

**RAPPORT**  
**SUR LE PROJET DE LOI, N° 993,**  
**PORTANT RECONNAISSANCE DES « ENFANTS DU PAYS »**  
**ET DE LEUR CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT**  
**DE LA PRINCIPAUTE DE MONACO**

(Rapporteure au nom de la Commission de Législation :  
Madame Brigitte BOCCONE-PAGES)

Le projet de loi portant reconnaissance des Enfants du Pays et de leur contribution au développement de la Principauté de Monaco a été déposé au Secrétariat Général du Conseil National le 11 avril 2019 et enregistré par celui-ci sous le numéro 993. L'annonce officielle de son dépôt est intervenue lors de la Séance Publique du 12 juin 2019, au cours de laquelle il a été renvoyé devant la Commission de Législation.

Composante importante, aux côtés des Monégasques, d'une population stable à Monaco, les Enfants du Pays, tels qu'ils sont communément désignés, font partie intégrante du tissu social de notre pays, comme en attestent les mots prononcés, en 1956, par l'Officier d'Etat civil de la Famille Souveraine, lors de l'échange des consentements du Prince Rainier III et de la Princesse Grace Kelly, par lesquels il associait à l'événement 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 [...] s'est peu à peu assimilée aux Nationaux d'origine pour se confondre avec eux dans les mêmes sentiments* ». Sans les nommer, les premières pierres étaient posées, annonçant une reconnaissance de ces ressortissants étrangers, si chers à la Principauté et aux Monégasques, à savoir les Enfants du Pays.

L'expression « Enfant du Pays » semble avoir été utilisée pour la première fois au sein du Conseil National en 1975, dans une intervention de Monsieur Charles SOCCAL, lors

d'une Séance Publique consacrée, notamment, à l'examen d'une modification de l'Ordonnance-Loi n° 669 du 17 septembre 1959, aux termes de laquelle il évoquait « *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.* ».

Cette intervention reflétait déjà les liens indissolubles qui unissent la définition des Enfants du Pays à la problématique du logement et, par voie de conséquence, à la législation encadrant ce domaine en Principauté. C'est en effet principalement par le prisme des différentes lois régissant le secteur locatif, que la notion d'Enfant du Pays a émergé et s'est construite, évoluant au fil des époques.

Pour autant, bien que des éléments d'identification apparaissent clairement dans 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, il n'existe paradoxalement aucune définition juridique des Enfants du Pays. En effet, la qualification d'Enfant du Pays reste peu aisée à appréhender, l'attachement à la Principauté étant nécessairement empreint de subjectivité et difficilement quantifiable.

Malgré cette absence de définition, l'expression « Enfant du Pays » est si couramment employée qu'on la retrouve, notamment, en 2006, dans les écritures du Ministre d'Etat devant le Tribunal Suprême, concernant une requête en inconstitutionnalité contre la loi n° 1.291 du 21 décembre 2004, modifiant la loi n° 1.235 précitée, modifiée, par lesquelles il indiquait, je cite : « *les discriminations entre propriétaires du secteur protégé et du secteur libre trouvent (...) leur justification dans des considérations d'intérêt général supérieures à l'égalité que le législateur a expressément entendu faire prévaloir ; (...) il en va de même de la différence de traitement entre locataires étrangers soumis à condition de ressources et locataires monégasques qui n'y sont pas assujettis, cette différence n'ayant ni pour objet ni pour effet de conduire au départ des enfants du pays ; (...) au surplus, ces discriminations prennent en compte les contraintes liées à l'exiguïté du territoire monégasque et, par suite, la volonté de privilégier dans l'habitat ancien l'occupation des logements par les Monégasques.* ».

Ce sont essentiellement les difficultés croissantes rencontrées par les Enfants du Pays pour se loger qui ont conduit les élus de la précédente Législature, en octobre 2017, à adopter la proposition de loi n° 231. Ce texte entendait ainsi poser, pour la première fois, une

définition de la notion d' « Enfants du Pays », sans toutefois déterminer les droits et les devoirs attachés à cette qualité, qui devaient l'être ultérieurement. En effet, on rappellera que le principal intérêt de ce texte était de constituer un point de départ à une réflexion plus poussée entre le Conseil National et le Gouvernement, sur les droits qu'il conviendrait d'accorder à cette catégorie de résidents, participant activement au développement économique, social et culturel de la Principauté.

