

N-1-11
29 juillet 2011

CONSEIL NATIONAL						
Arrivé le		30 AOUT 2011				
N°						
P	DG	SG	COM	SOC	JUR	S
Diff.		S.A.D.			A cl.	

№ 887

**PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI N° 1.155 DU 18 DECEMBRE 1992
RELATIVE A LA NATIONALITE**

EXPOSE DES MOTIFS

En accord avec le Conseil National, et à la suite de nombreux échanges institutionnels, le Gouvernement Princier a envisagé une évolution du droit de la nationalité destinée à parfaire notre actuelle législation.

Se déduisent, en effet, des dispositions de la loi n° 1.155 du 18 décembre 1992 modifiée, relative à la nationalité, deux différences de situation entre l'homme et la femme. La première a trait aux conditions dans lesquelles la nationalité monégasque s'acquiert par l'effet du mariage et la seconde aux conditions de sa transmission ultérieure à l'égard des enfants nés des personnes ainsi devenues monégasques.

D'une part, et pour ce qui concerne l'acquisition de la nationalité monégasque par mariage, la différence consiste en ce que le conjoint étranger d'une femme monégasque n'acquiert jamais la nationalité monégasque du fait du mariage ; il peut seulement, à condition d'être majeur et de justifier de dix ans de résidence habituelle à Monaco (sauf dispense accordée par le Prince), solliciter sa naturalisation, laquelle n'est jamais un droit.

En revanche, l'épouse étrangère d'un homme monégasque devient automatiquement monégasque, par simple déclaration, dès lors qu'elle peut justifier de certaines conditions, en particulier une durée de vie maritale effective de cinq ans.

D'autre part, et pour ce qui est de la transmission de la nationalité monégasque aux enfants, la différence de situation entre l'homme et la femme résulte de ce que le conjoint d'une femme monégasque ayant bénéficié d'une naturalisation transmet automatiquement sa nationalité monégasque à ses enfants, pourvu que ceux-ci soient mineurs au moment de la naturalisation ; quant aux enfants nés après la naturalisation, ils bénéficient dans tous les cas, y compris lorsqu'ils sont issus du remariage de leur père après divorce ou veuvage, de la règle posée à l'article premier de la loi n° 1.155 : « *[est monégasque] : 1° Toute personne née d'un père monégasque* ».

Inversement, la femme devenue monégasque par mariage ne peut pas transmettre, en cas de divorce, à ses enfants nés d'un nouveau lit, sa nationalité monégasque ainsi acquise.

Dans ces conditions et en posant l'impossibilité pour elle de transmettre, à son tour, sa nationalité consécutivement à la dissolution de son mariage, notre droit positif actuel comporte les éléments propres à créer des situations d'apatridie s'agissant des enfants que cette femme aurait eus, en dehors du mariage, nés de père inconnu ou de ceux qu'elle aurait conçus pendant le mariage mais à l'égard desquels la présomption de paternité du mari aurait été écartée.

Aussi, le présent projet de loi poursuit-il le double objectif de mettre fin aux disparités de situation signalées de la sorte et de résoudre le sort des enfants nés de père inconnu actuellement exposés à un risque d'apatridie.

A ce titre, le projet de loi marque une nouvelle étape dans le long processus législatif d'évolution du droit de la nationalité lequel, entamé par la loi n° 572 du 18 novembre 1952, tend, depuis lors, à instaurer, au fil des réformes successives (1990, 1992, 2002, 2003, 2005), une égalité toujours plus accrue entre les droits des hommes et ceux des femmes en matière de nationalité, dans le respect du droit constitutionnel monégasque qui affirme le principe d'égalité (articles 17 et 32 de la Constitution).

Par le dépôt du présent projet de loi, le Gouvernement Princier entend ainsi entretenir, au nom de ce principe, une dynamique législative essentielle à la qualité générale de la norme.

Cela étant et d'une manière générale, lorsqu'il s'agit de faire disparaître des inégalités, deux méthodes sont envisageables : soit étendre aux autres catégories les avantages qui seraient détenus par l'une d'elles, soit les réduire.

