

Note sous Tribunal Suprême, 28 juin 1977, Dame J. T.H., épouse M.

PROSPER WEIL,

Professeur à l'Université de droit, d'économie et de sciences sociale de Paris

I. - Le Tribunal Suprême refuse d' « apprécier l'opportunité ou le bien-fondé » d'une décision du Ministre d'Etat enjoignant à un étranger de quitter le territoire monégasque ou lui interdisant d'y pénétrer, et il n'exerce à son égard ni le contrôle de l'exactitude matérielle des faits, ni celui de l'erreur manifeste d'appréciation. Telle est la portée essentielle de l'arrêt du 28 juin 1977, par lequel le Tribunal Suprême décide d'exercer, sur une décision d'expulsion, un contrôle plus restreint encore que le contrôle dit restreint auquel se bornent, à l'égard de certains actes administratifs, le juge monégasque comme le juge français. L'expulsion des étrangers et l'interdiction faite à des étrangers de pénétrer sur le territoire monégasque relèvent ainsi d'un pouvoir discrétionnaire que ne possédait, jusqu'ici, à ce point, aucun acte administratif en droit monégasque et que ne possède actuellement aucun acte administratif en droit français.

L'intérêt de l'arrêt déborde toutefois le domaine spécifique du contentieux des expulsions d'étrangers : par son refus de suivre le Conseil d'Etat français dans son évolution vers un contrôle de plus en plus strict de la légalité des décisions d'expulsion, le Tribunal Suprême a, sans nul doute, voulu témoigner de sa volonté de conserver au droit administratif monégasque son autonomie par rapport au droit administratif français.

II. - Des deux moyens invoqués par la Dame J. T. H. épouse M. contre l'arrêté d'expulsion qui l'a frappée, l'un ne présentait guère de difficulté.

La requérante soutenait, en effet, que les décisions administratives doivent comporter l'indication de leurs motifs et que le motif indiqué dans l'arrêté qui la visait - à savoir les mauvais renseignements recueillis à son sujet - se trouvait formulé en des termes trop généraux pour permettre au juge d'exercer son contrôle.

Ce moyen - qui reposait d'ailleurs sur une confusion entre l'obligation pour l'Administration d'explicitier les motifs de ses décisions dans le texte même de ces dernières, d'une part, et celle de faire reposer ses décisions sur des motifs juridiquement valables qu'elle doit faire connaître au juge afin de lui permettre d'exercer son contrôle sur leur régularité, d'autre part - était condamné à un échec certain.

Il est en effet acquis, tant en droit monégasque qu'en droit français, que, sauf texte contraire, les décisions administratives n'ont, en principe, pas à être motivées (cf. Cons. d'Etat, 26 janv 1973, Garde des Sceaux c. L. : Rec. L. 72 ; Rev. dr. publ. 1971, 987. concl. G. ; D. 1971, 344, note P.) : or l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine n° 3153 du 19 mars 1964 se borne à prévoir que « le Ministre d'Etat pourra, par mesure de police, ou en prenant un arrêté d'expulsion, enjoindre à tout étranger de quitter immédiatement le territoire monégasque ou lui interdire d'y pénétrer », sans pour autant exiger que la décision soit motivée. En l'espèce, l'arrêté d'expulsion était d'ailleurs motivé, puisque aussi bien il s'appuyait sur les mauvais renseignements recueillis au sujet de l'intéressée ; que cet arrêté ait été motivé de manière insuffisamment précise importait donc peu, puisqu'il n'avait pas à l'être du tout. Aussi bien le Tribunal Suprême, confirmant la position prise par lui antérieurement (20 oct. 1946, T.), s'est-il contenté de rappeler - ce qui était l'évidence même - que « les dispositions législatives... n'imposent pas (au Ministre d'Etat) de mentionner dans l'arrêté les motifs de la décision attaquée ».

Sur ce premier point l'arrêt commenté n'apporte donc aucun élément nouveau.

