



HAUT COMMISSARIAT
À LA PROTECTION DES DROITS
ET À LA MÉDIATION
PRINCIPAUTÉ DE MONACO

**Avis sur le projet de loi 1126 instituant un schéma directeur de développement et d'aménagement
et portant diverses dispositions en matière d'urbanisme**

Avis du Haut Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation

Le 14 août 2026

Par courrier en date du 22 juin 2026 le Conseil National a saisi pour avis le Haut Commissariat à propos du projet de loi n° 1126 instituant un Schéma Directeur de Développement et d'Aménagement (SDDA) et portant diverses dispositions en matière d'urbanisme reçu le 1^{er} juin 2026 du Gouvernement par le Conseil National.

Ce projet est issu de la transformation de la proposition de loi n° 265 instituant un schéma directeur de développement adoptée le 28 novembre 2024, proposition de loi sur laquelle le Haut Commissariat n'avait pas été consulté.

L'économie générale du projet tel que soumis au Haut Commissariat correspond à l'objectif d'intérêt général d'un aménagement cohérent et ambitieux tout particulièrement sur un territoire aussi singulier que celui de la Principauté.

L'innovation majeure du projet est de faire passer le droit monégasque de l'urbanisme d'un système principalement fondé sur des règlements et autorisations par secteurs à une planification territoriale globale, stratégique et opérationnelle, portée par un Schéma directeur de développement et d'aménagement (SDDA).

Le projet poursuit six objectifs convergents :

- Organiser durablement le territoire et maintenir son attractivité ainsi que la diversité de ses fonctions urbaines ;
- Permettre la « reconstruction de la ville sur la ville » : renouvellement urbain, restructuration, densification maîtrisée et reconfiguration des espaces publics, dans un contexte de rareté du foncier disponible ;
- Répondre aux besoins présents et futurs en logements domaniaux et privés, mobilité, équipements publics et développement économique ;
- Protéger le cadre de vie et le patrimoine, incluant espaces naturels terrestres et maritimes, parcs, jardins, biodiversité, paysages et patrimoine remarquable ;
- Accélérer la transition écologique et la résilience territoriale : prévention des risques, réduction des pollutions et nuisances, adaptation climatique, maîtrise de l'énergie, développement des renouvelables et gestion de l'eau ;
- Faire de la planification un outil effectivement réalisable, en coordonnant programmation urbanistique, outils fonciers et programmation budgétaire pluriannuelle.

Le Haut Commissariat soutient la volonté de mieux planifier le développement de Monaco et reconnaît l'intérêt d'une vision à long terme de l'aménagement du territoire. Il estime toutefois que cette réforme doit s'accompagner de garanties suffisantes afin de préserver les droits des citoyens, d'assurer la transparence des décisions publiques et de renforcer la sécurité juridique pour tous.

Cette approche vise à concilier deux exigences essentielles : permettre à Monaco de préparer son avenir tout en veillant au respect des droits fondamentaux des personnes concernées.

Compte tenu du caractère très sensible de la question du logement en Principauté, le Haut Commissariat considère d'autant plus essentiel que la loi projetée prévoie des dispositions concernant la portée normative de chaque composante, la participation effective des administrés, l'évaluation environnementale stratégique, la protection de propriétaire ainsi que l'attention aux possibles répercussions au plan social. Il préconise donc d'apporter les améliorations suivantes au présent projet de loi.

1. Repenser l'articulation du SDDA pour plus de sécurité juridique

Le présent projet de loi associe au SDDA un rapport prospectif, un plan d'aménagement stratégique et un programme d'actions, chacun susceptible de comporter des documents graphiques (art. 2). Il prévoit simultanément : la mise en compatibilité des règlements d'urbanisme dans un délai de deux ans ; le sursis à statuer sur les demandes incompatibles avec le programme d'actions pendant cette période ; puis un sursis obligatoire tant que cette mise en compatibilité n'est pas réalisée (art. 17).

Bien que relativement holistique, cette articulation ne permet pas toujours d'identifier avec une précision suffisante la norme effectivement opposable au pétitionnaire. Le Haut Commissariat estime en effet que le projet de texte devrait établir plus clairement que le rapport prospectif devrait être dépourvu d'effet prescriptif, que le plan stratégique devrait lier l'action des autorités publiques et orienter la mise en compatibilité et que seul le programme d'actions, limité à des opérations identifiées, localisées, financées ou au moins programmées, devrait fonder une restriction directe des autorisations ou une prérogative foncière. Le Haut Commissariat considère également que la loi devrait également définir précisément le terme de « *compatibilité* » (art. 16). Dans le même esprit, il serait bienvenu que le sursis à statuer (art. 17) soit considéré comme une mesure exceptionnelle et non illimitée dans le temps. À titre comparatif, le droit français exige que la décision de sursis indique sa durée et le délai de confirmation de la demande ; à défaut, aucun délai ne peut être opposé au demandeur.

