

2019-4  
22 mars 2019

N° 9 9 3

**PROJET DE LOI PORTANT RECONNAISSANCE DES « ENFANTS DU PAYS » ET DE LEUR CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT DE LA PRINCIPAUTE DE MONACO**

EXPOSE DES MOTIFS

Le 24 octobre 2017, le Conseil National a adopté la proposition de loi numéro 231 définissant la qualité d'« Enfants du pays ». Comprenant trois articles, ce texte visait à introduire dans la loi une définition des « enfants du pays » sans toutefois, comme l'exposé des motifs le précisait, « *déterminer les droits (et les devoirs)* » de ces derniers, c'est-à-dire sans lui faire suivre de régime juridique.

Cette proposition de loi fait écho à une préoccupation ancienne et constante des pouvoirs publics, celle de préserver sur le territoire de la Principauté un tissu social stable par le maintien d'une population non monégasque ayant des attaches profondes avec Monaco.

Cette préoccupation essentielle s'est traduite dans le passé par l'adoption de divers dispositifs législatifs dans des domaines aussi importants de la vie de Monaco que le logement ou l'emploi.

C'est ainsi que sans disposer d'un « statut » juridique, les « enfants du pays » peuvent, depuis plusieurs décennies, demander à bénéficier de ces dispositifs en raison des liens privilégiés qu'ils entretiennent avec la Principauté.

Les « enfants du pays » sont d'abord reconnus comme des « *personnes protégées* » par le chiffre 3° de l'article 3 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 1er septembre 1947 leur permettant, ainsi, d'accéder à des logements à loyers modérés.

Par ailleurs, en raison de leur résidence à Monaco, les « enfants du pays » sont directement concernés par les dispositions de l'article 5-2° de loi n° 629 du 17 juillet 1957 tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté qui leur reconnaît un rang de priorité dans l'accès à l'emploi salarié. En outre, de nombreuses aides sociales et allocations qui sont attribuées sur une condition de résidence bénéficient principalement aux « enfants du pays ».

Enfin, depuis une décision *Giorgis* rendue par le Conseil d'État français le 11 avril 2014, la situation des « enfants du pays » de nationalité française s'est profondément modifiée sur le plan fiscal. Ces derniers ne sont plus réputés être fiscalement domiciliés en France sous l'effet de la convention fiscale franco-monégasque de 1963 dès lors qu'ils sont au nombre des « *personnes qui, y ayant constamment résidé depuis leur naissance, n'y ont jamais transféré leur domicile* ».

On le voit, si les « enfants du pays » peuvent bénéficier effectivement en droit monégasque de certains droits ou avantages, c'est parce qu'ils satisfont, chacun d'eux, pris individuellement, à des critères objectifs et rationnels en rapport avec l'objectif poursuivi par la réglementation, comme l'exige le respect du principe d'égalité constitutionnellement reconnu.

On rappellera en effet que le principe d'égalité n'empêche pas, en fonction des buts poursuivis par l'action normative, de traiter de manière différente des personnes placées dans une situation différente. Tel est précisément le cas des personnes ayant des « *liens particuliers* » avec la Principauté selon la formule retenue par le Tribunal suprême dans une décision du 3 décembre 2015.

En l'état du droit, les « enfants du pays » bénéficient donc de ces avantages à titre strictement individuel et non en raison de ce qu'ils formeraient un groupe bénéficiant de droits collectifs et relèveraient ainsi d'une catégorie particulière de personnes soumise à un statut juridique, général et impersonnel, auquel serait attaché un régime de droits et de devoirs.

Car en effet, la consécration d'un tel statut auquel appelle la proposition de loi n° 231 poserait des difficultés juridiques, et plus particulièrement constitutionnelles, qu'il convient de relever.

Le « statut » des ressortissants étrangers à Monaco est fixé par l'article 32 de la Constitution monégasque, en vertu duquel : « *L'étranger jouit dans la Principauté de tous les droits publics et privés qui ne sont pas formellement réservés aux nationaux* ». Il en ressort que seule la Constitution peut créer une catégorie particulière d'étrangers.

Dès lors qu'en droit, « *Définir, c'est – l'étymologie le dit – délimiter, c'est-à-dire séparer ; c'est situer et opposer pour individualiser [...]* » (Ch. Eisenmann, *Ecrits de théorie du droit*), le droit constitutionnel monégasque, comme d'ailleurs le droit constitutionnel français, ne permet pas la reconnaissance d'une catégorie particulière de la population étrangère dans l'ordre juridique interne, appelée à bénéficier de droits ou d'avantages collectifs du seul fait de son statut.