En application de l'article 67 de la Constitution, le Gouvernement a fait part de sa décision de poursuivre le processus législatif, en transformant ladite proposition de loi en projet de loi, mais il en a limité l'objet à reconnaître la contribution des Enfants du Pays au développement de la Principauté de Monaco et sans en donner de définition, ni même les nommer expressément dans le dispositif.

En effet, ayant considéré, en première analyse, que la Constitution ne reconnaît que les « Monégasques » et les « étrangers » et qu'elle seule peut créer une catégorie particulière de la population étrangère dans l'ordre juridique interne, le Gouvernement n'a pas entendu, contrairement à la proposition de loi initiale, définir juridiquement les Enfants du Pays. Il a néanmoins souhaité reconnaître, dans la loi, la contribution de ces personnes au développement de la Principauté, à la prospérité économique, ainsi qu'à son rayonnement sur la scène internationale, tout en s'engageant à veiller à leur maintien sur le territoire monégasque. Dans cette perspective, le projet de loi entendait rappeler que des lois et ordonnances souveraines peuvent prévoir, dans le respect du principe d'égalité de traitement, des droits ou des avantages particuliers aux Enfants du Pays dans des domaines déterminés, tels que l'emploi, les aides sociales ou le logement.

A ce stade des développements, votre Rapporteur souhaite rappeler le caractère attendu d'un texte législatif pour les Enfants du Pays, lesquels appellent de leurs vœux, depuis de nombreuses années, la reconnaissance de droits attachés à cette qualité, essentiellement en matière de logement, compte tenu des difficultés rencontrées pour se loger ou se reloger en Principauté.

A ce titre, les représentants de l'Association des Enfants du Pays, rencontrés dans le cadre de l'étude de ce projet de loi, n'ont pas manqué d'exposer leurs attentes et avis sur ce

texte, regrettant notamment le caractère non normatif du dispositif projeté et l'absence de définition de la notion d'« Enfants du Pays ».

Les élus n'ont pu que partager ce regret. Tout d'abord sur un plan institutionnel, puisque le projet de loi dénature l'esprit qui a guidé les élus dans le cadre de l'élaboration et du vote de la proposition de loi initiale. Ensuite, sur un plan pratique, compte tenu de l'absence de portée juridique du dispositif du Gouvernement, qui n'apporte aucune avancée concrète en faveur de cette communauté particulière de résidents.

Au-delà de ces aspects techniques et politiques, votre Rapporteur soulignera que ce sujet revêt avant tout une dimension humaine, parce que nous connaissons tous autour de nous des voisins, amis ou membres de nos familles, que nous appelons Enfants du Pays, même si la définition n'est pas toujours identique, qui sont viscéralement attachés au pays qui les a vus naître et grandir, et dont nous tenons à préserver la présence sur le territoire monégasque.

Dans ces circonstances, dès le début de l'étude du texte, les membres de la Commission ont été guidés par une volonté de reconnaissance concrète des Enfants du Pays, souhaitant disposer d'un texte équilibré et pragmatique qui, tout en définissant cette notion, consacrerait des droits dans certains domaines spécifiques.

A cet effet, afin de tenir compte des arguments retenus dans l'exposé des motifs du projet de loi, la Commission a décidé de confier à un expert en droit public, Monsieur Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, Professeur émérite de l'Université Paris II – Panthéon-Assas, ancien Directeur des études de l'Ecole nationale d'administration de France, mais également ancien Vice-Président du Tribunal Suprême et membre du Comité Supérieur d'Etudes Juridiques de Monaco, une étude portant sur le risque d'inconstitutionnalité que représenterait la consécration d'un statut juridique des Enfants du Pays, dont la finesse d'analyse a été particulièrement utile pour les travaux de la Commission et largement saluée par ses membres.