III. - C'est le second moyen qui faisait tout l'intérêt de l'affaire. S'appuyant sur des attestations, établissant qu'elle bénéficiait à Monaco d'une excellente réputation et soulignant que, quelles qu'aient pu être les raisons qui avaient conduit le Gouvernement Princier à expulser son mari un an auparavant, elle n'avait pas à en supporter personnellement les conséquences, la requérante demandait au Tribunal Suprême d'annuler la mesure qui la frappait pour inexactitude matérielle des faits et erreur manifeste d'appréciation.

Sans doute le Tribunal Suprême avait-il, dans l'arrêt T. précité, décidé qu'il ne lui appartenait pas « d'apprécier l'opportunité ou le bien-fondé » d'une décision d'expulsion, refusant ainsi d'exercer sur cette mesure quelque contrôle de légalité interne que ce soit. Mais, soutenait la requérante, l'arrêt T. , remontait à une époque où le Conseil d'Etat français refusait tout contrôle sur les motifs des mesures prises à l'égard des étrangers ; or, depuis lors, le Conseil d'Etat avait assoupli sa position et, s'il se bornait toujours à n'exercer sur les décisions d'expulsion que le contrôle dit restreint, ce dernier comportait actuellement, à côté du contrôle de la légalité externe de la décision, la censure de certaines illégalités internes, à savoir l'erreur de droit, le détournement de pouvoir, l'inexactitude matérielle des faits et l'erreur manifeste d'appréciation. La requérante demandait au Tribunal Suprême de faire preuve du même libéralisme que le Conseil d'Etat français et, partant, de vérifier, comme l'aurait fait le juge français, si la mesure attaquée ne reposait pas sur des faits matériellement inexacts ou sur une erreur manifeste d'appréciation.

L'adoption des solutions françaises lui paraissait s'imposer d'autant plus que, par le jeu de la Convention franco-monégasque du 23 décembre 1951, l'expulsion du territoire monégasque la privait du droit de séjourner dans les départements des Alpes-Maritimes, du Var et des Alpes de Haute-Provence, et par conséquent du droit de transiter par l'aéroport international de Nice-Côte d'Azur.

A cette argumentation le Gouvernement Princier opposait une position d'une grande fermeté : en droit monégasque, soutenait-il, l'expulsion des étrangers relève, en vertu des dispositions législatives applicables, d'un pouvoir discrétionnaire très large, et il ne saurait être question de débattre devant le juge - ni même de lui faire connaître - les motifs qui ont inspiré une telle mesure ; l'évolution de la jurisprudence française paraissait au Gouvernement Princier dépourvue de toute pertinence à l'égard du droit monégasque.

Ainsi se trouvait soulevé, par delà la question spécifique de l'étendue du contrôle du Tribunal Suprême sur les arrêtés ministériels d'expulsion, le problème général des rapports entre le droit administratif monégasque et le droit administratif français.

IV. - Que la jurisprudence française ait subi une évolution caractérisée dans le sens de l'extension du contrôle juridictionnel sur les décisions d'expulsion, cela ne pouvait faire de doute.

a) Traditionnellement, on le sait, le juge administratif français tenait à laisser à l'autorité administrative de larges pouvoirs d'appréciation dans ce que l'on a appelé le « domaine de la haute police », notamment en matière de police des étrangers. C'est ainsi que le Conseil d'Etat se refusait à examiner si l'activité d'une association étrangère était de nature à compromettre la sécurité publique et, par conséquent, si le Ministre de l'Intérieur avait pu valablement retirer à une telle association l'autorisation qu'il lui avait accordée (Cons. d'Etat 22 avril 1955, Association franco-russe R.-D. : Rec. L. 202). Pas davantage le Conseil d'Etat ne contrôlait-il si un livre de provenance étrangère présentait un danger pour l'ordre public de nature à justifier son interdiction (Cons. d'Etat 17 déc. 1958, Ministre de l'Intérieur c. G. : Rec. L. 968 ; D. 1959, 175, concl. B.). En matière d'expulsion des étrangers, le Conseil d'Etat refusait, dans cette perspective, de vérifier l'appréciation faite par l'Administration que la présence

de l'intéressé sur le territoire français constituait une menace pour l'ordre public ou le crédit public (Cons. d'Etat 13 juin 1952, M. : Rec. L. 312).

