

RAPPORT SUR LA PROPOSITION DE LOI, N°245,
RELATIVE AU CONTRAT DE COHABITATION FAMILIALE

(Rapporteur au nom de la Commission des Droits de la Femme et de la Famille :
M. Pierre VAN KLAVEREN)

La proposition de loi relative au contrat de cohabitation familiale a été transmise au Secrétariat Général du Conseil National le 23 octobre 2019 et enregistrée par celui-ci sous le numéro 245. Elle a été déposée lors de la présente Séance Publique et renvoyée devant la Commission des Droits de la Femme et de la Famille, qui en avait d'ores et déjà achevé l'étude.

La présente proposition est très spécifique à bien des égards, en ce qu'elle est, avant tout, une proposition de loi d'ordre contextuel. Ainsi, son existence n'a de sens, pour les élus, qu'en raison de ses interactions avec le processus législatif lié à l'étude du projet de loi, n° 974, relative au contrat de vie commune.

Dès lors, et comme le rappelle à juste titre son exposé des motifs, la proposition de loi, présentée aujourd'hui à la délibération de l'Assemblée, ne peut se comprendre qu'à l'aune du travail d'amendements qui a été celui du Conseil National, dans le cadre de l'étude du contrat de vie commune.

Ce travail d'amendement, pleinement respectueux de nos Institutions et de notre Constitution, doit être quelque peu expliqué ce soir. En effet, dans la mesure où les élus ont souhaité, dans un souci d'apaisement, ne pas présenter le projet de loi, n° 974, relative au contrat de vie commune lors de la présente Séance Publique, ainsi que l'Assemblée l'avait initialement envisagé, le Gouvernement ayant fait savoir, de manière informelle, qu'il retirerait le projet de loi amendé, il importe, pour la bonne compréhension de chacun, d'indiquer, très

synthétiquement, quels sont les objectifs poursuivis par le Conseil National sur le contrat de vie commune.

Ils sont essentiellement de deux ordres :

- offrir une reconnaissance officielle et sociale aux nombreux couples vivant en union libre ;
- doter ces couples d'un cadre juridique clair, leur donnant la possibilité d'organiser les aspects patrimoniaux de leur vie conjugale, tout en leur conférant une protection effective, non seulement dans les divers aspects de leur vie commune, mais aussi face aux aléas de l'existence.

Pour le Conseil National, la mouture initiale du projet de loi n° 974 ne permettait pas d'atteindre ces objectifs, pourtant fondamentaux. En effet, le Gouvernement avait pris le parti de ne pas distinguer clairement, au sein d'un même texte relatif à la vie commune, la communauté de vie, et donc de lit, avec la communauté de toit entre les membres d'une même famille. De plus, aucun droit substantiel n'était alloué aux couples sur le plan social, ne serait-ce, par exemple, qu'au niveau de la couverture maladie.

Par cohérence, la Commission se devait d'amender ledit projet de loi :

- d'une part, en supprimant toute référence à la famille au sein du contrat de vie commune, pour réserver ce contrat aux couples vivant en union libre, comme le faisait d'ailleurs la proposition de loi, n° 207, relative au pacte de vie commune, que le Gouvernement avait pourtant accepté de transformer en projet de loi ;
- d'autre part, en complétant les droits susceptibles d'être alloués au partenaire d'un contrat de vie commune, par exemple au niveau de la couverture maladie, de la succession ou encore du contrat habitation-capitalisation.

Ces éléments avaient été portés à la connaissance du Gouvernement dès le 4 mars 2019. Faute de réponse, il l'avait relancé le 9 mai 2019, ce qui lui avait permis d'obtenir, le 14 mai 2019, une réunion de travail en présence de Monsieur le Conseiller de Gouvernement-