2. Associer réellement le public

Le présent projet organise l'avis de plusieurs institutions et permet au Ministre d'État de consulter toute personne ou entité jugée utile ([art.10](#)). Il prévoit également que le SDDA adopté est tenu à la disposition du public, sans toutefois définir les conditions de cet accès. Cette architecture ne garantit ni une consultation publique ouverte, ni l'intervention utile des personnes directement affectées avant l'arrêt du projet.

Le Haut Commissariat estime que le projet de loi soumis mériterait quelques précisions en posant, et non en déléguant intégralement à des textes réglementaires, les éléments suivants :

- Publication numérique et consultation sur support accessible du projet, de ses annexes cartographiques, de l'étude environnementale, des données et avis ;
- Délai minimal de consultation ;
- Consultation précoce sur les options principales avant leur figement ;
- Possibilité pour toute personne, et spécialement pour les propriétaires ou occupants directement concernés, de formuler des observations ;
- Bilan public, motivé, répondant aux observations substantielles et exposant les modifications retenues ou écartées ;
- Modalités accessibles aux personnes en situation de handicap et aux publics ne disposant pas d'un accès numérique ;
- Publicité des voies et délais de recours contre l'acte d'adoption et les décisions individuelles d'application.

Dans le pays voisin, à titre de comparaison, la concertation avec associations et habitants a lieu pendant toute la durée du projet et le public doit avoir accès aux informations et avis pertinents et pouvoir présenter des observations conservées par l'autorité. Plus généralement, le droit français reconnaît le droit à l'information pertinente, à des délais raisonnables et à l'information sur la manière dont les observations ont été prises en compte.

3. Evaluer les conséquences environnementales

L'article premier du présent projet de loi énumère la biodiversité, les risques, le climat, l'énergie, l'eau et l'accessibilité parmi les objectifs du SDDA. Le diagnostic inclut lui aussi l'environnement et l'adaptation climatique ([art. 3](#)). Bien que constituant des points de sensibilisation à l'environnement, ces exigences de contenu ne valent pas, à elles seules, une évaluation environnementale stratégique et donc impactante : elles n'imposent ni analyse des alternatives, ni méthode, ni autorité indépendante, ni réponse aux incidences cumulées.

Le Haut Commissariat invite à ce que soit menée une réflexion portant institution et réalisation d'une évaluation environnementale stratégique préalable à l'adoption et à toute révision substantielle. A cet égard, il serait bon que celle-ci :

- Soit établie par un auteur fonctionnellement indépendant du service porteur du projet ;
- Analyse l'état initial et les scénarios alternatifs, y compris l'option de moindre impact ;
- Évalue les effets directs, indirects, cumulés et transfrontières pertinents, notamment sur le littoral et le milieu marin, la biodiversité, les risques, la santé, les îlots de chaleur, les mobilités, les ressources en eau et en énergie ;
- Précise les mesures d'évitement, de réduction, de compensation et les indicateurs de suivi ;
- Soit publiée avec un avis effectivement indépendant et la réponse de l'autorité décisionnaire ;
- Soit actualisée en cas de modification substantielle ou d'incidences nouvelles.

Cette proposition s'inscrit dans un standard comparé éprouvé : en effet, les schémas de cohérence territoriale en vigueur dans le pays voisin sont soumis à évaluation environnementale, notamment lors de leur élaboration et de leur révision.

4. Mieux protéger les propriétaires

Le projet comporte déjà des garanties. Ainsi, les servitudes ne peuvent entraîner aucune dépossession, vider la propriété de son contenu ni imposer une charge manifestement disproportionnée ([art. 35](#)). Elles doivent être cartographiées et précédées d'une procédure contradictoire ([art. 35](#)). Par ailleurs, le droit de délaissement permet au propriétaire d'un emplacement réservé ou d'un secteur à l'étude renforcé de mettre l'État en demeure d'acquiescer ([art. 29 et 31](#)).