Dans des décisions remarquées, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat français ont solennellement rappelé que la Constitution française ne permettait pas, en vertu du principe d'unité du peuple français, la consécration de droits spécifiques à des groupes : « *L'existence de droits exercés collectivement [...] ne saurait être reconnue en France où le respect des caractéristiques de chaque groupe [...] est assuré par la protection des droits des individus membres de ces groupes* » (Conseil d'Etat, Assemblée, avis n° 357466, 6 juillet 1995 ; voir aussi : Conseil constitutionnel, n° 99-412 DC, 15 juin 1999).

Quant à la Constitution monégasque, elle ne reconnaît que les « Monégasques » et les « étrangers », et n'autorise pas le législateur à introduire dans une loi un dispositif qui aurait pour objet de distinguer, au sein des étrangers, une catégorie particulière d'individus.

C'est d'ailleurs la position exprimée par les autorités monégasques dans les enceintes internationales, position qui a pu être rappelée en 2007 auprès des rapporteurs de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur le suivi des engagements de la Principauté en ces termes :

*« Pour le Gouvernement, il n'entre nullement dans les intentions des pouvoirs publics monégasques d'édicter un statut général pour certains étrangers, en fonction de critères d'attachement à la Principauté difficile à appréhender par le droit, parce que relevant avant tout de la subjectivité et susceptible de donner lieu, de la part des résidents qui en seraient exclus, à de légitimes contestations quant à la constitutionnalité d'un tel dispositif. Il ne saurait pour autant être admis qu'existent à Monaco des « sujets de seconde zone » ; il n'y a que des Monégasques et des étrangers. Ce principe classique n'exclut pas bien entendu que certains domaines spécifiques, l'embauche par exemple, fassent l'objet d'un traitement différencié entre sujets de droit mais sur la base de critères objectifs clairs : nationalité et lieu de résidence en l'occurrence. »*

C'est la raison pour laquelle, aujourd'hui comme hier, le Gouvernement n'entend pas définir juridiquement les « enfants du pays » dès lors qu'une telle définition conduirait à la reconnaissance d'un statut propre à une catégorie d'étrangers à Monaco, ce qu'en l'état la Constitution de 1962 ne permet pas.

Il reste que si la notion d'« enfant du pays » ne peut être saisie par le droit, elle renvoie cependant à une réalité que le Gouvernement, en décidant de transformer la proposition de loi n° 231 en projet de loi, a souhaité solennellement et publiquement reconnaître et dont l'histoire, la culture ou encore l'économie de la Principauté de Monaco comme son rayonnement sur la scène internationale en ont été, à bien des égards, l'expression.

Cette réalité, c'est celle de ces femmes et de ces hommes qui, bien que juridiquement rattachés à un autre Etat par leur nationalité, sont profondément liés et attachés à la Principauté en ce qu'elle les a vu naître et grandir, construire aussi leur vie familiale, sociale et professionnelle.

Cette réalité, c'est encore le sentiment, pour ces femmes et ces hommes, d'avoir en partage avec les nationaux une histoire, une culture et des valeurs communes.

Comment ne pas évoquer, à ce propos, les mots prononcés par le Président du Conseil d'Etat, Officier d'Etat civil de la Famille Souveraine, en 1956, lors de l'échange des consentements du Prince Rainier III et de la Princesse Grace Kelly, par lesquels il indiquait associer à l'évènement l'ensemble des Monégasques, mais aussi « *la population étrangère et plus particulièrement celle qui s'est fixée sur ce sol depuis plusieurs dizaines d'années et qui, loin de considérer uniquement la Principauté comme un coin privilégié, accueillant et admirable de la Côte d'Azur, s'est peu à peu assimilée aux Nationaux d'origine pour se confondre avec eux dans les mêmes sentiments* ».

Mais cette réalité, c'est aussi la situation difficile et préoccupante de nombre de ces femmes et de ces hommes qui se trouvent confrontés depuis plusieurs années aux phénomènes spéculatifs affectant le marché immobilier, et dont l'ampleur est de nature à remettre en cause la pérennité de leur présence sur le sol monégasque et ce, malgré la détermination par la loi d'un secteur d'habitation protégé.

Car c'est bien là, sur la question du logement que le Gouvernement voit fondamentalement une réponse possible à la situation actuelle et future des « enfants du pays » et non dans une démarche statutaire en leur faveur qui poserait d'immanquables difficultés juridiques et institutionnelles.

Et tel est le sens, d'ailleurs, de la décision prise par le Gouvernement Princier, au mois de décembre 2018, de transformer 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, dans la perspective de renforcer le rôle social du secteur protégé.