Ministre de l'Intérieur, de Monsieur le Conseiller de Gouvernement-Ministre des Affaires Sociales et de la Santé et de Monsieur le Directeur des Affaires Juridiques. A cette date, le Conseil National ne disposait d'aucune position officielle écrite du Gouvernement, ce qui l'a conduit à adresser une nouvelle correspondance le 31 mai 2019. Une autre réunion de travail s'était alors tenue à l'Archevêché, le 7 juin 2019, en la présence du Président du Conseil National, de la Présidente de la Commission des Droits de la Femme et de la Famille, de votre Rapporteur, de celle de Monseigneur l'Archevêque, de Monseigneur le Vicaire Général, ainsi que des membres du Gouvernement susmentionnés. A l'issue de cette réunion, il avait été convenu verbalement que le Gouvernement devait, dès le mois de septembre, apporter des éléments complémentaires au Conseil National, ce qui ne fut pas le cas. Le Conseil National, faisant déjà preuve de bonne volonté, avait ainsi accepté de repousser l'examen du contrat de vie commune à la Session d'Automne, alors même qu'il était prêt à le voter avant l'été.

Dans le cadre de ces échanges, le Conseil National avait indiqué que le souci de protection des familles était légitime – sans toutefois qu'à la connaissance des élus, il y ait des personnes l'ayant sollicitée –, mais que cet objectif ne pouvait être atteint, de manière satisfaisante, dans le cadre du contrat de vie commune, tel qu'il avait été déposé par le Gouvernement. Or, jamais notre Assemblée n'a été mise en mesure, ces derniers mois, de pouvoir échanger concrètement avec le Gouvernement sur l'ensemble de ses propositions et de ses amendements. Et, si le Gouvernement vient enfin d'adresser une réponse au Conseil National, laquelle a été reçue le 28 octobre 2019, soit deux jours avant cette Séance Publique pourtant programmée de longue date, chacun conviendra que cette réception tardive, pour une Séance Publique prévue au 30 octobre 2019, n'a évidemment pas permis aux élus d'en prendre une connaissance approfondie.

Cela étant, et dans le souci de faire, une fois de plus, un nouveau signe d'ouverture dans la direction du Gouvernement et de l'Archevêché, tout en restant cohérent au regard de l'étude du contrat de vie commune, les élus ont donc décidé de déposer une proposition de loi spécifique à la famille, traitant d'un contrat de cohabitation familiale.

Si cette proposition de loi permet, par la définition retenue de la famille, d'être plus cohérente que ne l'était le projet de loi au regard de l'objectif de protection de la famille, elle ne saurait gommer pour autant les remarques et difficultés qui ont été identifiées par les élus, depuis l'étude initiale du projet de loi n° 974. Cela touche à l'opportunité d'un tel contrat,

comme aux difficultés juridiques qu'il peut poser, notamment au niveau de certains domaines régis par des dispositions réglementaires et dont le Gouvernement devra assurément se préoccuper.

S'agissant de l'opportunité, pour les familles, de conclure un contrat de cohabitation familiale, la Commission continue de penser que ce contrat ne répond pas à un besoin exprimé par la population. La famille étant un lieu où la solidarité s'exerce naturellement, le contrat n'est pas particulièrement nécessaire pour la protéger. Dès lors, et comme cela vient d'être expliqué, la création du contrat de cohabitation familiale caractérise seulement le souhait du Conseil National de poursuivre le processus législatif en vue de parvenir à l'admission, en droit monégasque, de l'union libre. Cette union libre, à travers le contrat de vie commune, répond, quant à elle, à une attente et un besoin réels de nos compatriotes et des résidents, lesquels avaient été pris en compte par les élus, toutes tendances politiques confondues, dès la campagne électorale ayant conduit aux élections de février 2018.

C'est pourquoi votre Rapporteur préfère être très clair, dès à présent, sur la position qui serait celle du Conseil National, dans l'hypothèse où il se trouverait uniquement confronté à un texte relatif à la famille dans un avenir proche : ce texte ne serait assurément pas examiné, voire tout simplement rejeté. La reconnaissance des couples vivant en union libre, par un contrat distinct, est donc une condition *sine qua non* de l'intégration dans la loi, par un vote de l'Assemblée, de tout autre mécanisme contractuel prenant en considération la protection des familles.