Ce n'est pas à dire, pourtant, que le pouvoir d'expulsion ait été, à cette époque, entièrement discrétionnaire, c'est-à-dire soustrait à tout contrôle de légalité interne : comme il le faisait pour tous les actes relevant du contrôle minimum, le juge administratif vérifiait à tout le moins si la mesure reposait sur des faits matériellement exacts et si elle n'était pas entachée de détournement de pouvoir ou d'erreur de droit : c'est ainsi que, la loi permettant l'expulsion des étrangers dont « la présence sur le territoire français constitue une menace pour l'ordre public et le crédit public », une expulsion fondée sur d'autres motifs était regardée comme étrangère au champ d'application de la loi et encourait l'annulation pour erreur de droit (cf. Cons. d'Etat 16 déc. 1955, > Dame B. : Rec. L. 590 ; D. 1956, 392, note D.).

b) L'évolution récente a conduit le Conseil d'Etat français à ajouter à ces trois éléments du contrôle minimum - erreur de droit, détournement de pouvoir et inexistence matérielle des faits - le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, y compris dans le domaine très particulier des actes de « haute police » (Cons. d'Etat 2 nov. 1973, Société anonyme « Librairie F. M. » : Grands, arrêts de la jurisprudence administrative, 7e éd., p. 575). Une décision d'expulsion est aujourd'hui annulée s'il apparaît au juge que l'administration, en considérant la présence de l'intéressé sur le territoire français comme constituant une menace pour l'ordre et le crédit publics, a commis une erreur manifeste d'appréciation (Cons. d'Etat, 3 fév. 1975, Ministre de l'Intérieur c. P. : Rec. L. 83 ; Act. Jur. D.A. 1975, 131, chr. F. et B. : annulation d'une décision d'expulsion parce que le Ministre de l'Intérieur avait commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que l'entrée et le séjour irréguliers en France d'un réfugié bulgare et le fait que ce dernier ne se livrait à aucune activité et était dépourvu de ressources normales constituaient une menace pour l'ordre public ; - cf. 20 oct. 1976, G. : Rec. L. 429 - 13 mai 1977, P. : Act. Jur. D.A. 1977, 363, Chr. N. et F. : « Il ne résulte pas de l'instruction que l'appréciation à laquelle s'est livré le Ministre de l'Intérieur pour décider que, dans leur ensemble, les activités et le comportement du Sieur P. constituaient une menace pour l'ordre public, repose sur des faits matériellement inexacts ou soit entachée d'une erreur manifeste » - 7 mai 1977, P. G. : Act. Jur. D.A. 1977, 488, chr. N. et F. ; Rev. adm. 1977, 481, note Moderne : « il ne ressort pas des pièces du dossier ni que ces arrêtés reposent sur des faits matériellement inexacts ou soient entachés d'une erreur de droit, ni qu'en estimant que les activités du requérant constituaient une menace pour l'ordre public, le Ministre de l'Intérieur ait fait, des circonstances de l'espèce, une appréciation manifestement erronée »). Les arrêts précités confirment, en outre, que le contrôle de l'erreur de droit continue à être exercé comme précédemment : c'est ainsi que le Conseil d'Etat a décidé que « les infractions pénales commises par un étranger ne sauraient, à elles seules, justifier légalement une mesure d'expulsion, et ne dispensent, en aucun cas, l'autorité compétente d'examiner, d'après l'ensemble des circonstances de l'affaire, si la présence de l'intéressé sur le territoire français est de nature à constituer une menace pour l'ordre ou le crédit publics » (Cons. d'Etat 21 janv. 1977, D. : Rec. L. 38 ; D. 1977, 627, note J.-L.).

V. - Cette évolution devait-elle être étendue au droit monégasque ?

a) Il est certain que l'analogie qui caractérise souvent les textes administratifs monégasques et français a conduit le Tribunal Suprême à adopter, dans la plupart des cas, des solutions proches, voire parfois identiques, à celles du Conseil d'Etat français.

