

N° 231

Le 13 octobre 2017

RAPPORT
SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 231,
DEFINISSANT LA NOTION D'ENFANTS DU PAYS

(Rapporteur au nom de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses :
Madame Valérie ROSSI)

La proposition de loi définissant la notion d'Enfant du Pays a été transmise au Secrétariat Général du Conseil National le 28 juin 2017 et enregistrée sous le numéro 231. Elle a été déposée en Séance Publique et renvoyée devant la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses le même jour.

Toute personne qui vit en Principauté ou qui s'intéresse à sa population a nécessairement entendu parler des Enfants du Pays. Partie intégrante du tissu social de la Principauté, chacun d'entre nous pourra aisément mettre un visage et un nom sur ceux qui appartiennent à cette catégorie de la population. Et pour cause, la plupart vont être des membres de notre famille, des amis, des voisins ou simplement des connaissances et, en tout état de cause, des « Monégasques de cœur », par leur attachement viscéral à la Principauté. Ils sont ainsi une composante essentielle de la Principauté, en ce qu'ils participent d'une population stable dont l'importance se retrouve à tous niveaux : économique, culturel, sociologique, historique ou identitaire.

Si tous les Enfants du Pays ne sont pas de nationalité française, force est de constater que la très grande majorité possède cette nationalité et participe ainsi à la force des liens qui unissent la Principauté et la France, toutes deux partageant une communauté de destin. Il en est de même, toute proportion gardée, s'agissant de la population italienne et des liens qui unissent la Principauté et l'Italie.

La question des Enfants du Pays est donc, avant toute chose, un sujet politique – au sens premier et noble du terme – dont l'importance a marqué, marque et marquera encore la vie de la Principauté.

Pour autant, à la question « qu'est-ce qu'un Enfant du Pays ? », force est de constater que la réponse sera, dans un premier temps au moins, principalement fondée sur un ressenti, intrinsèquement empreint de subjectivité. On dira qu'il s'agit d'une population qui présente des liens étroits avec Monaco et les Monégasques, parce qu'elle y est née, y a grandi, y travaille, le tout depuis une certaine durée, souvent difficilement quantifiable. C'est d'ailleurs là un aspect très paradoxal, car en définitive, chacun sait, mais nul ne sait vraiment.

Une analyse historique, fondée sur l'observation de la vie politique de ces quarante dernières années, lève progressivement le voile qui peut résulter d'une approche essentiellement intuitive. Elle permet ainsi de situer la présente proposition de loi tout à la fois comme l'aboutissement d'un – très – long processus de maturation et comme un socle en vue de l'établissement d'un nouveau point de départ.

On peut ainsi dire que la notion d'Enfant du Pays apparaît clairement, dans l'acception d'une population présentant des attaches particulières avec la Principauté, dans une intervention de Monsieur Charles SOCCAL. Lors d'une Séance Publique du 30 mai 1975 consacrée, notamment, à l'examen d'une modification de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959, ce dernier évoquait ainsi « *la disparition des locataires qui sont ceux de cette*

deuxième catégorie [...] : les Enfants du Pays, ceux qui sont nés en Principauté, ceux qui ont passé leur enfance dans notre pays ».

Bien évidemment, votre Rapporteur ne prétend pas que cette intervention soit la première évoquant la qualité d'Enfant du Pays. Sans doute en existe-il d'autres. Pour autant, elle a le mérite d'être explicite et de souligner les liens presque indissolubles qui unissent la définition des Enfants du Pays à la problématique du logement et, par voie de conséquence, à la législation qui encadre ce domaine en Principauté, et plus spécifiquement celle des locaux construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947.

C'est en effet essentiellement – mais donc non exclusivement – par le prisme des différentes lois qui vont régir le secteur locatif, que la notion d'Enfant du Pays émerge et se construit. Votre Rapporteur relèvera d'ailleurs que, si les Enfants du Pays, dans la citation de M. Charles SOCCAL, étaient cités en leur qualité de locataire, les propriétaires – et les « petits » propriétaires – sont tout autant mentionnés. La Commission a d'ailleurs regretté, sur ce dernier point, que la proposition de loi, dans son exposé des motifs, se focalise quasi-exclusivement sur les Enfants du Pays propriétaires, alors qu'il s'agit d'un tout.