Aux termes de cette analyse, il est ainsi ressorti que la création d'un tel statut ne serait pas inconstitutionnelle, dès lors, je cite, « *qu'il ne correspondrait pas à la reconnaissance d'une minorité nationale dotée de droits collectifs* ». En effet, il est relevé que la Constitution n'interdit pas la reconnaissance légale de communautés d'étrangers dont les membres, à titre individuel, se verraient reconnaître des droits spécifiques dans certains domaines, justifiés par

les liens particuliers qu'ils entretiennent avec la Principauté. On notera d'ailleurs que tel est déjà l'état du droit monégasque, puisque les catégories de personnes définies par 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 1er septembre 1947, modifiée, sont soumises à un statut juridique, général et impersonnel, celui des « personnes protégées », définies par référence aux liens étroits avec la Principauté.

Au regard de ces éléments, les membres de la Commission ont donc, dans un premier temps, porté une attention particulière à la détermination des critères d'identification des Enfants du Pays. Ils ont considéré que la définition prévue dans la proposition de loi initiale, à savoir « *toute personne qui, étant née à Monaco, y réside sans discontinuité depuis sa naissance, alors que l'un de ses auteurs au moins est également né en Principauté et y a également résidé sans discontinuité, au moins jusqu'à la naissance de la personne intéressée* », pouvait s'avérer trop restrictive et faire naître un sentiment d'injustice auprès de personnes ayant des attaches fortes envers la Principauté qui en seraient exclues.

Dès lors, relevant que l'attachement à la Principauté était délicat à appréhender, les élus se sont efforcés de prendre en considération la diversité des personnes revendiquant un attachement particulier à la Principauté, à savoir :

- les personnes de nationalité étrangère présentes à Monaco depuis deux générations, répondant ainsi aux attentes, exprimées de longue date, par les représentants de l'Association des Enfants du Pays ;

- celles présentes depuis leur naissance ;

- mais aussi, celles y résidant depuis au moins quarante ans.

Si les membres de la Commission ont, dans un premier temps, envisagé une définition hétérogène des Enfants du Pays, incluant ces trois catégories de personnes, ils ont, en définitive et en concertation avec le Gouvernement, opté pour une définition unique, présentant l'avantage de se prononcer, enfin, sur l'intensité des liens avec la Principauté qui doit être exigée pour avoir la qualité d'Enfant du pays et bénéficier ainsi des avantages qui lui sont attachés.

En effet, en premier lieu, s'agissant des personnes résidant depuis au moins quarante ans à Monaco, si leur sentiment d'appartenance à la communauté monégasque est incontestable, elles diffèrent des deux autres catégories en ce qu'elles ne sont pas nées en Principauté. C'est d'ailleurs sans doute pour cette raison que, dans le langage courant, ces personnes sont connues comme étant celles appartenant aux « Gens du Pays ».

En second lieu, concernant les personnes présentes en Principauté depuis deux générations et celles présentes depuis leur naissance, si les membres de la Commission considèrent légitimes les revendications de chacune d'elles, il est apparu préférable de ne pas les distinguer au sein d'une même appellation. Aussi a-t-il été décidé, *in fine*, de définir l'Enfant du Pays comme étant une personne de nationalité étrangère née à Monaco ou ayant été adoptée à Monaco durant sa minorité et y ayant toujours vécu. On notera que cette définition générale n'empêcherait toutefois pas de privilégier au sein des Enfants du Pays, au titre de l'accès au logement, les personnes présentes sur le territoire depuis plus d'une génération, que l'on pourrait communément nommer les « Petits-Enfants du Pays », en leur accordant un rang de priorité supérieur au sein de la loi n° 1.235.

On le voit donc, à travers cette définition, il n'est pas question de créer une nouvelle catégorie au sein de la population à Monaco disposant de droits collectifs, du seul fait de l'appartenance à ce statut. Il s'agit de reconnaître l'existence d'une population stable, celle des Enfants du Pays, expressément nommés dans le texte et définis de manière précise à partir de critères objectifs, partageant avec les Monégasques une communauté de destin.

