

PROPOSITION DE LOI**DE M. Jean-Michel CUCCHI,****PORTANT SUPPRESSION DE L'ACQUISITION DE LA NATIONALITE PAR
DECLARATION CONSECUTIVE A UN MARIAGE****EXPOSE DES MOTIFS**

Si l'intitulé de certains textes de loi peut parfois prêter à confusion ou laisser planer un doute quant à leur exact contenu, tel n'est assurément pas le cas de la présente proposition de loi. En effet, le sujet est posé sans détour et en des termes clairs : il s'agit de proposer la suppression de la faculté, pour le conjoint ou la conjointe d'une personne monégasque, de pouvoir acquérir cette nationalité par déclaration consécutive à un mariage.

La surprise – si ce n'est la stupéfaction – sera sans doute de taille pour le lecteur. Elle pourrait l'être tout autant pour un observateur de la vie politique de ces dernières années, particulièrement au vu des évolutions du droit monégasque de la nationalité. En effet, qu'il s'agisse des différentes lois dites « de rattrapage », comme de la consécration progressive d'une parfaite égalité dans la transmission de la nationalité par les femmes et les hommes, c'est bien l'augmentation du nombre de nationaux qui a été, si ce n'est recherchée, à tout le moins obtenue.

Autant le préciser immédiatement, car certains ne manqueront pas de s'emparer de la présente proposition de loi et de détourner son contenu ou l'intention de ses auteurs à des fins politiciennes : le rétablissement de cette pleine égalité entre la femme et l'homme a été essentiel. Il constitue même une avancée historique et un acquis politique majeur que nul ne saurait remettre en cause.

Aussi la présente proposition de loi ne constitue-t-elle, en aucune façon, une remise en cause des avancées obtenues sur le terrain de l'égalité entre citoyens monégasques, laquelle est garantie constitutionnellement. Cela se perçoit d'ailleurs aisément pour quiconque lira attentivement l'objet de la présente proposition de loi : c'est bien la possibilité même d'acquérir la nationalité par déclaration consécutive à un mariage qu'il est question de supprimer, sans considération qui tiendrait au fait que cette acquisition résulte d'un mariage avec un ou une Monégasque. Chaque mot étant employé avec un sens précis, il sera expliqué plus avant l'importance de la référence à la notion de déclaration visant à acquérir la nationalité monégasque.

Les auteurs de la proposition de loi ont parfaitement conscience qu'il est délicat, sur ce sujet plus que tout autre, d'analyser les choses de manière pleinement objective. C'est pourquoi il paraît utile d'avoir recours à une observation de l'évolution historique du droit monégasque de la nationalité, avant d'envisager une approche plus prospective.

Bien évidemment, il ne saurait être question de retracer une telle évolution avec exhaustivité. On renverra donc ceux qui le souhaitent à un ouvrage qui fait référence en cette matière, le « *Manuel théorique et pratique de la nationalité monégasque* » de l'illustre Louis AUREGLIA. En l'espèce, on se contentera donc d'en relayer, bien modestement, ce qui, au vu de la présente proposition de loi, en constituerait la substantifique moelle.

L'éminent auteur, à partir d'un exposé tout à la fois factuel et juridique, livre une analyse pragmatique, laquelle pourrait presque heurter tant le propos paraît aller de soi. Il énonce ainsi que « *l'examen chronologique (...) permet de constater que la législation monégasque en matière de nationalité a maintes fois varié depuis plus d'un siècle, se ralliant tour à tour à des critères nouveaux, obéissant à des courants différents, quelquefois contraires, pour aboutir, après des retours et des changements d'orientation, au régime le plus restrictif qui soit* ». Il poursuit en évoquant plusieurs périodes de l'Histoire de Monaco.

Il indique, par exemple, qu'en 1822, le désir de l'Etat était d'accroître le nombre de nationaux, ce qui a conduit, durant près de cinquante ans, à favoriser le droit du sol, notamment en permettant l'obtention de la nationalité monégasque par une simple résidence continue durant dix années. En revanche, il précise, qu'en 1877, un ensemble de facteurs a contribué à faire de la Principauté un Etat prospère et attractif, de sorte que de nombreux résidents viennent s'y installer, indépendamment de l'obtention de la nationalité pourrait-on dire. Par conséquent, le droit du sol a de nouveau été restreint.

