

Tribunal Suprême, 18 février 2008, Sieur C. C. c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	18 février 2008
<i>IDBD</i>	27323
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Social - Général ; Loi et actes administratifs unilatéraux

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2008/02-18-27323>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Recours pour excès de pouvoir

Décision administrative de refus de délivrance de l'autorisation de travail et d'injonction de restitution de l'autorisation antérieure

Recours pour excès de pouvoir

Loi n° 1.312 sur la motivation des actes administratifs, du 29 juin 2006 - Décision antérieure - Exactitude matérielle des faits (oui) - Erreur manifeste d'appréciation (non) - Substitution par le juge du motif servant de fondement juridique à la décision administrative - Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales - Décision contraire (non) - Décision illégale (non)

Le Tribunal Suprême

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

Vu la requête de M. C. C. enregistrée au Greffe général le 27 avril 2007 tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision /R/1041415/1051251 PN/CP : 06.3862 du Service de l'emploi en date du 7 décembre 2006 lui refusant une autorisation de travail en Principauté et l'invitant à restituer ses permis de travail ainsi qu'à la condamnation de l'État à la répartition des préjudices causés et aux dépens.

CE FAIRE,

Attendu que M. C. fait valoir dans sa requête que, domicilié dans une commune limitrophe de la Principauté, il a usé des services d'une société d'intérim située en Principauté afin d'y trouver un emploi ; que cette société a permis à M. C. d'assurer une mission de chauffeur de maître pour laquelle il a obtenu un permis de travail valable du 7 novembre 2006 au 7 novembre 2007, cette autorisation de travail faisant suite à beaucoup d'autres déjà obtenues pour divers emplois intérimaires ; que l'employeur ayant ensuite décidé de mettre fin unilatéralement au contrat de travail, M. C. a reçu, par l'intermédiaire de la société d'intérim, une autre proposition d'embauche pour laquelle il a sollicité un nouveau permis de travail qui lui a été refusé par un courrier daté du 7 décembre 2006 et reçu le 17 du même mois ; que le 22 janvier 2007, M. C. a entrepris auprès de Monsieur le Ministre d'État un recours gracieux, rejeté par un courrier de ce dernier en date du 28 février 2007 au motif des « *mauvais renseignements recueillis à son endroit* ».

Attendu d'abord que le Tribunal Suprême est compétent pour connaître de son recours et que celui-ci est bien formé dans le délai imparti ;

Attendu, s'agissant du défaut de motivation, que depuis la Loi n° 1.312 du 29 juin 2006, l'Administration est tenue de motiver à peine de nullité les décisions administratives, notamment celles qui refusent une autorisation ; que même si cette loi n'était pas encore entrée en vigueur le jour de la décision attaquée, le Tribunal Suprême doit pouvoir contrôler la légalité et l'exactitude des faits justifiant celle-ci ; qu'en l'espèce, tant la décision attaquée que la réponse de Monsieur le Ministre d'État ne sont motivées et ne portent à la connaissance de l'intéressé les faits justifiant la décision.

Attendu aussi que la décision viole la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 et les Ordonnances souveraines n° 15.087 et 16.301 réglementant le traitement des informations nominatives et soumettant la mise en œuvre par des personnes morales de droit public de traitements automatisés d'informations nominatives à un avis de la Commission de contrôle des informations nominatives et, en cas d'avis défavorable, à un arrêté ministériel motivé ; que la consultation du répertoire des traitements qui se situe dans les locaux de cette Commission et la lecture des arrêtés ministériels n° 2005-159, 2006-170, 2007-189 révèlent que la Direction du travail n'est nullement répertoriée ni autorisée à constituer un fichier « *permis de travail* » et à recevoir des informations d'un fichier « *permis de travail* » constitué par un autre département ; que la décision attaquée, prise sur la base d'informations nominatives reçues d'un autre Département ne respecte pas la loi n° 1.165 précitée.

Attendu enfin que la décision attaquée empêchant M. C. de travailler en Principauté lui a causé un préjudice financier évalué à 15 000 euros et un préjudice moral, évalué à 15 000 euros, fondé sur le sentiment d'injustice qu'il éprouve devant l'impossibilité de connaître les motifs de cette décision alors même qu'il a pendant de nombreuses années bénéficié d'autorisations de travail, la dernière ayant été accordée quelques jours seulement avant la décision attaquée.