Ainsi, et sans prétendre à l'exhaustivité, votre Rapporteur évoquera brièvement l'évolution de cette catégorie au sein de deux lois majeures dans le domaine du logement.

La première est celle de la loi n° 1.118 du 18 juillet 1988 relative aux conditions de location de certains locaux à usage d'habitation, et plus particulièrement son article 5. Dans une première version, la catégorie susceptible d'être celle des Enfants du Pays faisait référence aux « *chefs de foyer de nationalité étrangère nés à Monaco, y ayant résidé sans interruption jusqu'au jour de la demande d'inscription au registre prévu à l'article suivant et y travaillant ou étant à la recherche d'un emploi* ». Elle a par la suite été complétée, par la loi n° 1.126 du 26 mai 1989, pour y adjoindre une formule permettant de mieux appréhender l'activité professionnelle dans sa globalité, la personne pouvant travailler, être en recherche d'un emploi ou « *étant à la retraite, bénéficie[er] d'une pension servie par un organisme de retraite de la*

Principauté ou par un service particulier agréé ». La loi n° 1.159 du 29 décembre 1992 modifiera la loi n° 1.118 et introduira, selon l'exposé des motifs du projet de loi lui-même, « deux catégories d'Enfants du Pays dont les attaches avec la Principauté vont en ordre décroissant » :

- les « *personnes résidant à Monaco sans interruption depuis leur naissance, à condition que celle-ci soit intervenue après vingt années de résidence à Monaco de l'un de leurs auteurs* », présentées par l'exposé des motifs comme les « *personnes véritablement enracinées à Monaco* » ;
- les « *personnes résidant à Monaco depuis au moins cinq années et y travaillant ou y ayant accompli leur scolarité depuis au moins vingt années ou bénéficiant d'une pension servie par un organisme de retraite de la Principauté ou par un service particulier agréé* », lesquelles, « *même si elles ne présentent pas d'attaches familiales avec la Principauté* » ont des « *liens avec Monaco* » justifiant une protection légale.

La loi n° 1.235 du 28 décembre 2000, laquelle, pourrait-on dire, a pris le relais de la loi n° 1.118, comprend également des éléments d'identification des Enfants du Pays. Ces derniers figurent à l'article 3 de cette loi n° 1.235, lequel visait, initialement « *les personnes nées à Monaco qui résident à Monaco depuis leur naissance, à condition que celle-ci soit intervenue après vingt ans au moins de résidence à Monaco de l'un de leurs auteurs* ». La loi n° 1.291 du 21 décembre 2004 a modifié cet article 3 en mentionnant « *les personnes nées à Monaco qui résident à Monaco depuis leur naissance, à la condition que l'un de leurs auteurs ait également résidé à Monaco au moment de celle-ci* », supprimant ainsi la durée de résidence des auteurs de la personne protégée. Dans le même temps, la loi n° 1.291 introduira une nouvelle catégorie de personne protégée, dont on ne sait réellement s'ils doivent correspondre aux Enfants du Pays, les travaux préparatoires ayant parfois fait référence aux « *gens du pays* » : elle correspond aux « *personnes qui résident à Monaco depuis au moins quarante années sans interruption* ».

De l'évolution qui précède, on s'aperçoit que plusieurs critères sont récurrents, mais se mêlent et s'entremêlent avec une importance variable selon les époques. On notera toutefois que les critères de naissance et de résidence ininterrompue de la personne protégée, ainsi que la résidence interrompue de l'un de ses auteurs au moment de cette naissance ont subsisté, contrairement à celui de l'activité salariée qui a été délaissé.

