.

Si le chiffre 1°) traite d'une condition applicable au propriétaire ou son représentant, tel qu'un promoteur, le chiffre 2°) concerne, en tant que deuxième condition prévue pour la délivrance de l'autorisation de travaux, la contrepartie due par l'État. Ainsi que cela a été précisé, il s'agira du droit de construire un immeuble d'une hauteur ou d'une densité supérieure à celle occupée par le bâti existant dans le respect des limites, notamment de hauteur, prévues par les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'urbanisme, à la construction et à la voirie.

Cette majoration du volume constructible permet *a priori*, d'englober tous les quartiers pouvant se prêter à des constructions plus élevées. Toutefois, il est des secteurs comme celui du ravin de Sainte-Dévote qui, ne faisant pas partie du secteur des ensembles ordonnancés, et ce, en application de l'article 5 de l'Ordonnance-Loi n° 674 du 3 novembre 1959 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie, modifiée, ne se prêteront pas à l'application du nouveau dispositif prévu par le projet de loi. Ainsi, bien que, dans certains cas limités, des immeubles d'une hauteur supérieure pourront être construits, il y aura nécessairement des hypothèses dans lesquelles les majorations du volume constructible ne pourront être allouées pour des opérations situées à Monaco-Ville par exemple. Sans exclure nécessairement les secteurs visés au chiffre 1 de l'article 5 précité, une atténuation du principe a été prévue, par l'insertion d'une disposition particulière permettant d'exclure du champ d'application de l'article 39-1 les opérations de démolition intégrale pour lesquelles cette majoration du volume constructible ne pourra pas matériellement être accordée.

On notera enfin que ce chiffre 2°) ne détaille pas les modalités de calcul de cette majoration du volume constructible, préférant faire renvoi au droit commun applicable et laissant surtout le soin aux Services du Gouvernement d'y procéder, compte tenu de la technicité de ce sujet. Dès lors, le présent projet de loi ne procède nullement à une intégration des lignes directrices mises en œuvre par le Gouvernement en matière de surdensification, ce d'autant qu'il ne s'agit pas de permettre, par le présent dispositif, comme cela a été précédemment indiqué, de déroger aux prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'urbanisme, à la construction et à la voirie.

En effet, en contrepartie de la majoration du volume constructible et du fait que le propriétaire récupèrera des logements susceptibles d'être valorisés au prix applicable au secteur libre, l'État se verra transférer, à l'achèvement des travaux et conformément aux conditions convenues avec le propriétaire, la pleine propriété des locaux substitués à ceux détruits qui relevaient du secteur protégé ou la propriété des locaux venant en compensation de ceux qui auraient dû être construits. Ce transfert à l'issue des travaux est une sécurité apportée à l'État au regard d'un transfert progressif ou par anticipation, notamment en cas de dommages.

Outre la majoration du volume constructible, le projet de loi prévoit par ailleurs l'obligation pour l'État de verser au propriétaire une indemnité pécuniaire pour la cession des locaux reconstruits qui demeureront régis par la loi n° 1.235.

Le montant de cette indemnité sera fixé d'un commun accord entre l'État et le propriétaire desdits locaux, ou s'il y a lieu son représentant chargé de l'opération de promotion immobilière, laquelle devra aussi bien concourir à la création de nouveaux locaux à usage d'habitation relevant du secteur libre qu'à la sauvegarde des locaux destinés à demeurer dans le secteur d'habitation réservé aux personnes protégées.

Afin de s'assurer de la réalisation de cet objectif d'intérêt général primordial pour la sauvegarde d'un tissu social hétérogène à Monaco, le dispositif projeté prévoit une limite à la portée des négociations des parties aux fins de convenir du montant de l'indemnité pécuniaire complémentaire versée au propriétaire desdits locaux. Il est ainsi prévu, à cet effet, que le prix desdits locaux sera calculé en prenant comme base le coût de la construction desdits locaux.

Suite à cette présentation du mécanisme permettant de s'assurer que le parc locatif relevant du secteur protégé ne décroîtra pas, il importe désormais de préciser l'articulation de ces nouvelles dispositions avec celles de la loi actuelle, lesquelles portent sur l'obligation de relogement des locataires évincés d'une part, des modalités de fixation des loyers pour les locaux neufs qui relèveront du régime de la loi n° 1.235 d'autre part, et enfin, l'extension de la catégorie des personnes protégées.

A ce titre, s'agissant en premier lieu du sort des locataires, on rappellera que l'existence de travaux de démolition intégrale pose assurément la question, dans l'hypothèse où ce local a dû être libéré pour l'accomplissement de ces travaux, du relogement du locataire évincé et, à terme, de sa réintégration ou non dans les locaux reconstruits.

Or, la question du relogement du locataire évincé traitée par la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée, présente de sérieuses incohérences, en raison de l'annulation, par le Tribunal Suprême dans son arrêt du 16 avril 2012, de l'article 9 de la loi n° 1.377 du 18 mai 2011, lequel modifiait l'article 14 de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, modifiée. En effet, dans le cadre de la réforme de la loi n° 1.235, par la loi n° 1.377 du 18 mai 2011, le relogement du locataire et la procédure y afférente ont basculé de l'article 15 vers l'article 14. Dès lors, l'annulation prononcée par le Tribunal Suprême a eu pour conséquence de rétablir cet article 14 dans sa version antérieure à la modification apportée par la loi n° 1.377 du 18 mai 2011 sans pour autant que, corrélativement, l'article 15 n'en soit modifié, ce dernier n'ayant pas fait l'objet d'une annulation intégrale par le Tribunal Suprême. Par conséquent, le régime de l'obligation de relogement à la charge du propriétaire fait actuellement défaut, alors même que le nouvel article 15 poursuit le renvoi, pour la procédure de relogement, à cet article annulé.