Appliquées à la situation législative actuelle qui impose aux hommes mariés à une Monégasque de solliciter, s'ils le souhaitent, une naturalisation tandis que les femmes qui épousent un Monégasque peuvent devenir monégasques par simple déclaration au bout de cinq ans de mariage, la première méthode consisterait à maintenir le principe de l'acquisition de la nationalité monégasque au titre du mariage pourvu que, dans cette hypothèse, les conditions légalement exigées, soient les mêmes pour les hommes et pour les femmes. La seconde méthode conduirait, en revanche, à supprimer purement et simplement ce mode d'acquisition en ne laissant subsister que la seule procédure de naturalisation qui deviendrait l'unique recours ouvert aux conjoints intéressés.

Le projet de loi opte fondamentalement pour la première méthode.

Il consacre effectivement une extension aux hommes de la possibilité, réservée aujourd'hui aux femmes, d'acquérir, par simple déclaration, la nationalité monégasque.

Ce faisant, il rejette la seconde méthode qui consisterait à envisager la suppression de l'acquisition de la nationalité du fait du mariage. Cette suppression entraînerait, sans aucun doute, corrélativement, une explosion des demandes de naturalisation, avec toutes conséquences y afférentes.

De fait, sans préjudice de toute référence à la pratique suivie en matière de naturalisation des époux de femmes monégasques, l'option retenue a consisté à uniformiser le délai de vie maritale à dix ans de manière à établir un équilibre entre l'augmentation induite du nombre de nationaux et la stabilité des situations maritales.

Le projet de loi met ainsi en œuvre des règles d'acquisition de la nationalité monégasque moins contraignantes en faveur des hommes qui sont mariés à une Monégasque, cet assouplissement étant, en quelque sorte, compensé par l'allongement de cinq à dix ans de la durée de vie maritale exigée au terme de laquelle les femmes épouses d'un Monégasque peuvent actuellement souscrire la déclaration en vue d'acquérir la nationalité de leur mari.

Toutefois, et dans le respect du principe fondamental du *jus sanguinis* autour duquel le droit de la nationalité s'est historiquement construit, le projet de loi n'entend pas remettre en cause la règle traditionnelle selon laquelle la personne devenue monégasque par mariage se voit privée de la possibilité de transmettre, à son tour, la nationalité monégasque à ses enfants nés d'un nouveau lit avec une personne étrangère.

Il s'agit par là même d'éviter que le passage à une procédure unique d'acquisition de la nationalité par mariage ne soit constitutive d'une source substantielle et non maîtrisable d'augmentation de la population des nationaux.

En outre et dans le même sens, le projet de loi introduit, expressément, une seconde restriction d'ordre juridique laquelle tient à l'impossibilité pour la personne devenue monégasque par mariage de transmettre, par la même voie, sa nationalité monégasque, en cas de remariage, à son nouveau conjoint étranger.

A cet égard, il convient de préciser que ces dispositifs législatifs destinés à restreindre, pour les personnes devenues monégasques par mariage, leur potentiel de transmission de la nationalité monégasque ne méconnaissent nullement l'article 17 de la Constitution aux termes duquel « *Les Monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a pas entre eux de privilèges* ».

Il est, en effet, depuis longtemps admis par la jurisprudence constitutionnelle monégasque – qui rejoint, en cela, celle des juridictions administratives et constitutionnelles 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'objet poursuivi par la disposition législative procédant à ce traitement différencié.

En l'espèce, le mode d'acquisition de la nationalité monégasque – par naturalisation ou par déclaration postérieurement à un mariage – peut être regardé comme générateur d'une telle différence de traitement.

En effet, la naturalisation a la nature juridique d'un acte de Souveraineté du Chef de l'État exerçant l'une des prérogatives régaliennes prévues par l'article 15 de la Constitution. Ainsi, pour le naturalisé, tout se passe comme s'il avait reçu la nationalité à sa naissance si ce n'est que pour garantir son « arrimage » à la communauté des sujets du Prince, la loi l'oblige à se défaire de sa ou de ses précédentes appartenances nationales mais en lui permettant corrélativement de transmettre la nationalité monégasque à ses enfants mineurs. *Mutatis mutandis*, le traitement des adoptés est, pour des motifs du même ordre, similaire à celui des naturalisés.