A ce titre, précisons que les Enfants du Pays ne disposent pas, dans le cadre de la loi n° 629 du 17 juillet 1957, d'un rang supérieur aux autres personnes domiciliées en Principauté pour l'accès au marché du travail. En revanche, et bien que la formulation puisse paraître singulière d'un point de vue juridique, les Enfants du Pays peuvent solliciter l'autorisation d'exercer les professions d'expert-comptable ou de comptable agréé : l'article 5 de la loi n° 1.231 du 12 juillet 2000 énonçant que le pétitionnaire de la demande d'autorisation doit pouvoir « *justifier d'attaches sérieuses avec la Principauté et y avoir son domicile* ».

Chacun s'en apercevra, la qualification juridique d'Enfant du Pays est peu aisée à appréhender et, dès lors, à établir avec certitude dans le *corpus* juridique actuel. Aussi le mérite de cette proposition de loi est-il d'apporter une certitude et de figer le droit à un instant donné par une définition unique, ce qui permettra également de recenser le nombre d'Enfants du Pays. Elle est par conséquent le préalable indispensable à une réflexion ultérieure sur les droits qu'il convient d'accorder, avec pour objectif d'assurer leur maintien dans de bonnes conditions sur le territoire monégasque.

Cette problématique des droits en présence, la Commission a délibérément pris le parti de ne pas l'aborder, d'une part, afin de ne pas retarder l'étude de la proposition de loi et, d'autre part, pour éviter que l'aspect économique ne prenne le pas sur l'établissement des principes. Votre Rapporteur l'évoquera néanmoins dans son propos conclusif.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre Rapporteur en vient aux commentaires et amendements relatifs au dispositif de la proposition de loi.



Un article préliminaire nouveau a été inséré par les membres de la Commission, afin de modifier l'intitulé de la proposition de loi. En effet, il est apparu que le terme de « *qualité* » était préférable à celui de « *notion* », la Commission l'ayant intuitivement utilisé tout au long de l'étude du texte et intégré au sein même du dispositif de la proposition de loi.

Inversement, la Commission a volontairement écarté la terminologie de « statut », qui exprimait en elle-même la question des droits ou de l'ouverture des droits, laquelle a été expressément exclu de l'objet même de la proposition de loi.

Article préliminaire
(Amendement d'ajout)

L'intitulé de la présente proposition de loi est modifié comme suit :

« *définissant la qualité d' « *Enfant du Pays* » ».*



L'article premier de la proposition de loi est l'article principal dudit texte, en ce qu'il pose la définition de l'Enfant du Pays, laquelle peut être considérée tout à la fois comme classique et novatrice :

- classique, la définition va l'être au regard des critères d'identification qui ont été traditionnellement utilisés au fil du temps pour qualifier un Enfant du Pays : naissance en Principauté de la personne et résidence continue depuis la naissance de cette personne et de l'un de ses auteurs ;

- novatrice, par l'exigence de naissance applicable à l'un des auteurs de l'Enfant du Pays, qui fait de cet Enfant du Pays un résident de deuxième génération. Plus réductrice que la définition implicite qui figure au chiffre 3 de l'article 3 de la loi n° 1.235, elle n'en demeure pas moins équilibrée si l'on observe l'évolution de l'identification des Enfants du Pays par les différentes lois encadrant les locaux à usage d'habitation construits ou achevés avant le 1^{er} septembre 1947. En outre, cette même définition n'a pas vocation à se substituer à celle actuellement posée dans le cadre de l'article 3 précité, ce qui ne supprimerait pas les droits des personnes actuellement concernées.

Certains feront le grief d'une incompatibilité de cette définition avec l'exigence d'égalité devant la loi, argueront peut-être d'une forme de discrimination et, sans doute, prendront à témoin les engagements internationaux de la Principauté, que ceux-ci soient actuels ou seulement potentiels. A cet égard, votre Rapporteur indiquera qu'il faut analyser les choses de manière rationnelle, en faisant preuve de pédagogie.