Il n'en demeure pas moins que, indépendamment de la question primordiale du logement des « enfants du pays » qui fera l'objet d'un traitement particulier dans le cadre de la réforme du secteur protégé, le Gouvernement a souhaité, par le présent projet de loi, témoigner de l'attachement que la Principauté de Monaco porte aux « enfants du pays », d'une part, en reconnaissant l'ancienneté de leur liens avec Monaco et l'importance de leur contribution à son développement, à sa prospérité économique ainsi qu'à son rayonnement dans le monde, d'autre part, en rappelant la nécessité de préserver leur présence sur le territoire.

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

----

Sur la forme le présent projet de loi se compose de deux articles.

L'article premier poursuit un double objectif.

Il s'agit d'abord de reconnaître solennellement et publiquement la contribution fondamentale des « enfants du pays » au développement de la Principauté, à la prospérité économique qui est la sienne aujourd'hui ainsi qu'à son rayonnement sur la scène internationale.

Il s'agit ensuite de rappeler la nécessité pour l'Etat de veiller au maintien de cette composante essentielle d'une population stable à Monaco que constituent les « enfants du pays » lesquels ont pris part à la vie, à l'histoire et à l'identité de la Principauté.

Cet objectif d'intérêt général de maintien d'une population stable à Monaco, ayant des attaches réelles et anciennes avec le pays, doit ainsi guider l'action normative des pouvoirs publics et ce, en respectant les « *exigences résultant des caractères géographiques particuliers du territoire de l'Etat ainsi que le principe accordant une priorité aux citoyens monégasques* » tels que consacrés par le Tribunal suprême dans sa décision du 1<sup>er</sup> février 1994, Association des propriétaires de la Principauté de Monaco.

L'article deux rappelle, quant à lui, le mécanisme juridique par lequel le législateur peut prévoir, dans le respect du principe d'égalité de traitement, des droits ou des avantages particuliers aux « enfants du pays ».

Il est, en effet, depuis longtemps admis par la jurisprudence constitutionnelle monégasque – qui rejoint en cela celle des juridictions administrative et constitutionnelle françaises ainsi que celle de la Cour européenne des droits de l'homme – que des différences de traitement peuvent être introduites dans la loi pour tenir compte de différences de situations objectives et pour répondre à une préoccupation d'intérêt général objectif, raisonnable et en rapport direct avec l'objet de la loi.

Ainsi, en droit, sans méconnaître le principe constitutionnel d'égalité, il est loisible au législateur de traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations distinctes au regard de l'objectif poursuivi par la disposition législative procédant à ce traitement différencié.

Peuvent constituer une bonne illustration de ces considérations les dispositions de la 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<sup>er</sup> septembre 1947, modifiée. L'objectif de ce texte, propre au secteur d'habitation dit « protégé » est fondamentalement de « *faciliter le logement des Monégasques et des personnes ayant des attaches réelles et anciennes avec la Principauté* » (Journal de Monaco, 9 mars 2012 ; p.6705). Dès lors, et en rapport direct avec cet objectif, le législateur est venu poser des conditions spécifiques pour accéder à la location dans le secteur protégé qui permettent de traiter les personnes de nationalité étrangère différemment selon qu'elles ont ou non des liens familiaux avec des Monégasques ou encore qu'elles disposent ou pas d'attaches anciennes, solides et durables avec la Principauté.

L'article deux renvoie donc à cette possibilité pour le pouvoir normatif d'adopter des dispositifs juridiques, législatifs ou réglementaires ayant pour objet de traiter, en fonction des buts que chacun de ces dispositifs poursuit et pour un domaine déterminé, de manière différente des personnes placées objectivement dans des situations différentes.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

## PROJET DE LOI

### Article premier

La Principauté de Monaco reconnaît la contribution à son développement, à sa prospérité économique ainsi qu'à son rayonnement dans le monde, des femmes et des hommes de nationalité non monégasque présents sur le territoire national, parfois depuis plusieurs générations, en y étant nés et éduqués, ou en y ayant construit leur vie familiale, sociale et professionnelle.

Composante essentielle d'une population stable et partie prenante de la vie, de l'histoire et de l'identité de Monaco, l'Etat veille, dans le respect des exigences constitutionnelles tenant aux caractères géographiques particuliers du territoire national ainsi qu'au principe accordant un traitement préférentiel aux Monégasques, au maintien de leur présence sur ce territoire.

### Article 2

Des lois ou des ordonnances souveraines peuvent fixer des critères particuliers en rapport direct avec l'objectif qu'elles poursuivent, notamment de résidence, de naissance ou d'ancienneté sur le territoire, pour accorder, à titre individuel, des droits ou des avantages en matière de logement, d'emploi ou d'aides sociales aux personnes mentionnées à l'article premier.