Selon le Gouvernement Princier, les textes régissant la matière présentaient toutefois en l'espèce une différence telle que les solutions jurisprudentielles ne pouvaient elles aussi que différer. En France l'ordonnance du 2 novembre 1945 n'autorise l'expulsion que « si la présence de l'intéressé sur le territoire français constitue une menace pour l'ordre public ou le crédit public » et la soumet, pour peu que l'étranger en fasse la demande, à une procédure contradictoire : on comprend, dans ces conditions, que le juge administratif français ait tenu à exercer sur les décisions d'expulsion un contrôle relativement

serré, qui prolonge et confirme les garanties accordées aux étrangers par la loi elle-même. A Monaco, poursuivait le Gouvernement Princier, la situation juridique n'est pas du tout la même. C'est en pleine connaissance de la législation française de 1945 et de propos délibéré qu'a été édicté, en 1948, un texte s'écartant fondamentalement du texte français : l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine n° 3772 du 12 novembre 1948 disposait en effet, sans prévoir aucune autre limitation de forme ou de fond, que le « Ministre d'Etat pourra... enjoindre à tout étranger de quitter immédiatement le territoire monégasque ou lui interdire d'y pénétrer », et c'est sur la base de ce texte que le Tribunal Suprême avait, par sa décision T. de 1949, reconnu au Ministre d'Etat en cette matière un pouvoir discrétionnaire, soustrait à tout contrôle juridictionnel de fond. Si l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine n° 3153 du 19 mars 1964 a repris mot pour mot la disposition de l'ordonnance de 1948, c'est à nouveau, continuait le Gouvernement, en pleine connaissance de cause et de propos délibéré. Aujourd'hui comme hier, le pouvoir reconnu au Ministre d'Etat est dès lors entièrement discrétionnaire : l'expulsion peut certes être prononcée parce que la présence de l'intéressé sur le territoire monégasque constitue une menace pour l'ordre public ou le crédit public, mais elle peut l'être tout aussi bien pour n'importe quel autre motif ; ce motif n'a pas à être communiqué à l'intéressé, et celui-ci ne se voit ouvrir par la loi aucune possibilité d'en contester la réalité ou la valeur ; par voie de conséquence, la décision d'expulsion prise par le Ministre d'Etat ne peut faire l'objet d'aucun contrôle juridictionnel autre que celui de la légalité externe. La différence entre l'étendue du contrôle juridictionnel à Monaco et en France, ajoutait le Gouvernement, n'était au demeurant pas nouvelle, puisque aussi bien le Conseil d'Etat français exerçait déjà le contrôle de l'erreur de droit, du détournement de pouvoir et de l'exactitude matérielle des faits au moment où la jurisprudence T. de 1949 marquait la volonté du Tribunal Suprême de laisser au pouvoir du Ministre d'Etat un caractère très largement discrétionnaire : il n'y a donc pas lieu, concluait le Gouvernement Princier, de modifier cette jurisprudence sous le prétexte de s'aligner sur l'évolution française dès lors que le législateur monégasque avait repris mot pour mot en 1964 la disposition sur la base de laquelle le Tribunal Suprême s'était prononcé en 1949.

C'est, on le voit, en s'appuyant sur la différence des textes régissant la matière - mais différence commandée, on le verra ci-après, par les données propres à la Principauté - que le Gouvernement Princier justifiait la différence dans l'étendue du contrôle juridictionnel qu'il demandait au Tribunal Suprême de consacrer. A dire vrai, on peut avoir quelque doute sur la valeur du lien ainsi établi entre les textes, et les solutions jurisprudentielles. Chacun sait, en effet, que, dans la définition de son contrôle sur la légalité des actes administratifs, le juge administratif fait traditionnellement preuve d'une grande liberté : des textes qui apparemment lient la compétence de l'administration n'ont pas fait obstacle à un contrôle très souple ; des textes qui ne subordonnent le pouvoir de l'administration à aucune condition particulière n'ont pas détourné le juge d'établir ce que l'on a appelé un pouvoir lié jurisprudentiel ; et sur la base d'un même texte l'étendue du contrôle juridictionnel a souvent varié avec le temps (l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'expulsion des étrangers en fournit une illustration parmi bien d'autres). C'est dire que la différence dans la rédaction des dispositions applicables à Monaco et en France n'est pas à elle seule décisive et n'aurait peut-être pas suffi à emporter la conviction du Tribunal Suprême.

b) C'est donc au-delà des textes qu'il faut rechercher la véritable explication de la solution adoptée par le Tribunal Suprême dans l'arrêt M. ; aussi bien est-ce sur ce point que portait essentiellement la démonstration du Gouvernement.