En effet, il n'est nullement interdit par principe, dans le cadre de législations visant des domaines spécifiques, comme le travail ou le logement, de subordonner l'octroi de droits à des critères objectifs, à l'instar d'une certaine durée de résidence ou d'une exigence de naissance, à condition, bien évidemment, de le faire de manière proportionnée. De tels raisonnements se retrouvent dans un grand nombre de législations européennes. Nul besoin donc, à ce stade, d'agiter le spectre d'une censure constitutionnelle ou internationale, la qualification d'Enfant du Pays sera perçue, lorsque viendra le temps de l'octroi des droits, comme une référence à des critères objectifs auxquels il pourra être renvoyé plus aisément, puisque ceux-ci auront été posés préalablement.



Si l'article premier donne la définition juridique d'un Enfant du Pays, cette dernière ne peut être lue indépendamment des exceptions à certains des critères exigés, lesquelles figurent à l'article 2. Ces exceptions sont de plusieurs ordres, mais elles tendent toutes, par leur finalité, à tempérer les conséquences d'une application non raisonnée des critères de naissance et de continuité de la résidence en Principauté. Ces exceptions reposent, schématiquement, sur les éléments suivants :

- la prise en considération de motifs légitimes, que ceux-ci soient extérieurs à la volonté de la personne concernée ou, au contraire, résultent des choix nécessaires à sa vie professionnelle ;

- la volonté d'assurer un traitement en équité des filiations biologiques et adoptives, ce qui conduit à dispenser de naissance en Principauté les personnes qui ont été adoptées, sous réserve de satisfaire à la condition de résidence.

Cet article a fait l'objet d'un examen minutieux par la Commission, avec, à l'esprit, deux préoccupations. La première est celle de s'assurer du champ d'application *ratione personae* des exceptions, lesquelles doivent porter tant sur la personne concernée, que sur l'un de ses auteurs. La seconde a trait au champ d'application *ratione materiae*, de sorte que les motifs pris en considération doivent être suffisants pour englober l'extrême variété des situations légitimes dans lesquelles une personne pourrait être qualifiée d'Enfant du Pays, alors même que l'un de ses auteurs ou elle-même ne serait pas né en Principauté ou aurait été contraint d'interrompre sa résidence. Ceci a donc conduit la Commission à amender l'article 2 de la proposition de loi.

En ce qui concerne donc les personnes visées par ces exceptions, la Commission a explicité, lorsque cela était nécessaire, que l'auteur de la personne susceptible d'être Enfant du Pays bénéficiait des mêmes exceptions. Dans certains cas, elle a formellement dédoublé les exceptions pour davantage de lisibilité.

Sur le plan des motifs à prendre en considération, une distinction est opérée selon que l'exception porte sur la condition de naissance ou sur l'exigence de résidence continue en Principauté.

Pour ce qui est de la condition de naissance, la proposition de loi faisait initialement référence au cas fortuit ou aux raisons médicales ou de force majeure. Les membres de la Commission ont souhaité identifier en tant que telle la notion de « *raisons médicales* », faute de pouvoir être intégrée à coup sûr dans celle de cas fortuit ou de force majeure. En revanche, et nonobstant les différentes interprétations doctrinales, on peut raisonnablement dire que le « *cas fortuit* » et la « *force majeure* » sont synonymes.

En toute hypothèse, dans la mesure où la Commission souhaitait disposer d'une formulation englobante, il paraissait préférable d'évoquer la notion de « *cause étrangère* » et, afin de conserver un encadrement suffisant, d'indiquer que cette cause étrangère devrait, pour pouvoir faire jeu d'exception, présenter au moins l'un des caractères de la force majeure. Ces caractères sont traditionnellement au nombre de trois : imprévisible, irrésistible et extérieur, encore que ce dernier fasse écho au qualificatif « *étrangère* » qui accompagne la cause. A cet égard, la maladie entrera dans la définition de la cause étrangère, il n'est donc plus besoin de l'identifier expressément.

S'agissant de l'exigence d'une résidence continue en Principauté, la Commission a estimé que la rédaction initiale était trop réductrice, non seulement au regard des motifs légitimes d'interruption de résidence, mais également quant au délai durant lequel les personnes concernées devaient venir se réinstaller en Principauté à compter de la fin du motif d'interruption. Au niveau des motifs invoqués, la Commission s'est inspirée de la rédaction de l'article 5 de la loi n° 1.235 pour compléter le critère d'ores et déjà présent – suivre des études – par ceux qui y figurent, à savoir, suivre une formation, recevoir des soins médicaux ou remplir des obligations militaires.

