

Tribunal Suprême, 5 décembre 2007, Sieur J-C. M. c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	5 décembre 2007
<i>IDBD</i>	27316
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Droit des étrangers ; Loi et actes administratifs unilatéraux

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2007/12-05-27316>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Recours en indemnisation - Acte administratif individuel

Recours pour excès de pouvoir

Étranger - Décision de refoulement - Refus d'abroger la décision initiale - Mesure de police administrative - Compétence du Ministre d'État - Loi n° 1.312 relative à la motivation des actes administratifs du 29 juin 2006 - Applicabilité (non) - Décision antérieure - Vérification de l'exactitude matérielle et de la légalité des motifs exposés (oui) - Erreur manifeste d'appréciation (non) - Décision de caractère discriminatoire (non) - Pacte relatif aux droits civils et politiques - Déclaration interprétative - Invocabilité (non) - Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales - Décision contraire (non) - Principe de la présomption d'innocence - Applicabilité à une mesure administrative (non) - Distinction mesure administrative et sanction pénale

Procédure

Mesure d'instruction sollicitée - Motifs exposés par le Ministre d'État - Rejet de la demande

Recours en indemnisation

Légalité de la décision administrative - Rejet de la demande d'indemnité

Le Tribunal Suprême

Siégeant et délibérant en assemblée plénière et statuant en matière administrative,

Vu la requête de M. J. M. déposée au greffe général le 22 février 2007 tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision de M. le Ministre d'État du 20 décembre 2006 rejetant la demande d'abrogation d'une mesure de refoulement le concernant ainsi qu'à la condamnation de l'État à réparer les préjudices subis et aux dépens.

CE FAIRE,

Attendu que M. M. « *enfant du pays* », a toujours résidé depuis l'âge de deux ans et travaillé à Monaco où sa famille est solidement implantée ; qu'il a été inculpé, puis incarcéré le 27 octobre 2000 avant d'être remis en liberté sous caution le 22 décembre suivant alors que lui étant notifiée, avant de quitter la maison d'arrêt, une mesure de refoulement.

Attendu que la demande de mainlevée de cette mesure était rejetée par le Ministre d'État le 30 décembre 2002 ; qu'une nouvelle demande présentée le 30 octobre 2006 a été de nouveau rejetée par cette même autorité le 20 décembre 2006 sans motivation, ce qui justifie que soit enjoint à l'administration de communiquer les motifs retenus ; que cette décision administrative faisant grief est déférée à la censure du Tribunal Suprême.

Attendu que, s'agissant de la légalité externe, cette décision est prise par une autorité incompétente puisqu'elle repose sur la base d'une procédure pénale et relève de la compétence exclusive des juges répressifs statuant sur la culpabilité d'un prévenu.

Attendu que, s'agissant de la légalité interne, cette décision n'est pas motivée en violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ratifiée par la Principauté ; de plus, pour une personne dont tous les liens familiaux se trouvent en Principauté, elle viole également l'article 22 de la Convention et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme assurant le respect de la vie privée et familiale, au prix également d'une discrimination prohibée par l'article 32 de la Constitution comme par l'article 14 de la même Convention européenne aussi bien que par le pacte relatif aux droits civiques et politiques rendu exécutoire en Principauté par l'ordonnance n° 13.330 du 12 février 1998, puisqu'un coïnculpé, non enfant du pays, ni lié à la Principauté, n'a fait l'objet d'aucune mesure de refoulement ; elle viole encore la présomption d'innocence énoncée à l'article 6-2 de la convention comme à l'article 14-2 du pacte précités alors que le requérant a obtenu du juge d'instruction un non lieu conforme au réquisitoire définitif avant d'être renvoyé devant le tribunal par la Cour d'appel, si bien qu'en cas de condamnation par la juridiction répressive M. M. aura fait l'objet d'une double peine contraire à l'article 7 de la convention ; enfin la procédure de refoulement monégasque non contradictoire et prise à l'insu de la personne visée méconnaît les dispositions des articles 6-2 de la convention, 1^{er} du protocole additionnel n° 7 et 12 du pacte d'autant qu'elle ne comporte aucune limitation de durée dans le temps et qu'aucune date ne peut être prévue pour le procès en appel.

Attendu que la mesure de refoulement puis le refus de la rapporter constituent des actes illégaux générateurs d'un préjudice pour M. M. évaluée à 272 000 euros pour le préjudice matériel et 700 000 euros pour le préjudice moral, demande entrant dans la compétence du Tribunal Suprême en application de l'article 90 B 1° de la Constitution et de l'article 35 de l'Ordonnance du 16 avril 1963.