La Haute Juridiction monégasque manifeste depuis sa création une tendance certaine à adopter les catégories et concepts du droit français : la similitude des législations milite en ce sens, on l'a vu, tout comme la composition du Tribunal. C'est ainsi, plus particulièrement, que le recours pour excès de pouvoir, prévu par l'article 90 de la Constitution monégasque, a tout naturellement été construit par la jurisprudence du Tribunal Suprême en s'inspirant du modèle français. Les ouvertures du recours sont les

mêmes qu'en droit français, et il n'est pas jusqu'aux subtiles distinctions qui caractérisent le contrôle des motifs dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français qui n'aient été transposées dans celle du Tribunal Suprême. Comme le juge administratif français, le Tribunal Suprême contrôle l'exactitude matérielle des faits (Trib. Suprême 5 déc. 1960, Sté financière et bancaire de Monte-Carlo). Comme le juge administratif français, le Tribunal Suprême contrôle la qualification juridique des faits : « il appartient, déclare-t-il, au juge de l'excès de pouvoir, appelé à se prononcer sur la légalité interne de la décision attaquée, de rechercher si les motifs invoqués par l'administration sont de nature à fonder légalement ladite décision » (Trib. Suprême 17 mai 1972, Sté civile immobilière du Helder). « C'est ainsi qu'il annule une autorisation de construire dérogatoire parce qu'il n'y avait en l'espèce... aucune nécessité au sens de la loi d'accorder la dérogation » (Trib. Suprême 11 oct. 1961, Sté anonyme Les E. I. de Monaco) ; c'est ainsi encore qu'il examine si un projet de construction risque de porter atteinte au site (Trib. Suprême 19 avril 1967, L., et 20 fév. 1969, Hoirs A.) ou au caractère et à l'intérêt des lieux avoisinants ou à la sécurité publique (Trib. Suprême 3 mars 1971, W.) ; de même le Tribunal Suprême vérifie le caractère d'intérêt général d'une dérogation en matière d'autorisation de construire (même arrêt) et recherche si les restrictions apportées à l'exercice du droit de propriété sont compatibles avec l'inviolabilité garantie à ce dernier par la Constitution (Trib. Suprême 3 juin 1970, Sté civile immobilière P.) ; de même encore il se demande si un projet de construction présente une importance ou une difficulté suffisante pour justifier légalement une décision de sursis à statuer (Sté civile immobilière du H., précité). La distinction entre la qualification juridique - qui est soumise au contrôle - et l'appréciation des faits - qui relève de l'opportunité et est soustraite au contrôle - lui est parfaitement familière : ainsi le choix d'une sanction relève du « pouvoir souverain d'appréciation des faits qui n'est pas susceptible d'être discuté devant le juge de l'excès de pouvoir » (Sté financière et bancaire de Monte-Carlo, précité). A l'instar enfin du Conseil d'Etat français, le Tribunal Suprême se borne dans certains cas à un contrôle restreint qui, comme en France, porte exclusivement sur l'inexactitude matérielle des faits, l'erreur de droit, le détournement de pouvoir et l'erreur manifeste d'appréciation : ce dernier concept fait lui aussi partie du droit monégasque (Trib. Suprême 3 fév. 1972, B., à propos d'un refus d'autorisation de construire fondé sur les conditions esthétiques du projet et l'intérêt général) ^[1].