La faculté, pour les épouses ou époux de Monégasques, d'opter pour la nationalité monégasque par déclaration a, en revanche, une nature juridique éminemment distincte de celle de la naturalisation. Effectivement, loin de résulter d'un acte de Souveraineté, l'entrée en possession de la nationalité monégasque ne procède, dans ce cas, que de l'effet attaché par la loi à un accord de volonté entre deux personnes privées, en l'occurrence le contrat de mariage.

Il y a donc bien là deux catégories susceptibles d'être régies différemment par la loi au regard de la transmission de la nationalité dès lors que, depuis toujours, la législation de la Principauté en ce domaine a eu pour objectif la maîtrise du nombre de Monégasques, la cohésion de la communauté nationale ainsi que la préservation de son identité.

Cela étant, la différence de traitement entre descendants de personnes de nationalité monégasque, fondée sur un tel objectif légitime, ne saurait avoir pour effet de priver un enfant de son droit à une nationalité.

C'est d'ailleurs au nom du droit de tout enfant à une nationalité que le projet de loi opère une rupture fondamentale avec le droit existant et la tradition juridique de la Principauté en matière de nationalité, en instaurant au bénéfice des personnes qui aspirent à devenir monégasques par mariage la possibilité de conserver leur nationalité d'origine.

Cette solution législative a pu apparaître un temps contraire au respect du principe de perte de la nationalité étrangère d'origine préalablement à l'exercice du droit d'option, principe qui était fondé tant sur la tradition propre au droit de la nationalité monégasque que sur un impératif supérieur, celui de prévenir le développement, au sein de la communauté des Monégasques, d'une composante bi ou plurinationale, laquelle pourrait, à terme, affecter la cohésion, l'identité et l'unité nationales.

Après réflexion, il est néanmoins apparu en définitive que l'évolution législative consistant à admettre que le conjoint étranger d'un Monégasque puisse conserver sa citoyenneté d'origine permettrait d'atteindre l'objectif de supprimer les cas dans lesquels des enfants se retrouveraient exposés à un risque d'apatridie tout en n'ayant qu'un effet marginal sur l'essor des doubles nationaux.

En outre, la règle permettant à l'époux étranger de conserver sa nationalité d'origine apporte une solution à une hypothèse nouvelle d'apatridie, découlant d'une autre règle du projet de loi, tenant à ce que l'impossibilité pour la femme de transmettre la nationalité monégasque qu'elle aura acquise par mariage sera étendue à l'homme au nom du principe d'égalité.

Dans cette perspective, en effet, si au sein de deux couples, les époux devenus monégasques par mariage décidaient, après divorce, de s'unir pour avoir ensemble des enfants, ceux-ci, qu'ils aient été ou non conçus au cours du nouveau mariage, ne pourraient acquérir la nationalité monégasque bien qu'issus d'un père et d'une mère, tous deux monégasques.

Ils pourront cependant acquérir la nationalité étrangère de l'un ou l'autre de leurs parents que ces derniers auront pu conserver du fait des dispositions projetées.

Celles-ci devront conduire à la modification du chiffre 1°) de l'article premier de la loi n° 1.155 afin d'étendre à l'homme l'impossibilité de transmettre la nationalité monégasque acquise par déclaration, comme tel est d'ores et déjà le cas pour la femme.

Sous le bénéfice de ces considérations d'ordre général, le présent projet de loi appelle les observations ci-après.

L'article premier du projet de loi modifie la règle – figurant à l'origine à l'article 18 de la Constitution et rendue au domaine de la loi à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2002 - selon laquelle il suffit d'être né d'un père monégasque pour être monégasque, sans autre précision quant au mode d'acquisition, par le père, de cette nationalité (chiffre 1° de l'article premier de la loi n° 1.155).

Ainsi, telle que prévue actuellement, cette attribution de la nationalité monégasque aux enfants d'un père monégasque entre en contradiction avec le principe, consacré par le projet de loi, de généraliser l'impossibilité faite à toute personne, homme ou femme, devenue monégasque par déclaration, de transmettre, consécutivement à une dissolution du mariage avec le conjoint monégasque, la nationalité monégasque à des enfants nés d'un nouveau lit avec un étranger.

L'objet de la modification consiste, dès lors, à introduire une condition supplémentaire à l'attribution de la nationalité monégasque aux enfants nés d'un père monégasque tenant à ce que ce dernier n'ait pas antérieurement acquis sa nationalité par l'effet du mariage.