Vu la contre-requête présentée au nom de l'État, déposée le 23 avril 2007 au greffe général, concluant au rejet de la requête aux motifs que la mesure de refoulement critiquée a été motivée par des comportements répréhensibles rendant la présente de M.M. sur le territoire monégasque incompatible avec le maintien de la tranquillité ou de la sécurité publique : condamnation par le Tribunal correctionnel en 1987 à 10 mois d'emprisonnement avec sursis, mise à

l'épreuve pendant trois ans et 15 000 francs d'amende pour infraction à la législation sur les stupéfiants ; témoignage en 1996 dans le cadre d'une commission rogatoire internationale ayant trait à une tentative d'acquisition de stupéfiants ; mention en 1997 dans une affaire de proxénétisme ; condamnation en 2006 par le Tribunal correctionnel à dix-huit mois d'emprisonnement et 50 000 euros d'amende pour complicité d'escroquerie. Or la mesure de refoulement prise le 22 décembre 2000 n'a pas été contestée par le requérant qui en a sollicité la levée deux ans plus tard, le refus du Ministre d'État n'ayant fait l'objet d'aucun recours ; qu'une nouvelle demande d'abrogation de cette mesure était à nouveau rejetée par le Ministre d'État le 20 décembre 2006, décision qui est déférée cette fois à la censure du Tribunal Suprême en même temps qu'est sollicitée la condamnation de l'État à lui verser 972 000 euros de dommages et intérêts. La circonstance que le juge pénal puisse, à titre de sanction pénale, prononcer la peine du bannissement n'exclut nullement le refoulement par mesure administrative, la compétence du Ministre d'État étant d'autant moins critiquable qu'il s'agit ici du refus de l'abroger. Aucune disposition législative ou réglementaire, pas plus qu'un principe général du droit ou les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, ne faisaient obligation à l'administration de motiver sa décision à la date à laquelle elle est intervenue. M.M., de nationalité française et résident privilégié à Monaco ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et la décision attaquée n'est nullement discriminatoire ; il ne peut pas non plus invoquer le principe de la présomption d'innocence propre à la matière pénale et ne s'appliquant donc pas aux mesures administratives, ni l'existence d'une double peine puisque le refoulement est une décision de nature administrative. La contestation de la procédure de refoulement est inopérante dans la mesure où le recours ne concerne pas la procédure initiale, mais le refus d'abroger une mesure devenue définitive ; elle est en tout état de cause infondée à la lecture de l'article 1er du protocole n° 7 additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme écartant la procédure contradictoire lorsque l'ordre public est en cause. Les conséquences sur la situation du requérant sont limitées et ne portent pas une atteinte disproportionnée à son droit à une vie familiale normale garantie par l'article 8 de la convention précitée. Enfin les conclusions indemnitaires ne peuvent être accueillies qu'autant qu'une annulation sera prononcée et de toute façon les préjudices invoqués ne sont pas établis ; de plus ils ne sont pas imputables à la décision attaquée mais à la mesure de refoulement non contestée dans les délais.

Vu la réplique présente au nom de M.M. et enregistrée au greffe général le 21 mai 2007 tendant aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens et en plus en relevant que les justifications données par le Ministre d'État mettent en avant, outre une condamnation remontant à 1987 pour avoir fumé à vingt-trois ans un « joint », deux éléments qui n'ont strictement rien à voir avec une quelconque implication du requérant dans un dossier judiciaire ; qu'il convient donc d'enjoindre à titre liminaire de justifier des motifs de fait et de droit qui ont fondé sa décision ; que la mesure de refoulement était, de toutes les façons, injustifiée et que son maintien six ans après l'est encore plus n'étant plus proportionnée au but légitime poursuivi.

Vu la duplique présentée au nom du Ministre d'État enregistrée comme ci-dessus le 22 juin 2007 qui tend aux mêmes fins que la contre-requête, par les mêmes moyens et en outre en précisant que l'autorité administrative chargée du maintien de l'ordre public a compétence pour décider le refoulement d'une personne dont le comportement est incompatible avec sa présence sur le territoire monégasque comme pour se prononcer sur une demande d'abrogation de cette mesure quels que soient les motifs retenus.

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 90, 22 et 32 ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1663 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'Ordonnance n° 3.153 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté du 19 mars 1964 modifiée ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 telle qu'amendée par le protocole n° 7 et les Ordonnances n° 408 et 411 du 15 février 2006 que les ont rendus exécutoires ;

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 et l'Ordonnance n° 13.330 du 12 février 1998 qui l'a rendu exécutoire ;

Vu l'Ordonnance du 1er octobre 2007 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce tribunal du 20 novembre 2007 ;

Où M. Hubert Charles, Président du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Martine Setton, Avocat au barreau de Nice, pour Monsieur J-C. M. ;

Où Maître Molinié, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour l'État de Monaco ;

Où Madame le Procureur général en ses conclusions.

Après en avoir délibéré

Sur les conclusions à fin d'annulation

Considérant que M. M. n'a contesté ni la mesure initiale de refoulement dont la légalité ne peut plus être critiquée aujourd'hui ni le refus de la lever prononcé le 30 décembre 2002, la requête n'ayant pour objet que le rejet en date du 20 décembre 2006 de la demande d'abrogation de la mesure initiale ; qu'ainsi seule la légalité de ce dernier acte peut être examinée.