Les développements qui précèdent n'ont pas pour objectif de servir de fait justificatif ou de minorer les conséquences de la présente réforme de la nationalité. Ils sont simplement destinés à montrer, qu'au-delà la conception presque noble et sacrée de la nationalité, laquelle traduit juridiquement les liens qui unissent le Prince à Ses sujets et l'Etat à ses citoyens, le droit de la nationalité obéit aussi à une logique utilitariste. Louis AUREGLIA l'énoncera de manière parfaitement limpide : « *Le droit n'est pas immuable. Il se conforme et s'adapte aux besoins. En matière de nationalité notamment, il s'inspire des intérêts supérieurs de l'Etat.* ». Et l'on pourrait ajouter, des intérêts des nationaux eux-mêmes.

Comment dès lors définir les intérêts supérieurs de l'Etat et des Monégasques ? A cette interrogation, il est certain que chacun disposera de sa propre opinion et les auteurs de la présente proposition de loi ont donc conscience que leur raisonnement peut ne pas être partagé par tous. Il est tout aussi certain que la réponse peut différer de manière très substantielle, selon que l'on se positionne de manière abstraite ou concrète. Aussi s'efforcera-t-on plutôt d'énoncer deux éléments fondamentaux à intégrer lors de toute évolution du droit monégasque de la nationalité :

- le territoire de la Principauté est strictement circonscrit et son accroissement ne peut se faire à la demande ; l'exemple du projet d'extension en mer en atteste, plus d'un milliard d'euros pour à peine six hectares, de surcroît dépourvus de logements pour les Monégasques.

TC

Cette exigüité a des conséquences sur la possibilité « physique » de construire des logements et autres infrastructures nécessaires aux besoins de la population, à l'instar des écoles par exemple, et sur le coût que cela représente ;

- les nationaux disposent d'un cadre résolument privilégié. L'Etat monégasque est particulièrement bienveillant, ce qui se caractérise, notamment, par des dépenses sociales importantes et l'accès à des prestations de qualité. Cela ne peut, de plus, être complètement déconnecté de l'absence de fiscalité directe.

Aussi évident que cela puisse paraître, l'évolution de la nationalité monégasque invite donc à s'interroger sur les relations entre Monégasques, sur le terrain de l'accès aux droits et plus généralement sur l'égalité entre eux, comme sur les relations entre les Monégasques et les autres résidents.

De tout temps, les Monégasques ont en effet été minoritaires sur leur propre territoire, et ce que l'on prenne en compte l'ensemble de la population qui y est établie ou chacune des nationalités qui la compose. Lors du dernier recensement réalisé par les autorités monégasques en 2016, on dénombrait ainsi, en Principauté, 8 378 résidents de nationalité monégasque, 9 286 résidents de nationalité française et 8 172 résidents de nationalité italienne, sur un total de 37 308 habitants. La communauté monégasque résidente est donc désormais la deuxième plus représentée, même si elle reste globalement minoritaire.

Il est en outre intéressant de relever que, selon les derniers chiffres communiqués par le Gouvernement, on compte, au 30 juin 2017, 9 203 Monégasques, de sorte que, si ceux-ci résidaient tous en Principauté, il serait en passe de devenir, à très brève échéance, la première communauté de Monaco. Si ce caractère minoritaire de la population monégasque est parfois considéré comme une faiblesse, ne négligeons pas qu'il est l'un des principaux arguments développés par les pouvoirs publics pour légitimer les régimes de protection et de priorité dont jouissent les Monégasques, lesquels sont exorbitants pour nos voisins européens.

Qu'en sera-t-il par conséquent dans les prochaines années ? C'est à ce stade qu'une démarche prospective et scientifique doit venir nourrir la réflexion et, à cet égard, les auteurs de la présente proposition tiennent à saluer la transparence du Gouvernement quant à la communication des données qui vont être détaillées ci-après et le travail essentiel joué par l'IMSEE.

Il est ainsi expliqué que la population monégasque augmente en moyenne, chaque année, d'un peu plus d'une centaine de personnes à raison, d'une centaine de personnes du fait de la filiation, d'une soixantaine pour les cas d'acquisition par déclaration consécutive à un mariage, d'une vingtaine par naturalisation, auxquelles il convient de retrancher approximativement quatre-vingts décès.

Sur cette base, le nombre de nationaux franchirait la barre symbolique des dix mille entre 2020 et 2030 (10 468 Monégasques en 2030) et se rapprocherait des quinze mille en 2070, 14 794 exactement.

Autant le dire sans détour, les auteurs de la présente proposition de loi peinent à entrevoir quelle pourrait être la situation du logement en Principauté avec un nombre de nationaux aussi conséquent, sachant que l'Etat ne parvient pas, à l'heure actuelle, à loger l'ensemble des Monégasques en Principauté conformément à leur besoin. Plus généralement, quel serait l'impact sur les finances publiques et quelles seraient les répercussions sur l'attractivité et le développement économique de la Principauté ?