Dans un second temps, les membres de la Commission se sont particulièrement intéressés aux droits qu'il était possible d'octroyer aux Enfants du Pays, en s'assurant que ceux-ci soient réellement applicables, afin de ne pas générer de déception parmi les personnes qui seraient concernées. Il convient à cet égard de préciser, si tant est que certains puissent en douter, que de tels droits ne sauraient évidemment être équivalents à ceux accordés à nos nationaux.

Dans cette perspective, il a été relevé que l'article 2 du projet de loi mentionne la possibilité d'accorder aux Enfants du Pays, à titre individuel, des droits ou des avantages en matière de logement, d'emploi ou d'aides sociales. C'est donc sur ces trois domaines qu'il

convenait de s'attarder, afin de déterminer l'étendue des droits qui pourraient leur être octroyés, par la suite, au sein de lois spécifiques. C'est d'ailleurs sur l'octroi des droits que la très grande majorité des débats de la Commission a porté.

S'agissant des aides sociales, on relèvera deux observations principales : d'une part, les conditions posées à leur attribution sont extrêmement variables et ne reposent pas nécessairement sur un critère de résidence à Monaco et, d'autre part, certaines aides sont établies par Ordonnance Souveraine, échappant ainsi à la compétence du Législateur. Fort de ce constat, et au regard du modèle social exemplaire de la Principauté dont bénéficient déjà les Enfants du Pays en tant que résidents, il a donc été décidé de ne pas réformer inutilement ce domaine. De surcroît, on précisera qu'une telle demande n'a jamais été formulée par les Enfants du Pays.

En matière d'accès à l'emploi salarié relevant de la loi n° 629 du 17 juillet 1957 tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté, il convient de souligner qu'actuellement, les Enfants du Pays disposent déjà d'un rang de priorité au titre de leur résidence à Monaco, donc sans distinction particulière basée sur une quelconque durée de résidence. Quant aux emplois publics, on relèvera d'une manière générale que seules les personnes de nationalité française bénéficient, après les nationaux, d'une priorité à l'embauche, en application de la loi n° 188 du 18 juillet 1934 relative aux fonctions publiques et de la Convention de coopération administrative avec la France de 2005.

Bien que les Enfants du Pays n'aient jamais manifesté le souhait de modifier les règles de priorité à l'embauchage, tant en matière d'emploi privé que public, les élus ont, dans un premier temps, conduits par un esprit de bienveillance, étudié l'opportunité de consacrer, dans les lois n° 629 et n° 188 précitées, un rang de priorité supérieur pour ces résidents particuliers, participant activement au développement économique de la Principauté.

Toutefois, au terme des discussions avec le Gouvernement, les membres de la Commission ont convenu qu'il était plus prudent et raisonnable de ne pas bouleverser ce secteur, dans la mesure où une telle réforme aurait inévitablement pour conséquence de complexifier le travail de la Direction du Travail et de la Direction des Ressources Humaines et de la Fonction Publique et donc de ralentir les procédures, au détriment des personnes en recherche d'emploi et au détriment des entreprises en attente de recrutement. Les membres de

la Commission ont d'autant plus été convaincus que des discussions subsistaient quant à l'articulation de cette priorité d'accès aux emplois publics avec la Convention de coopération administrative avec la France de 2005 qui prévoit une priorité, après les nationaux, en faveur des ressortissants français, sans autre distinction particulière. Aussi a-t-il été décidé de ne pas réformer ce domaine, considérant qu'il ne constituait pas un réel enjeu pour les Enfants du Pays, en ce qu'ils ne rencontrent généralement pas de difficultés pour travailler en Principauté. Rappelons que Monaco offre plus de 51.000 emplois salariés, alors que sa population ne compte que 38.350 habitants.