Ces garanties demeurent toutefois incomplètes et méritent d'être consolidées sur quatre points :

- **Préemption**

L'article 23 autorise la préemption « aux prix et conditions » déclarés ou « à des conditions différentes » et fonde l'offre notamment sur les dernières données IMSEE ([art. 23](#)). Cette rédaction ne définit ni les éléments d'évaluation, ni la méthode de comparaison, ni la portée d'un écart entre le prix proposé et la valeur du bien considéré.

Le Haut Commissariat estime qu'il paraîtrait préférable d'identifier le bien, l'opération d'intérêt général concrète, le lien direct entre l'acquisition et cette opération, l'assiette retenue, les références de marché et la méthode de calcul. En outre, le Haut Commissariat relève qu'un délai d'un mois pour accepter ou refuser est bref dans une opération complexe ([art. 24](#)) : il devrait être porté à deux mois au moins, avec accès effectif au dossier d'évaluation.

Le présent projet précise par ailleurs que l'Administration peut désigner comme expert son propre représentant ([art. 25](#)) ce qui risque de déséquilibrer l'ensemble de la procédure. Le Haut Commissariat

recommande, en lieu et place de cette possibilité, le recours à une expertise indépendante ou, au minimum, la possibilité pour le propriétaire de solliciter une contre-expertise contradictoire, dont les conclusions seront versées au débat judiciaire.

- **Emplacements réservés et secteurs à l'étude renforcés**

L'emplacement réservé interdit en principe les travaux incompatibles et prive les travaux autorisés de toute incidence sur la valeur du bien (art. 7). Le secteur à l'étude renforcé organise un gel plus étendu, envisagé pour six ans. Si ces instruments sont légitimes, il semble essentiel de rappeler qu'ils doivent rester individualisés, temporaires et compensés lorsque leur charge devient spéciale et excessive.

Le Haut Commissariat préconise donc que la loi prévienne, pour chaque périmètre : la mention de la destination précise, du bénéficiaire, de l'assiette cartographiée, du calendrier indicatif de l'opération, de la date d'expiration et de l'accès au droit de délaissement.

Le Haut Commissariat estime également qu'il serait nécessaire de prévoir le cas des travaux imposés par des obligations légales, tels les ravalements de façade. En effet, en cas d'intervention sur la façade, en raison d'une demande des services de l'Etat ou pour des questions de sécurité, l'application de certaines réglementations et normes figurant notamment dans l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie, l'Ordonnance Souveraine n° 5.389 du 28 juin 1974 relative à l'isolation thermique et au réglage automatique des installations de chauffage dans les bâtiments d'habitation et l'Arrêté ministériel n° 2018-613 du 26 juin 2018 relatif aux caractéristiques thermiques des nouveaux bâtiments, des réhabilitations de bâtiments existants et des extensions, s'imposent aux propriétaires et peuvent impliquer des coûts très importants, en particulier pour de petites copropriétés. Le présent projet de loi devrait donc prévoir une articulation avec les législations précitées afin d'éviter que les propriétaires se trouvent confrontés à des injonctions contradictoires et se voient doublement pénalisés en devant à la fois effectuer des travaux importants requis par la loi sans que la valeur de leur bien s'en trouve augmentée. En outre, l'opportunité économique et écologique de consommation de ressources pour la mise en conformité de bâtiments ou d'installations voués à disparaître pourrait également être questionnée dans ce contexte.

- **Droit de délaissement**

Le droit de délaissement est le correctif indispensable de l'indisponibilité durable organisée au profit de l'Etat. Il est positif que le projet fasse cesser l'opposabilité de la réserve lorsque l'Etat renonce (art. 29) mais pour que cette option soit réellement libératoire, il est important que l'effet soit immédiat et opposable, non reporté à une « prochaine évolution réglementaire » des documents graphiques (art. 29).

Le Haut Commissariat recommande alors de fixer :

- ✓ Un délai impératif de réponse de l'État à la mise en demeure ;
- ✓ Un délai de saisine du juge à peine de mainlevée automatique de la réserve ou du secteur ;
- ✓ Une obligation de publier la mainlevée et de rectifier sans délai la cartographie ;
- ✓ La prise en charge, dans des conditions définies par la loi, des frais d'expertise nécessaires lorsque l'État persiste à acquiescer ;
- ✓ Une indemnisation lorsque la restriction, bien que ne constituant pas une dépossession formelle, emporte une charge spéciale et exorbitante.