L'article 2 du projet de loi opère une refonte des dispositions de l'article 3 de la loi précitée qui réglait, pour l'étrangère mariée à un Monégasque, les conditions d'acquisition de la nationalité monégasque par l'effet du mariage.

Ainsi, l'évolution législative conduit à porter de cinq à dix ans la durée de vie maritale commune et à prévoir que la personne étrangère ne pourra pas acquérir la nationalité monégasque par déclaration après son mariage avec un Monégasque si celui-ci a lui-même antérieurement acquis cette nationalité par la même voie.

Par ailleurs, le projet de loi maintient l'exigence d'une communauté de vie avec le conjoint monégasque au moment de la demande, déjà prévue par la législation actuelle.

Force est de surcroît de garder à l'esprit que la règle nouvellement introduite conduisant à ce que le conjoint étranger du Monégasque puisse, désormais, conserver sa nationalité étrangère au moment où il souscrit sa déclaration ne saurait suffire, à elle seule, pour faire disparaître tout risque d'apatridie.

Car si le cumul de nationalité se trouve dorénavant consacré par le droit monégasque, encore faut-il que ce cumul puisse également être admis par la législation de l'État d'origine du déclarant ou qu'il ne se heurte pas à l'application d'une convention internationale – bilatérale ou multilatérale – qui, destinée à faire cesser les cas de pluralité de nationalité, aurait pour effet de faire perdre à l'intéressé sa nationalité antérieure.

C'est pourquoi il est apparu nécessaire d'insérer dans la loi une condition supplémentaire tendant à ce que le conjoint étranger ne puisse acquérir, par déclaration consécutivement à son mariage, la nationalité monégasque, dans son cas non transmissible, que si cette acquisition ne lui ferait pas perdre sa nationalité d'origine par l'effet d'une loi étrangère ou d'un traité ou d'un accord international.

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 4 de la loi n° 1.155 afin que l'obligation légale de renoncer à sa nationalité d'origine préalablement à l'exercice du droit d'option, applicable, en l'état actuel, à tous les cas d'acquisition de la nationalité monégasque par déclaration, ne concerne, dorénavant, que la déclaration formée par l'étranger au titre de son adoption par une personne monégasque.

Ainsi, en ne visant que l'étranger qui souscrit une déclaration « *conformément aux dispositions de l'article 2* », la nouvelle rédaction de l'article 3 de la loi n° 1.155 entérine l'abandon du principe de perte de la citoyenneté d'origine dans la cadre d'une déclaration formée au titre du mariage avec un ressortissant monégasque, permettant dès lors aux époux de Monégasques de conserver leur nationalité antérieure.

Sur le plan terminologique, il y a lieu de préciser que le terme « *étranger* » employé à cet article de la loi couvre aussi bien l'homme étranger que la femme étrangère.

Par ailleurs, et dans le droit fil de la nouvelle condition introduite à l'article 3 de la loi n° 1.155 consistant à n'ouvrir le droit d'option pour le conjoint étranger que si l'exercice de ce droit ne lui ferait pas perdre sa nationalité antérieure, le projet de loi prévoit désormais que l'étranger qui souscrit une déclaration en vue d'acquérir la nationalité monégasque par l'effet du mariage s'engage formellement à ne pas renoncer à sa ou ses nationalités d'origine.

En effet, si, en cas d'acquisition volontaire de la nationalité monégasque, la perte de la nationalité antérieure peut s'opérer de manière automatique, sans autre condition, par application de la loi étrangère ou d'une convention internationale, d'autres États prévoient la possibilité pour leurs ressortissants de renoncer volontairement à leur nationalité d'origine lorsqu'ils en possèdent une autre.

Aussi, et pour donner toute sa portée à l'engagement de ne pas répudier ou décliner la nationalité d'origine introduit à l'article 4 de la loi n° 1.155, l'article 4 du projet de loi prévoit de sanctionner pénalement la personne qui, une fois devenue monégasque par l'effet du mariage, ferait en sorte, volontairement, de perdre, conformément à la législation de son État d'origine, sa nationalité antérieure par répudiation ou déclaration de renonciation.