Sur l'incompétence du Ministre d'État

Considérant que, selon l'article 22 de l'Ordonnance souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté, « le Ministre d'État 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 » ; qu'en refusant de rapporter la mesure de refoulement prise à l'encontre de M. J-C. M. le 22 décembre 2000, le Ministre d'État a pris une mesure de police administrative prévue et organisée par l'Ordonnance souveraine précitée, distincte des procédures judiciaires en cours ; que le moyen tiré de l'incompétence du Ministre d'État ne saurait donc être accueilli.

Sur la demande d'enjoindre au Ministre d'État de communiquer les motifs de fait et de droit qui ont fondé sa décision

Considérant que le Ministre d'État a exposé au cours de la procédure devant le Tribunal Suprême les motifs sur lesquels il s'est fondé pour prendre la décision attaquée ; que, dès lors, il n'y a pas lieu d'ordonner une mesure d'instruction aux fins de l'inviter à faire connaître les motifs de sa décision.

Sur l'absence de motivation de la mesure

Considérant que la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 sur la motivation des actes administratifs individuels est entrée en vigueur le 1er janvier 2007 ; qu'à la date de la décision attaquée il n'existait donc aucune obligation de motiver l'acte en cause.

Considérant toutefois que, si la décision attaquée n'avait pas à être motivée, il appartient au Tribunal Suprême de contrôler l'exactitude et la légalité des motifs donnés par le Ministre d'État comme étant ceux de sa décision.

Considérant que le Ministre d'État a pris la décision attaquée au vu de faits ayant entraîné les condamnations de M. M. par le Tribunal civil de première instance statuant en matière correctionnelle ainsi que de données concernant cette même personne dans des activités suspectes ; qu'il ne résulte pas du dossier que ces faits sont matériellement inexacts ; que dès lors en se fondant sur eux pour estimer que la présence de M. M. sur le territoire monégasque constituait toujours une menace pour l'ordre public, le Ministre d'État n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation.

Sur le caractère discriminatoire de la mesure critiquée

Considérant que l'application des dispositions concernant la police des étrangers nécessite un examen particulier de chaque situation ; que, dès lors, le moyen tiré d'une discrimination contraire aux articles 32 de la Constitution, 14-1 du Pacte international relatif aux droits civiques et politiques ou 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne saurait être accueilli.

Sur l'atteinte manifeste à la vie privée et familiale

Considérant que l'article 32 de la Convention ne fait pas obstacle à l'adoption de mesures de police relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en Principauté ; que par suite, le requérant n'est pas fondé à invoquer cet article à l'appui de sa requête.

Considérant que la déclaration du Gouvernement princier publiée en annexe à l'Ordonnance souveraine n° 13.330 du 12 février 1998 rendant le Pacte précité exécutoire précise que l'application de l'article 13 ne saurait porter atteinte aux textes en vigueur relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers en Principauté non plus qu'à ceux relatifs à l'expulsion des étrangers du territoire monégasque ; que le requérant ne peut donc utilement se prévaloir de cette disposition.

Considérant que, si l'article 8 de la Convention européenne susvisée dispose en son paragraphe 1er « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale », le paragraphe 2 autorise l'ingérence d'une autorité publique « prévue par la loi dès lors qu'elle constitue une mesure nécessaire... à la sûreté publique, au bien être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection... de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui » ; que la mesure arrêtée répondait aux conditions prévues au paragraphe 2 ; qu'ainsi le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 précité doit être écarté.

Sur la présomption d'innocence

Considérant que le principe de la présomption d'innocence ne s'applique pas aux mesures administratives ; que dès lors les moyens tirés de l'article 14-2 du Pacte comme des articles 6-2 de la Convention européenne précités sont inopérants.

Sur l'existence d'une double peine

Considérant que le refus de mettre fin à une mesure de refoulement constitue un acte de police administrative et ne présente pas le caractère d'une peine ; qu'il n'est donc pas contraire à l'article 7 de la Convention européenne précitée et que le moyen doit donc être rejeté.

Sur l'irrégularité de la procédure

Considérant que l'article 6-3 de la Convention européenne précitée ne concerne pas les décisions de police administrative ; que l'article 1er du protocole n° 7 énonçant les garanties en cas d'expulsions d'étrangers concerne « les étrangers résidant régulièrement sur le territoire d'un État » ; qu'à la date de la décision attaquée M. M. ne résidait plus sur le territoire de la Principauté ; donc que le moyen tiré de la violation de cette disposition ne peut être accueilli.

Sur l'absence de délai raisonnable pour limiter dans le temps la mesure de refoulement

Considérant qu'il est possible à l'autorité compétente de reconsidérer à tout moment une mesure de refoulement si les circonstances de fait ou de droit viennent à évoluer, notamment s'il en résulte une atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale ; que tel n'est pas le cas en l'espèce et donc que le moyen ne peut encore être accueilli.

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. J. C.

M. n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision attaquée.

Sur les conclusions à fins d'indemnité

Considérant que le rejet par la présente décision de conclusions à fin d'annulation entraîne par voie de conséquence le rejet des conclusions à fin d'indemnisation.

Décide :

Article 1er

La requête de M. J-C. M. est rejetée.

Article 2

Les dépens sont mis à la charge de M. J-C. M.

Article 3

Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.