Enfin, en ce qui concerne le logement, on soulignera que dans l'état actuel de la loi n° 1.235, modifiée, la catégorie figurant au chiffre 3° de l'article 3, est ainsi définie : « *les personnes nées à Monaco ou ayant fait l'objet d'une adoption plénière, qui y résident depuis leur naissance ou leur adoption, à la condition que l'un de leurs auteurs ou adoptants ait également résidé à Monaco au moment de celle-ci* ». Pour autant, même s'ils sont visés en qualité de « personnes protégées », nul ne peut ignorer que la situation des Enfants du Pays reste problématique, compte tenu du nombre insuffisant d'appartements relevant du secteur protégé, des loyers élevés dans le secteur privé, ou encore de destructions d'immeubles, conduisant à une disparition progressive de cette communauté de résidents.

Dès lors, attentifs aux inquiétudes légitimes des Enfants du Pays, les élus ont eu à cœur de tout mettre en œuvre pour contribuer à maintenir leur présence sur le territoire, en proposant des solutions rationnelles qui garantiraient, par la suite, l'effectivité des droits qui leur seraient octroyés.

A ce titre, jouant son rôle de relais des préoccupations des Monégasques et de tous les résidents de la Principauté, même s'il n'est élu que par la population de nationaux, votre Rapporteur rappellera que le Conseil National s'est attelé, dès le début de ce mandat en février 2018, à trouver une solution à la crise du logement pour les Monégasques. L'exécution du Plan National pour le Logement, mis en place à l'initiative de S.A.S. le Prince Albert II et souhaité par les élus, permettra ainsi que des appartements du secteur protégé, actuellement occupés par des Monégasques en attente de logement, soient progressivement libérés, au bénéfice principalement des Enfants du Pays.



Dans le même temps, ont été étudiées des solutions pour limiter le départ progressif des Enfants du Pays, dans le cadre d'une politique globale et ambitieuse visant :

- d'une part, à la sauvegarde du secteur protégé, objectif poursuivi par le projet de loi n° 1006, en cours d'étude par la Commission du Logement, résultant de la proposition de loi n° 239, adoptée en début de mandat ;

- et, d'autre part, à encourager la réalisation de constructions nouvelles pour les Enfants du Pays, une fois la pénurie pour les nationaux résorbée.

La question de l'accès au logement constitue donc bel et bien le principal enjeu pour les Enfants du Pays, ayant guidé en grande partie les travaux de la Commission tout au long de l'étude de ce texte, qu'elle entendait inscrire dans le prolongement de la politique du logement en Principauté.

Aussi, l'objectif poursuivi par les membres de la Commission était-il, avant tout, de consacrer un rang de priorité en faveur des Enfants du Pays en matière d'accès aux logements du secteur protégé, tout en renforçant les autres critères déjà prévus, afin de maintenir, aux côtés des Monégasques, une population stable d'Enfants du Pays.

Dans cette perspective, la question de l'effectivité des droits octroyés s'est inévitablement posée et a conduit la Commission à mener une réflexion globale sur les catégories prioritaires de personnes protégées au titre de la loi n° 1.235, modifiée. En effet, il a été relevé, qu'en l'état, une personne ayant un lien personnel avec une personne monégasque, sans réelles attaches à Monaco, bénéficie d'un rang de priorité supérieur à celui correspondant aux Enfants du Pays. Pour éviter une telle situation et tenir compte des solides attaches de ces résidents de nationalité étrangère avec la Principauté, il a été jugé nécessaire de réorganiser la catégorie des personnes ayant un lien personnel avec une personne monégasque, tout en prévoyant, dans un souci de protection, que les nouvelles dispositions de la loi ne s'appliqueraient pas aux personnes déjà inscrites en qualité de personnes protégées ou déjà logées dans un appartement relevant du secteur protégé.

D'un point de vue méthodologique, votre Rapporteur soulignera qu'un important travail de refonte des critères prévus au chiffre 2° de l'article 3 de la loi n° 1.235, modifiée, a

initialement été engagé par la Commission du Logement, dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 1006, relatif 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.