Aussi, dans la perspective de ces échanges à venir, votre Rapporteur considère qu'il est nécessaire d'attirer, à nouveau, l'attention de l'Exécutif sur les risques, tels qu'exposés ci-après, liés à la création d'un contrat applicable aux familles, ainsi que le Gouvernement souhaite l'insérer dans le cadre du projet de loi n° 974. Ceci est d'autant plus nécessaire que les points qui vont être abordés ne relèvent pas de la compétence législative de notre Assemblée, mais de textes réglementaires existants. Les élus ne pouvaient donc les modifier directement, ni dans le cadre de la présente proposition de loi, ni dans celui d'amendements sur le projet de loi n° 974, puisqu'ils ne sont pas présents dans la loi.

Le premier de ces risques concerne la résidence des membres de la famille qui ne seraient pas d'ores et déjà présents en Principauté et, par conséquent, la problématique du regroupement familial.

En effet, il est difficile de prévoir quelle sera la ligne de conduite des Services Exécutifs, lors de la conclusion d'un contrat de cohabitation familiale entre un Monégasque et un non-résident ou encore entre un résident et un non-résident. En effet, et ce dès la version gouvernementale du projet de loi n° 974, la condition préalable de résidence en Principauté n'a jamais été exigée pour les deux contractants. Par conséquent, si le Gouvernement souhaite faire preuve de cohérence avec ses propres propositions, il devrait délivrer, dans certains cas, une carte de résident aux membres de la famille qui entendent vivre en cohabitation avec un Monégasque ou un résident.

Cette question n'est d'ailleurs pas sans rappeler le débat qui était intervenu, entre le Conseil National et le Gouvernement, dans le cadre de la prise en charge de la dépendance. Le Gouvernement souhaitait en effet restreindre la délivrance des cartes de résident, afin de ne pas conduire à une augmentation trop substantielle des coûts induits par la prise en charge de la dépendance. On s'aperçoit donc, en l'espèce, que le Gouvernement semble avoir changé d'approche, sauf à ce qu'il doute lui-même du futur succès de la cohabitation familiale.

Le deuxième risque s'inscrit dans la continuité du précédent, mais mérite qu'on s'y attarde plus spécifiquement : il s'agit de l'articulation entre la cohabitation familiale et le logement domanial. En effet, si des membres d'une même famille sont appelés à conclure un contrat de cohabitation pour vivre sous le même toit, il est difficile d'envisager, du moins *a priori*, que l'Etat ne leur permette pas de disposer de leur propre chambre. Ce raisonnement est vrai, quel que soit le nombre de membres d'une même famille qui vont décider de cohabiter. Cela sous-entendrait alors de majorer le besoin normal en logement du foyer, du nombre de pièces nécessaires, et, par conséquent, de modifier les dispositions réglementaires relatives aux critères d'attribution des logements domaniaux.

Un tel raisonnement a pu être pris en considération dans le cadre de la récente réforme desdits critères d'attribution (Arrêté Ministériel n° 2019-286 du 22 mars 2019 relatif aux conditions d'attribution des logements domaniaux), de manière à intégrer l'ascendant au premier degré de nationalité monégasque, c'est-à-dire le père et/ou la mère de nationalité

monégasque d'un pétitionnaire monégasque. Le Conseil National et le Gouvernement se sont toutefois accordés sur le fait qu'une telle intégration devait être limitée. Ainsi, non seulement elle ne concerne pas tous les membres de la famille, mais, surtout, elle n'ouvre droit qu'à une pièce supplémentaire sans attribuer davantage de points.

Qu'en sera-t-il avec la contractualisation de la cohabitation entre membres d'une même famille ? Ne prend-on pas le risque, à terme, de désavantager les couples mariés et leurs enfants, en attribuant des logements de types F3, F4 ou F5, en raison de la cohabitation familiale ? Quelles seront les conséquences au niveau de l'aide nationale au logement ? Autant de questions qui devront nécessairement être résolues par le Gouvernement, dans le cadre des réponses qu'il ne manquera pas de fournir à l'Assemblée. Pour que cela soit viable, il conviendra d'expliquer, à chacun, que la cohabitation familiale ne permettra pas de disposer d'un nombre de pièces illimitées. *A minima*, seule la solution précédemment abordée, prévoyant la majoration du besoin normal d'une pièce, sans attribution supplémentaire de points, permettrait de préserver la politique du logement conduite pour les Monégasques. Elle mènerait néanmoins à des ruptures d'égalité entre les familles qui n'auraient pas toutes accès, de la même manière, à la cohabitation familiale.