Mais si les catégories et concepts sont bien les mêmes, l'étendue de leur champ d'application n'est pas forcément identique ici et là. Le caractère nuancé et fluctuant des limites qui séparent, en droit français, la qualification juridique et l'appréciation des faits, en d'autres termes la légalité de l'opportunité, a souvent été mise en lumière. Si les concepts sont clairs, ils ne constituent guère plus que des structures d'accueil, entre lesquelles la répartition effective des questions varie selon des dosages qui échappent, pour reprendre un mot du Président O., à « toute tentative de synthèse parfaitement cohérente » (Contentieux administratif, 1970-1971, p. 1543 et 1560) : les limites du contrôle diffèrent d'une matière à l'autre et, pour une même matière, évoluent dans le temps ; et c'est de la politique jurisprudentielle ainsi suivie à chaque moment et pour chaque matière que ressort, a posteriori, la délimitation réelle du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Or, il n'y a aucune raison d'admettre d'emblée que les exigences d'une bonne politique jurisprudentielle soient, pour chaque matière et à chaque moment, exactement les mêmes à Monaco qu'en France. Le contraire serait surprenant : le régime constitutionnel n'est pas le même, le contrôle juridictionnel, tant de la constitutionnalité des lois que de la légalité des actes administratifs, pas davantage ; quant aux données géographiques, économiques et démographiques de la Principauté, elles sont trop spécifiques pour qu'une assimilation pure et simple de toutes les solutions juridiques, jusque dans leur moindre détail, puisse être regardée comme souhaitable ou possible.

¹ Le Tribunal Suprême n'a pas encore eu l'occasion de faire connaître s'il se ralliait à l'extension du contrôle juridictionnel en matière de choix de la sanction sous l'angle de l'erreur manifeste d'appréciation (Cons. d'Etat 9 juin 1978 : Rec. L. 237 ; D. 1970, p. 30 ; Act. Jur. D.A. 1978, p. 573).

L'autonomie du droit administratif monégasque par rapport au droit administratif français constitue ainsi une nécessité pratiquement inéluctable. Cette autonomie n'est pas, au surplus, un phénomène nouveau. L'exemple du contentieux des autorisations de construire le montre clairement : soumis en France au contrôle normal, les refus de permis de construire relèvent à Monaco du contrôle minimum ; pour les autorisations de construire la situation est inverse : contrôle normal à Monaco, contrôle restreint en France (V. note P. Weil sur la décision du Tribunal Suprême du 3 fév. 1972, B., p. 5). L'explication de ces divergences est simple : les données propres à l'urbanisme monégasque sont telles que le contrôle des autorisations de construire a semblé au Tribunal Suprême devoir être plus serré et plus rigoureux que celui qu'il exerce sur les refus d'autorisation. De même, le régime juridique des dérogations d'urbanisme à Monaco comporte des originalités très marquées que l'on a déjà eu l'occasion de souligner en commentant les décisions du Tribunal Suprême des 3 mars 1971 et 31 janvier 1975 dans l'affaire W.

En l'espèce, la spécificité des données monégasques n'était pas moins grande. La Principauté est un Etat traditionnellement ouvert aux étrangers avec un libéralisme sans doute unique au monde. Aucun contrôle d'identité n'est exercé à ses frontières ; tout étranger peut séjourner librement pendant une durée de trois mois sur le territoire monégasque, et ce n'est qu'au-delà de cette durée qu'il doit obtenir une carte de séjour ; encore les étrangers titulaires d'une carte de tourisme valable sur le territoire français en sont-ils dispensés. Du fait de ce libéralisme, et aussi de la nature de son activité économique presque exclusivement orientée vers le tourisme

Monaco est le seul Etat où le nombre des ressortissants étrangers, résidant ou de passage, soit plusieurs fois supérieur à celui des nationaux. C'est pourquoi le Gouvernement Princier estimait qu'en contrepartie de cette ouverture des frontières, l'expulsion du territoire monégasque devait pouvoir être prononcée par le Ministre d'Etat, non seulement parce que la présence de l'intéressé constituerait une menace pour l'ordre ou le crédit publics monégasques, mais pour toute autre cause que la loi laisse à l'appréciation discrétionnaire de l'autorité responsable : il appartient à cette autorité, et à elle seule, soutenait-il, de décider que la présence d'un individu sur le territoire monégasque est indésirable, sans que cette décision - de pure opportunité - puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel quelconque de sa légalité interne.

On peut penser que ce sont ces considérations, fondées sur la spécificité du contexte monégasque, bien plus que la différence dans la rédaction des dispositions législatives applicables, qui ont conduit le Tribunal Suprême à se démarquer par rapport à la jurisprudence française. On remarquera, à ce propos, que, si l'absence de toute obligation de motivation formelle est expressément justifiée dans l'arrêt par référence aux « dispositions législatives précitées », le refus de contrôler la matérialité des faits et l'erreur manifeste d'appréciation est affirmé en lui-même, sans aucun renvoi ni mention de ces dispositions.