L'article 2 de la proposition de loi, dans sa rédaction initiale, prévoyait qu'une fois le motif d'interruption de résidence passé, l'Enfant du Pays disposait d'un délai de six mois pour établir à nouveau sa résidence en Principauté. Si ce délai de six mois paraît justifié dans l'hypothèse de soins médicaux et obligations militaires, l'intéressé conservant en principe son domicile en Principauté, les membres de la Commission ont souhaité laisser à l'intéressé ou à l'un de ses auteurs un temps suffisant pour parfaire ses études ou son orientation professionnelle. Cela ne peut qu'être bénéfique pour la Principauté puisque, par hypothèse, l'Enfant du Pays a vocation à y revenir, mettant ainsi ses compétences au profit de Monaco.

Au vu des éléments qui précèdent, l'article 2 a été modifié ainsi qu'il suit :

Article 2 ~~Exceptions~~
(Texte amendé)

Est également « Enfant du pays » toute personne visée à ~~l'alinéa~~ **l'article** précédent qui ne répond pas aux conditions qui y sont prévues ~~à cause~~ **en raison** de l'un des événements énoncés ci-après :

- Elle **ou l'un de ses auteurs** est née hors de Monaco en raison **d'une cause étrangère présentant au moins l'un des caractères de la force majeure d'un cas fortuit ou pour des raisons médicales ou de force majeure**;
- Elle **ou l'un de ses auteurs** est né hors de Monaco car **l'un de ses auteurs devait remplir des obligations militaires** ;
- Elle est née hors de Monaco et a été adoptée avant sa majorité, à condition que l'adoptant soit lui-même né à Monaco et y ait résidé sans discontinuité, au moins jusqu'à l'adoption, et que l'adopté y ait également conservé sa résidence sans discontinuité;
- L'un de ses auteurs est né hors de ~~Monaco la Principauté~~ **en raison d'un cas fortuit, pour des raisons médicales ou de force majeure, ou** et a été adopté, à condition que les **père et mère d'origine** ~~parents de ce dernier~~ ou l'adoptant de ce dernier ~~étaient~~ **aient été** eux-mêmes résidents à Monaco au moment de la naissance ou de l'adoption et que ~~les~~ **les** personnes intéressées y ~~aient~~ **aient** résidé depuis, sans discontinuité ;
- Sa résidence à Monaco **ou celle de l'un de ses auteurs** a été interrompue pendant une durée supérieure à six mois par année, **pour suivre des études, y compris des stages effectués à cette occasion, une formation, recevoir des soins médicaux ou remplir des obligations militaires,** ~~la réalisation d'études (ou de stages accomplis dans le cadre des dites études),~~ à condition que les personnes intéressées

établissent ou aient établi à nouveau leur résidence à Monaco, **soit** dans les six mois suivant **l'accomplissement des soins médicaux ou l'exécution des obligations militaires, soit dans les autres cas, dans les cinq années suivant** le terme de leurs ~~seolarité études, ou~~ de leur stage **ou de leur formation.**



L'article 3 de la proposition de loi évoquait, dans sa rédaction d'origine, l'intransmissibilité de la qualité d'Enfant du Pays par mariage.

Ce faisant, ledit article énonçait en réalité une évidence. En effet, la qualité d'Enfant du Pays consiste uniquement en l'évocation de plusieurs critères objectifs que doit remplir une personne pour se prévaloir de cette qualité. Elle ne peut donc qu'être propre à chaque personne, sauf exception dûment énoncée par la loi elle-même, ce qui n'est pas le cas. Aussi la Commission a-t-elle décidé, par conséquent, de supprimer le contenu initial de cet article, ce qui lui a permis, dans le même temps, de se préoccuper d'une problématique distincte, mais d'importance : celle de la pérennité de la qualité d'Enfant du Pays, une fois celle-ci reconnue.