Dès lors, laisser la situation en l'état reviendrait clairement à dire aux Monégasques que leur vie doit être à l'extérieur de leur Pays. Peut-on concevoir que les nationaux d'un Etat soient dans l'obligation de ne pas y résider ? Comment se figurer – et même qualifier – un Etat dépourvu d'une grande partie de sa composante nationale ?

Il faut reconnaître que cela peut laisser perplexe et invite forcément à s'interroger sur une multitude de sujets que la présente proposition de loi ne peut malheureusement pas dresser. Tel n'est d'ailleurs pas son objet.

Toujours est-il que le constat est alarmant et qu'il en va de notre responsabilité que d'apporter une première solution visant à infléchir l'évolution du nombre de nationaux sur les cinquante prochaines années. Dans la mesure où il serait ubuesque d'évoquer des pistes tenant à la natalité, comme il ne saurait être question de limiter les naturalisations, ces dernières relevant de la prérogative exclusive du Souverain, le seul facteur sur lequel il est possible d'influer par la loi reste l'acquisition de la nationalité par déclaration consécutive à un mariage.

Pour autant, encore faut-il que les conséquences soient perceptibles et, à ce titre, les projections communiquées par le Gouvernement ne laissent aucune place au doute. En admettant que la possibilité d'acquérir la nationalité monégasque soit supprimée à l'horizon 2020, ce qui est au demeurant réaliste en termes de calendrier législatif, le nombre de Monégasques en 2070 serait ramené à 11 803, contre 15 794 à défaut d'une telle suppression.

Aussi la solution semble-t-elle s'imposer d'elle-même, ce que le dispositif de la proposition de loi s'efforcera de retranscrire par un article unique.

Sous le bénéfice de ces observations générales, la proposition de loi appelle désormais les commentaires techniques exposés ci-après.

♦♦♦

L'article unique de la présente proposition de loi appelle peu de commentaires au vu de ce qui précède. La rédaction n'en est d'ailleurs peut-être pas la plus pertinente, mais ce point pourra être corrigé ultérieurement.

JL

Ainsi, il s'agit de procéder à l'abrogation des dispositions permettant au conjoint ou à la conjointe d'une personne de nationalité monégasque d'acquérir la nationalité par déclaration consécutive à un mariage. Celles-ci figurent à l'article 3 de la loi n° 1.155 du 18 décembre 1992 relative à la nationalité, modifiée. Corrélativement, le second alinéa de l'article 4 de cette même loi n° 1.155, destiné à éviter les situations d'apatridie du fait de l'intransmissibilité de la nationalité monégasque obtenue par déclaration consécutive à un mariage, devient sans objet et doit également être abrogé.

Bien évidemment, l'abrogation de ces dispositions ne doit valoir, pour les auteurs de la présente proposition de loi, que pour l'avenir. La question d'une application au mariage en cours aurait toutefois pu se poser, juridiquement, ce d'autant que les conditions d'obtention de la nationalité sont traditionnellement appréciées au moment où l'acte qui en est la concrétisation est réalisé.

Il est donc préférable de lever toute ambiguïté en indiquant que les articles abrogés demeurent en vigueur pour les mariages conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la réforme.

Ceci étant dit, il convient d'indiquer que la présente proposition de loi doit en réalité être conçue comme la première phrase d'une réforme sociétale plus importante. En effet, cette dernière ne sera complète qu'à la condition de solutionner deux sujets qui sont intrinsèquement liés :

- réfléchir au maintien du mariage en tant que critère d'obtention de la nationalité monégasque. En effet, seule l'acquisition quasi-automatique par déclaration serait ici supprimée, mais les auteurs de la présente proposition de loi considèrent que le mariage pourrait permettre un accès facilité à la naturalisation, ce qui conférerait au Prince Souverain une prérogative exclusive en la matière ;

JM

- repenser les droits octroyés aux conjoints non divorcés de personne monégasque, ce qui leur assurerait une pleine intégration dans la vie civile monégasque, indépendamment des considérations tenant à la nationalité.



Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

DISPOSITIF

Article unique

L'article 3 et le second alinéa de l'article 4 de la loi n° 1.155 du 18 décembre 1992 relative à la nationalité, modifiée, sont abrogés à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Ils demeurent en vigueur pour les mariages conclus antérieurement à cette entrée en vigueur.



Jean-Michel CUCCHI