VI. - Il reste à déterminer la portée exacte de la solution adoptée. « Le Tribunal Suprême n'a pas à apprécier l'opportunité ou le bien-fondé de cette décision » : cette formule, reprise de l'arrêt T. de 1949, ne laisse en effet pas de comporter de graves incertitudes. Que le Tribunal Suprême se refuse à apprécier l'« opportunité » de la décision d'expulsion, cela va de soi : il n'y a là rien que de normal et de traditionnel, et point n'est besoin de s'y arrêter. Mais que signifie exactement le refus du Tribunal d'apprécier le « bien-fondé » de cette décision ?

Par ce vocable quelque peu insolite - et en tout cas étranger à la terminologie traditionnelle du contentieux de l'excès de pouvoir - le Tribunal Suprême a sans doute visé ce que l'on appelle couramment les motifs de la décision. Mais de quels motifs s'agit-il ?

a) De la combinaison de cette formule avec le premier considérant, constatant que l'un des moyens de la requête est tiré de ce que l'arrêté attaqué reposait sur des faits matériellement inexacts et procédait

d'une erreur manifeste d'appréciation, il ressort que le Tribunal Suprême rejette à tout le moins le contrôle de l'exactitude matérielle des faits et de l'erreur manifeste d'appréciation. Des quatre éléments irréductibles du contrôle restreint, deux se trouvent ainsi, de manière indubitable, écartés.

Par cette solution, il faut y insister, le Tribunal Suprême ne s'est pas contenté de ne pas suivre la jurisprudence française dans son évolution récente ; il est demeuré en retrait par rapport à ce qu'était la jurisprudence avant même cette évolution, puisque aussi bien l'inexactitude matérielle des faits faisait partie, on l'a vu, du contrôle minimum, en cette matière comme en d'autres, à côté du détournement de pouvoir et de l'erreur de droit. C'est dire qu'il existe à présent en droit monégasque une catégorie d'actes administratifs sur lesquels le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle en quelque sorte plus que restreint, puisqu'il ne comporte ni celui de la matérialité des faits, ni celui de l'erreur manifeste d'appréciation.

b) Qu'en est-il des deux autres éléments du contrôle restreint : l'erreur de droit et le détournement de pouvoir ?

Pour ce dernier, on ne dispose actuellement d'aucun indice qui permettrait de fournir une réponse ; de toutes manières rares seraient les cas où le juge arriverait à la conviction qu'un détournement de pouvoir a été commis.

Aussi est-ce sur l'erreur de droit que portent les plus graves hésitations de l'interprète. Dans l'arrêt T. de 1949, le Tribunal Suprême déclarait :

« Considérant que le Ministre d'Etat... a pouvoir pour éloigner du territoire monégasque les étrangers dont la présence lui paraît constituer un danger pour l'ordre ou la tranquillité publics, qu'il n'a pas à donner les motifs de sa décision, et que le Tribunal Suprême n'a pas à en apprécier l'opportunité ou le bien-fondé ».

ce qui signifie en clair que, bien que le Tribunal ne vérifiât pas si la présence de l'étranger à Monaco constituait une menace pour l'ordre public ou la tranquillité publique, il posait du moins en principe que seuls des motifs tirés de l'ordre public ou de la tranquillité publique étaient de nature à justifier légalement une décision d'expulsion : une expulsion fondée sur d'autres motifs que l'ordre public ou la tranquillité publique aurait été annulée pour erreur de droit, tout comme elle l'est dans la jurisprudence française. Or, l'arrêt M. ne reproduit pas la première partie du considérant de l'arrêt T. et se borne à l'affirmation lapidaire de la fin de ce considérant : « Le Tribunal Suprême n'a pas à apprécier l'opportunité ou le bien-fondé de ces décisions ». La question surgit alors de savoir quelle signification il convient d'attacher à ces différences de rédaction.

Seule la jurisprudence ultérieure permettra de le préciser.