Un troisième et dernier risque peut être évoqué brièvement : celui de la mise en cohérence du contrat de cohabitation familiale avec les différentes dispositions qui existent, à ce jour, en matière d'aides sociales. A ce titre, devrait-on considérer que, pour toutes les aides sociales servies par l'Etat monégasque, les revenus du contractant devraient être intégrés à ceux du foyer ? On peut songer, par exemple, à l'allocation parent au foyer, prévue par l'Ordonnance Souveraine n° 5.569 du 23 novembre 2015, modifiée, créée pour permettre à l'un des parents de se consacrer à l'éducation de ses enfants. De la même manière, faudrait-il intégrer les revenus du contractant dans les ressources du foyer des personnes attributaires de l'allocation aux adultes handicapés ? Cela ne paraît nullement envisageable, faute de porter atteinte à la finalité même de ces différentes aides sociales.

On le perçoit aisément, si le Gouvernement souhaite que le contrat de cohabitation familiale puisse être effectif, il conviendra que cela ne conduise pas à un recul de la politique sociale de l'Etat. Il serait en effet très paradoxal, qu'au motif de favoriser la solidarité familiale, la situation financière des familles s'en trouve précarisée, par une diminution des aides sociales servies par l'Etat. Cela le serait d'autant plus que, dans le cadre de la loi n° 1.465 du 11

décembre 2018 relative à l'aide à la famille monégasque et à l'aide sociale, l'attribution des aides sociales n'est que rarement subordonnée à la mise en œuvre de l'obligation alimentaire, donc à la solidarité familiale. De surcroît, toujours dans le cadre de cette loi n° 1.465, l'Etat renonce ou peut renoncer à l'exercice d'un recours en récupération des aides sociales contre le bénéficiaire ou sa famille, pour la très grande majorité des aides qu'il sert. L'Etat monégasque est en effet bienveillant et ne fait guère peser sur les familles monégasques le coût de sa politique sociale exemplaire : il s'agit de l'une de nos spécificités, dont nous pouvons être fiers.

In fine, votre Rapporteur ne peut que regretter que ces précisions n'aient pas pu, faute de retour officiel dans des délais suffisants de la part du Gouvernement, être apportées de manière suffisamment explicite dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 974. Cela aurait permis au Gouvernement de mieux comprendre que la position des élus, visant à ne plus inclure les membres de la famille au sein du contrat de vie commune, trouvait notamment son origine dans des difficultés concrètes et identifiées. De telles difficultés, non seulement ne faisaient qu'accentuer le risque d'une inutilité de ce contrat entre membres d'une même famille, mais compromettaient également l'ouverture de différents droits souhaités par le Conseil National. Il appartiendra désormais au Gouvernement de prendre en compte les réflexions qui lui sont adressées.

Le Conseil National espère, qu'à présent, les choses sont plus claires et que la réflexion pourra reprendre son cours, pour aboutir à l'adoption du contrat de vie commune, reconnaissant l'union libre, avant la fin de l'année. L'Assemblée témoigne ainsi de sa bonne volonté. Le Président du Conseil National, en ayant décalé dans un souci d'apaisement ce large débat, du 30 octobre à la Séance Publique du 2 décembre, a démontré la volonté de l'Assemblée de laisser le temps à la concertation.

Ainsi, votre Rapporteur vous invite désormais à voter en faveur de la présente proposition de loi, tout en vous appelant à demeurer vigilants, dans le cadre du processus législatif qui devra conduire à l'adoption d'un texte permettant de reconnaître l'union libre dans toutes ses composantes.