Aussi, si la Commission de Législation a œuvré, dans le cadre de ses travaux sur le présent projet de loi, à modifier la loi n° 1.235, modifiée, elle a finalement décidé, dans un souci de cohérence légistique et afin de ne pas retarder le vote de ce texte, de ne conserver que la définition générale au sein du présent projet de loi, constituant ainsi le socle indispensable pour une déclinaison des droits en faveur des Enfants du Pays, notamment au sein de la loi n° 1.235, modifiée, faisant l'objet d'une réforme globale dans le cadre du projet de loi n° 1006, dont les discussions se poursuivent avec le Gouvernement. L'ensemble du dispositif visant à modifier l'article 3 de la loi n° 1.235, modifiée, précitée, a donc été déplacé au sein du projet de loi n° 1006 qui sera présenté au vote des élus, dans le courant du mois de juillet 2021, lors d'une Séance Publique Extraordinaire. Ainsi, les personnes nées à Monaco, y résidant depuis leur naissance et dont l'un des auteurs y est également né et y résidait au moment de cette naissance bénéficieront d'un rang de protection plus élevé que les personnes nées à Monaco et y ayant toujours vécu. Ces dernières bénéficieront quant à elles d'un rang de priorité supérieur aux personnes justifiant de quarante années de résidence en Principauté.

Avant de conclure, votre Rapporteur tient à remercier les représentants de l'Association des Enfants du Pays, consultés dans le cadre de l'étude du texte, dont les avis et suggestions ont pu éclairer et enrichir les travaux des membres de la Commission. De même, elle souhaite souligner les échanges constructifs intervenus entre tous les élus lors des réunions de la Commission, témoignant d'une volonté commune de faire avancer de manière concrète la cause des Enfants du Pays. Enfin, votre Rapporteur n'oublie pas de souligner l'investissement du Gouvernement dans le cadre de nos échanges Institutionnels et tout particulièrement de S.E. M. le Ministre d'Etat, des Conseillers de Gouvernement – Ministres, ainsi que de l'ensemble des membres des Directions et des Services placés sous leur autorité.

Telles sont les précisions introductives dont votre Rapporteur souhaitait faire état, avant d'en venir, à présent, à la présentation des amendements effectués par la Commission de Législation.



Concernant l'article premier du projet de loi, et ainsi que cela a été exposé précédemment, la Commission a consacré, pour la première fois de manière légale, une définition des « Enfants du Pays », correspondant aux personnes nées à Monaco ou ayant été adoptées à Monaco durant leur minorité et y ayant toujours vécu, sans discontinuité.

On relèvera, à cet égard, que cette définition s'inscrit dans le prolongement de la décision *Giorgis* rendue par le Conseil d'État français le 11 avril 2014, qui a profondément modifié la situation des Enfants du Pays de nationalité française. En effet, 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 correspondent aux « *personnes qui, y ayant constamment résidé depuis leur naissance, n'y ont jamais transféré leur domicile* ».

En outre, la Commission a inséré une exception à la condition de naissance à Monaco, lorsque la personne est née en dehors de la Principauté en raison d'un cas fortuit ou pour des raisons médicales ou de force majeure, à l'instar de ce que prévoit actuellement la loi n° 1.235, modifiée.

De même, un alinéa supplémentaire a été inséré, s'inspirant de la rédaction de l'article 5 de la loi n° 1.235, modifiée, afin de prévoir des motifs légitimes d'interruption de résidence, pour suivre des études ou formation, recevoir des soins médicaux ou remplir des obligations militaires.

L'article premier, devenu article unique du projet de loi, a donc été amendé en conséquence.



S'agissant de l'article 2, qui rappelle la possibilité, pour le pouvoir normatif, de prévoir des droits ou des avantages particuliers aux Enfants du Pays dans des domaines déterminés, les membres de la Commission ont relevé que cette disposition n'avait pas de portée juridique, en ce qu'elle se contentait d'affirmer ce qui existe déjà et dont la conformité à la Constitution a déjà été consacrée par le Tribunal Suprême.

Aussi, la Commission a-t-elle proposé un amendement de suppression de l'article 2, étant rappelé que les discussions concernant les droits accordés aux Enfants du Pays en matière de logement se poursuivront dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 1006.



Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite désormais à adopter, sans réserve, le présent projet de loi, tel qu'amendé par la Commission de Législation.