Une telle interrogation peut légitimement se poser dès lors qu'il est question, par des critères objectifs, de traduire les liens d'appartenance forts d'une catégorie de résidents envers la Principauté, sans avoir recours au critère de rattachement premier et classique qu'est la nationalité. Ainsi, le temps passé dans la Principauté et le sentiment d'appartenance à une communauté reconnus juridiquement doivent-ils être remis en cause en cas de départ ? A cette question, la Commission a estimé que tel ne devait pas être nécessairement le cas et que l'Enfant du Pays qui se voit reconnaître officiellement cette qualité ne devrait pas pouvoir la perdre automatiquement s'il était amené à quitter la Principauté.

Il importait donc de poser un critère de durée au-delà de laquelle l'interruption de résidence d'un Enfant du Pays ferait obstacle à la conservation de cette qualité. Pour ce faire, la Commission a considéré qu'une durée d'interruption supérieure à dix années entraînerait la

perte de la qualité d'Enfant du Pays. Précisons que, pour le calcul de cette interruption, ne seront pas prises en considération les périodes d'interruption pour des motifs légitimes qui sont énoncées de manière exhaustive à l'article 2.

Ainsi, au vu de ce qui précède, l'article 3 de la proposition de loi a été modifié comme suit :

Article 3 ~~Statut du conjoint~~
(Texte amendé)

~~Le conjoint d'un « Enfant du pays » n'acquiert pas cette qualité par son mariage. S'il ne l'a par lui-même, il demeure conjoint d'un « enfant du pays ».~~

Un « Enfant du Pays » conserve cette qualité, nonobstant une interruption de résidence pour un motif autre que ceux prévus à l'article 2 ou pour une durée supérieure à celle qui y est mentionnée, dès lors que la durée d'une telle interruption n'excède pas dix années.

Les périodes d'interruption de résidence mentionnées à l'article 2 ne sont pas prises en compte pour le calcul de la durée de dix années mentionnée à l'alinéa précédent.



Telles sont les observations et amendements qui résultent de l'examen de cette proposition de loi en Commission. Votre Rapporteur a bien évidemment conscience que la présentation qui vient d'être faite ne fait qu'esquisser les débats à venir et qu'il y aurait bien d'autres choses à évoquer.

Il espère donc que la transformation de cette proposition de loi interviendra pour que le sujet puisse bénéficier, de la part du Conseil National et du Gouvernement, de l'ensemble des approfondissements qu'il mérite. De nombreuses actions restent à mener, même si l'on sent

bien que les principales mesures sur lesquelles le Conseil National pourra directement influencer seront celles qui concernent le logement et l'emploi.

En effet, il pourrait par exemple être question de créer une nouvelle catégorie de personnes prioritaires au chiffre 3 de l'article 3 de la loi n° 1.235. De la même manière, au titre des rangs de priorité d'emploi établis dans le cadre de la loi n° 629, il pourrait être question de conférer aux Enfants de Pays un rang supérieur aux seuls résidents de la Principauté, pour lesquels aucune condition de durée de résidence n'est exigée. Bien évidemment, pour le cas où, par extraordinaire, certains pourraient en douter, de tels droits ne pourraient jamais être supérieurs à ceux accordés à nos nationaux.

Par ailleurs, afin de pouvoir déterminer avec exactitude les droits à accorder et leurs conséquences, il paraît indispensable que le Gouvernement, notamment grâce à l'Institut Monégasque de la Statistique et des Etudes Economiques (IMSEE), opère un recensement des Enfants du Pays, non seulement au sens de l'article premier de la proposition de loi, mais également en prenant en considération ceux qui répondent à l'actuelle troisième catégorie de personnes prioritaires pour les logements dans le secteur protégé. Il est plus que temps que nous disposions d'une vision claire et précise de ces différentes catégories de la population : il s'agit d'un préalable indispensable à toute réflexion aboutie.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur de la présente proposition de loi telle qu'amendée par la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses.