

Séance Publique Législative
du mercredi 30 juin 2021

LOI N° 1.506 DU 2 JUILLET 2021 PORTANT RECONNAISSANCE DES « ENFANTS DU PAYS » ET DE LEUR CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO

DOSSIER LÉGISLATIF - TRAVAUX PRÉPARATOIRES

SOMMAIRE

A - TRAVAUX PRÉPARATOIRES

- I. EXPOSÉ DES MOTIFS DE LA LOI ET PROJET DE LOI, N° 993, PORTANT RECONNAISSANCE DES « ENFANTS DU PAYS » ET DE LEUR CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO (p. 2)
- II. RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL (p. 5)
- III. RÉPONSE DU GOUVERNEMENT PRINCIER (p. 11)

B - LOI N° 1.506 DU 2 JUILLET 2021 PORTANT RECONNAISSANCE DES « ENFANTS DU PAYS » ET DE LEUR CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRINCIPAUTÉ DE MONACO (p. 12)

ANNEXE AU « JOURNAL DE MONACO » N° 8.547

DU 16 JUILLET 2021

I. EXPOSÉ DES MOTIFS DE LA LOI ET PROJET DE LOI

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

EXPOSÉ 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 1^{er} 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^{er} 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^{er} 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.

II. RAPPORT DU CONSEIL NATIONAL

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

(Rapporteuse 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^{er} 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 1^{er} 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 Rapporteuse 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 Rapporteuse 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 Rapporture 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 Rapporture 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 Rapporture 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'Etat 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 Rapporture vous invite désormais à adopter, sans réserve, le présent projet de loi, tel qu'amendé par la Commission de Législation.

III. RÉPONSE DU GOUVERNEMENT PRINCIER

M. le Ministre d'État.-

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers Nationaux.

À mon tour de remercier Madame le Rapporteur, Vice-Présidente du Conseil National, pour la qualité de son rapport, établi au nom de la Commission de Législation.

Ce rapport met bien en évidence les différentes étapes qui ont conduit à la présentation de ce texte, aujourd'hui, à votre vote. Par conséquent, je n'y reviendrai pas.

Nous partageons ce soir, je le crois sincèrement, une même approche. Vous l'avez dit vous-même, Madame le Rapporteur, il n'est pas question de créer une nouvelle catégorie au sein de la population de la Principauté qui disposerait de droits collectifs. L'article 32 de la Constitution ne le permet pas, seuls les Monégasques bénéficient d'un statut spécifique.

L'objet de ce projet de loi est de reconnaître l'existence sur notre territoire d'une population stable, à laquelle correspondrait l'appellation d'« Enfants du Pays », et de reconnaître également sa participation active au développement économique et social de la Principauté. En cela, ce projet de loi est conforme à la Constitution, vous l'avez vérifié auprès d'un éminent juriste que je connais bien, nous aussi, cela va de soi.

Les « Enfants du Pays », en général de nationalité française, mais pas toujours, ont grandi aux côtés des Monégasques sur les bancs de l'école, ont ensuite poursuivi leur vie professionnelle à Monaco et y résident depuis toujours, seuls ou en famille.

Il est dès lors évident que ces personnes éprouvent un profond attachement à la Principauté.

C'est de la réciprocité de cet attachement dont il est question ce soir : donner une marque de reconnaissance forte à cette population stable, c'est notre volonté commune.

Dans un contexte international particulièrement instable, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur des forces vives et, de surcroît, sur des forces fidèles. C'est ce que nous pouvons faire en comptant notamment sur les Monégasques, bien évidemment, mais aussi sur les « Enfants du Pays ». C'est bien là la plus grande des richesses.

Parce qu'il faut bien, au final, définir des critères, le Conseil National a retenu « *toute personne de nationalité étrangère née à Monaco ou adoptée à Monaco lors de sa minorité, qui y réside depuis sa naissance ou son adoption sans interruption* ». Cette définition tiendra compte bien entendu des circonstances de vie exceptionnelles, vous les avez rappelées.

Nous avons beaucoup échangé ensemble sur ces critères. Fallait-il les restreindre aux personnes qui remplissent ces conditions et dont au moins un parent les remplit également ? Fallait-il au contraire les élargir aux personnes disposant d'au moins 40 ans de résidence en continu ?

Définir, c'est exclure, et je sais que votre tâche n'a pas été facile. C'est pourquoi le Gouvernement se range à votre appréciation.

Toutefois, comme vous le rappelez fort bien, la prise en compte de ces autres critères, avec les rangs de priorité qui s'y rapportent, perdurera dans la loi n° 1.235 et donc dans l'accès au secteur protégé.

Car je vous rejoins entièrement Madame le Rapporteur, le principal enjeu est bien celui du logement.

Comme vous, nous avons rencontré la Présidente et une délégation de l'Association des « Enfants du Pays », que je tiens à saluer ce soir.

Il est clair que les « Enfants du Pays » n'ont pas de difficulté particulière pour trouver un emploi à Monaco. Les dispositifs en place dans ce domaine marchent bien, tant dans le secteur public, que dans le secteur privé. Je pense donc qu'il aurait été inutile d'y toucher, sauf à y introduire une dose de complexité qui aurait affecté les délais d'accès à l'emploi.

Nous savons en revanche que les « Enfants du Pays » peuvent être touchés par un problème de logement, dès lors qu'ils résident dans le secteur protégé et que leur propriétaire souhaite récupérer ou vendre son bien.

C'est cet aspect-là du sujet qui nous préoccupe depuis de nombreuses années. Nous y répondons déjà par des préemptions pour motif social, mais ce ne peut être que ponctuel pour les situations les plus sensibles. Nous y apportons également une réponse plus globale au travers du Plan National pour le Logement des Monégasques lancé par S.A.S. le Prince Albert II en 2019. Nous savons en effet que ce plan aboutira à terme – et vous l'avez indiqué, Madame le Rapporteur – à la libération de nombreux appartements relevant du secteur protégé au profit des « Enfants du Pays ».

Mais comme les réponses à un sujet complexe sont nécessairement multiples, nous envisageons d'autres pistes. Comme vous l'avez rappelé, nous échangeons beaucoup actuellement sur le projet de loi n° 1.006, qui vise la sauvegarde des logements relevant de la loi n° 1.235, modifiée, lors des opérations de reconstruction.

Par ailleurs, je tiens à l'annoncer publiquement ce soir, le Gouvernement discute aussi avec le Conseil National pour trouver la solution la plus adaptée, en vue de lancer une opération qui pourrait compter une trentaine d'appartements destinés aux « Enfants du Pays ». Nous avons cet objectif ensemble. Nous allons continuer à échanger pour y parvenir.

Vous le voyez, au-delà du projet de texte que nous examinons ce soir, qui permet de reconnaître l'apport des « Enfants du Pays » tout en en donnant une définition précise, des actions concrètes sont, soit déjà lancées, soit en cours de réflexion, pour démontrer à quel point ils comptent pour la Principauté.

Pour terminer sur une note plus poétique, je rappelle les mots de l'auteur Hans Christian ANDERSEN, « *La reconnaissance est la mémoire du cœur* ». Tel est bien ce dont il s'agit ce soir : reconnaître ce que sont ceux qui passent leur vie à contribuer à faire de la Principauté ce qu'elle est, c'est-à-dire l'un des plus beaux pays du monde.

Je vous remercie.

LOI

Loi n° 1.506 du 2 juillet 2021 portant reconnaissance des « Enfants du Pays » et de leur contribution au développement de la Principauté de Monaco.

ALBERT II

PAR LA GRÂCE DE DIEU

PRINCE SOUVERAIN DE MONACO

Avons sanctionné et sanctionnons la loi dont la teneur suit, que le Conseil National a adoptée dans sa séance du 30 juin 2021.

ARTICLE UNIQUE.

La Principauté de Monaco reconnaît la contribution à son développement, à sa prospérité économique ainsi qu'à son rayonnement dans le monde, des Enfants du Pays.

Est « Enfant du Pays » toute personne de nationalité étrangère née à Monaco ou adoptée à Monaco lors de sa minorité, qui y réside depuis sa naissance ou son adoption sans interruption.

Peuvent toutefois être dispensées de la condition de naissance à Monaco visée à l'alinéa précédent, les personnes qui seraient nées hors de la Principauté en raison d'un cas fortuit ou pour des raisons médicales ou de force majeure.

Ne constituent pas une interruption visée au deuxième alinéa, les périodes passées à l'étranger pour suivre des études, une formation, recevoir des soins médicaux ou remplir des obligations militaires.

Composante importante, aux côtés des Monégasques, d'une population stable et partie prenante de la vie, de l'histoire et de l'identité de Monaco, l'État 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.

La présente loi est promulguée et sera exécutée comme loi de l'État.

Fait en Notre Palais à Monaco, le deux juillet deux mille vingt-et-un.

ALBERT.

*Par le Prince,
Le Secrétaire d'État :*
J. BOISSON.



imprimé sur papier recyclé

IMPRIMERIE GRAPHIC SERVICE
GS COMMUNICATION S.A.M. MONACO