- **Servitudes et raccordement**

Le Haut Commissariat estime que la loi devrait elle-même prévoir la notification individuelle, la communication de l'intégralité du dossier, le délai minimal pour observations, la motivation individualisée de nécessité et de proportionnalité, les modalités d'accès aux fonds, l'indemnisation du dommage direct causé par les travaux et une voie de recours effectif. De même, l'obligation générale de raccordement aux réseaux ([art. 34](#)) devrait être assortie de critères de nécessité, de faisabilité technique, de répartition transparente des coûts, de dérogations motivées et de la possibilité d'un recours effectif.

5. Veiller aux conséquences sociales

L'article premier du présent projet de loi vise les besoins de logements domaniaux et privés, la diversité des fonctions urbaines et l'accessibilité ([art. 1er](#)). Le Haut Commissariat relève qu'à ces objectifs devrait correspondre une obligation de transparence quant à leur mise en œuvre. Les éléments suivants devraient donc notamment être rendus publics afin de rendre compte de l'application du SDDA, par secteur et selon une périodicité fixée par la loi : les capacités de logement créées ou supprimées, les catégories de logements, les effets anticipés sur les prix, les relogements éventuels, les équipements et les mobilités.

De même, une étude d'incidences sociales et distributives devrait accompagner l'évaluation environnementale lorsque le SDDA prévoit une restructuration majeure. Elle devrait identifier les risques d'éviction, de hausse des loyers, de perte d'accès aux services ou de concentration des nuisances. Les critères de sélection des périmètres de préemption, réserves et secteurs renforcés devraient également être publics, objectifs et contrôlables, afin que ce nouvel outil foncier ne produise pas d'inégalités de traitement arbitraires.

Par ailleurs, le Haut Commissariat souligne que le gel des possibilités d'amélioration des biens dans le cas de la création d'emplacements réservés et de secteurs à l'étude renforcés ne devrait pas conduire à compromettre l'entretien de biens relevant notamment du secteur protégé, alors même que de nombreuses saisines ont amené l'institution à constater que certains locataires de ce secteur occupent déjà des logements à la limite de l'insalubrité. Aussi, le Haut Commissariat estime que la possibilité

d'effectuer des travaux permettant s'assurer la salubrité des logements loués devrait être expressément être prévue par la loi.

Enfin, concernant les mesures d'accessibilité pour les personnes handicapées prévues à Article 1-2°) du présent projet, le Haut Commissariat rappelle que l'accessibilité pourrait également être améliorée en modifiant Loi n° 1.329 du 8 janvier 2007 relative à la copropriété des immeubles bâtis, et plus particulièrement son article 16, de façon à ce que la seule majorité simple des voix des copropriétaires soit requise lorsqu'il s'agit de modifier le règlement de copropriété de l'immeuble afin de faciliter l'accès de personnes handicapées.

6. En résumé : le Haut Commissariat recommande que le présent projet soit amendé de la façon suivante :

- **Avant l'article 2** : définir la portée opposable des trois composantes du SDDA et la notion de compatibilité.
- **Aux articles 7 et 8**, prévoir la possibilité d'effectuer des travaux concernant des biens situés sur des emplacements réservés ou des secteurs à l'étude renforcés ayant trait à la salubrité lorsque les bâtiments sont occupés et articuler le texte avec les dispositions de l'Ordonnance Souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie.
- **Après l'article 9** : instituer une participation publique précoce, documentée, inclusive et assortie d'un bilan motivé.
- **Avant l'article 11** : subordonner l'adoption à une évaluation environnementale stratégique indépendante, publiée avec les réponses de l'autorité.
- **À l'article 12 et à l'article 17** : encadrer strictement le sursis à statuer : critères cumulés, décision motivée, durée maximale, information du demandeur et extinction du mécanisme.
- **Aux articles 6 à 8 et 29 à 31** : préciser la destination, l'assiette, la durée, la caducité et l'effet immédiat de la mainlevée ; consolider le droit de délaissement.
- **Aux articles 23 à 30** : imposer la motivation individualisée, l'accès au dossier d'évaluation, une expertise indépendante et un délai de réponse protecteur ; proscrire l'expertise exclusivement administrative.
- **Aux articles 34, 35 et 37** : faire figurer dans la loi les garanties essentielles – nécessité, proportionnalité, contradictoire, indemnisation du préjudice direct, recours – et réserver à l'ordonnance les seules modalités techniques.
- **Intégrer une disposition permettant de faciliter l'accès des personnes handicapées à l'intérieur des copropriétés** en modifiant l'article 16 de la loi n° 1.329 du 8 janvier 2007 relative à la copropriété des immeubles bâtis.