Si, d'une manière générale, le recours à la sanction pénale est requis pour les comportements des individus commettant des faits d'une gravité importante, le Gouvernement a estimé qu'en l'espèce, le non respect de l'engagement du conjoint étranger de ne pas abandonner sa nationalité d'origine caractériserait la volonté délibérée de l'intéressé de contourner la loi, en organisant les conditions d'une éventuelle apatridie pour les enfants qui viendraient à naître, par exemple, dans le cadre d'un remariage avec un conjoint étranger.

Ainsi, et pour dissuader ces personnes de placer sciemment les autorités monégasques face à des situations d'apatridie organisées que seules d'éventuelles naturalisations « forcées » pourraient faire cesser, le projet de loi crée un nouvel article 21-1 qui renvoie à l'article 103 du Code pénal le fait de ne pas respecter l'engagement exigé lors de la déclaration, exposant alors l'intéressé à une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement et à une amende de 2.250 à 9.000 euros.

L'article 5 du projet de loi prévoit que les dispositions nouvelles de la loi s'appliqueront immédiatement à tous les mariages quelle que soit la date de célébration.

Toutefois, la loi ne remet pas en cause le droit, pour les femmes déjà mariées à un Monégasque au moment de son entrée en vigueur, d'opter pour la nationalité monégasque au bout de cinq ans postérieurement au mariage.

S'agissant des hommes étrangers ayant épousé une Monégasque antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, ceux-ci pourront souscrire leur déclaration dans le délai de dix ans à compter du mariage ouvert par les nouvelles dispositions.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

* * * * *

PROJET DE LOI

Article premier

Le chiffre 1°) de l'article premier de la loi n° 1.155 du 18 décembre 1992 est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1°) Toute personne née d'un père monégasque sauf si celui-ci a acquis sa nationalité par déclaration en application des dispositions de l'article 3 ; ».

Article 2

L'article 3 de la loi n° 1.155 du 18 décembre 1992 est modifié comme suit :

« L'étrangère ayant épousé un Monégasque ou l'étranger ayant épousé une Monégasque peut, dans des conditions fixées par ordonnance souveraine, acquérir la nationalité monégasque par déclaration, à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la célébration du mariage, à condition :

- *que la communauté de vie avec son conjoint monégasque n'ait pas cessé au moment de la demande, sauf veuvage non suivi de remariage ;*
- *que ce conjoint n'ait pas lui-même acquis la nationalité monégasque par déclaration consécutivement à un précédent mariage ;*
- *que cette acquisition volontaire de la nationalité monégasque n'ait pas pour effet de lui faire perdre sa nationalité d'origine par application d'une loi étrangère ou d'une convention internationale. »*

Article 3

L'article 4 de la loi n° 1.155 du 18 décembre 1992 est modifié comme suit :

« L'étranger qui souscrit une déclaration en vue d'acquérir la nationalité monégasque conformément aux dispositions de l'article 2 doit, dans des conditions fixées par ordonnance souveraine, soit justifier de la perte de sa nationalité d'origine, soit établir qu'il est dans l'impossibilité de procéder à cet acte.

L'étranger qui souscrit une déclaration en vue d'acquérir la nationalité monégasque conformément aux dispositions de l'article 3 doit, dans des conditions fixées par ordonnance souveraine, déclarer qu'il s'engage à ne pas renoncer à sa ou ses nationalités d'origine ».

Article 4

Est inséré dans de la loi n° 1.155 du 18 décembre 1992, susvisée, un article 21-1 ainsi rédigé :

« La personne de nationalité monégasque ayant acquis cette nationalité par déclaration en application de l'article 3 qui renonce à sa ou ses nationalités d'origine en méconnaissance de la déclaration mentionnée à l'article 4 est punie des peines prévues à l'article 103 du Code pénal ».

Article 5

Les dispositions de l'article 3 de la loi n° 1.155 du 18 décembre 1992 telles que modifiées par la présente loi s'appliquent immédiatement à toutes les personnes mariées antérieurement ou postérieurement à la date d'entrée en vigueur de ladite loi.

Toutefois, pour les femmes étrangères ayant épousé un Monégasque antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, le délai de dix ans prévu audit article 3 est réduit à cinq ans.