Vu la contre-requête enregistrée le 6 juillet 2007 au Greffe général, de Monsieur le Ministre d'État concluant au rejet de la requête aux motifs d'abord que la loi précitée n° 1.312 du 29 juin 2006 n'était pas entrée en vigueur au jour où est intervenue la décision attaquée et qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne faisait obligation à l'autorité administrative de motiver celle-ci ; qu'ensuite, la décision n'a pas été prise sur le fondement d'informations nominatives collectées par le Service de l'emploi ou transmises à celui-ci dans des conditions irrégulières au regard des exigences de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 ; que les « *mauvais renseignements recueillis* » ne proviennent nullement de traitements informatisés ; qu'à supposer, pour les seuls besoins de la discussion, que la décision soit fondée sur un tel

traitement, elle ne serait pas pour autant illégale puisque ne constituant pas au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (articles 3 et 8, § 2) une atteinte à la vie privée ; que celle-ci en effet ne peut résulter d'une communication entre deux services de l'Administration, sans divulgation à des tiers ; que la décision était donc tout à fait légale ; qu'enfin, la demande d'indemnisation ne pourrait être examinée que si une annulation était prononcée et qu'au demeurant, le préjudice avancé par M. C. n'est établi ni dans son principe ni dans son quantum.

Vu la réplique présentée par M. C. et enregistrée au Greffe général le 1er août 2007, tendant aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens et en outre par les motifs suivants ; que d'abord, concernant le défaut de motivation de la décision attaquée, Monsieur le Ministre d'État, faute d'indiquer et de justifier la motivation ou de verser aux débats une pièce justificative, refuse de facto au Tribunal Suprême la possibilité d'exercer son contrôle sur la légalité et de vérifier l'éventuelle erreur manifeste d'appréciation ; qu'ensuite, s'agissant de la violation de la loi précitée n° 1.165, M. C. produit aux débats (pièces n° 11-8 et n° 11-9) copie d'une fiche informatisée contenant des informations nominatives sur lui et en particulier l'avis des services de police, fiche qui lui a été adressée par le Service de l'emploi ; qu'il y a eu exploitation conjointe par deux services de l'État d'un fichier informatisé et que le fichier tenu par le Service de l'emploi n'étant pas déclaré, la loi précitée a été violée ; qu'au surplus, l'illégalité d'une décision fondée sur des informations nominatives détenues dans un fichier non autorisé n'est pas limitée au cas de divulgation au public mais est avérée, selon l'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne précitée, dès que les conditions de la Loi autorisant l'ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée ne sont pas respectées ; que la mission légale de la Police ne lui donne pas compétence pour s'immiscer dans la délivrance des permis de travail dont la compétence exclusive relève du service de l'emploi ; qu'enfin le directeur de la Commission de contrôle des informations nominatives a refusé de lui indiquer si celle-ci était saisie d'une demande d'avis du Service de l'emploi et de lui communiquer, le cas échéant, la délibération.

Vu la duplique, présentée et enregistrée au Greffe général le 3 septembre 2007, tendant aux mêmes fins que la contre-requête, par les mêmes moyens et en outre précisant que, sur la motivation, la décision administrative attaquée n'est pas arbitraire au regard des faits dès lors qu'ont été pris exclusivement en considération des renseignements défavorables relatifs à M. C., tels qu'ils ont été transmis sous forme de note administrative par la sûreté publique au Service de l'emploi, note produite aux débats ; que l'avis défavorable est au surplus justifié par l'inculpation de M. C. le 13 novembre 2006 pour infraction à la législation sur les stupéfiants, infraction qui n'est pas compatible, pour des raisons de sécurité évidentes, avec l'activité de chauffeur ; que s'agissant de la prétendue violation de la loi précitée n° 1.165, d'une part, les atteintes aux droits et libertés dont le requérant prétend avoir été victime entrent dans le champ d'application des tribunaux ordinaires et d'autre part, la fiche informatique produite ne relève pas en elle-même l'existence d'un traitement informatisé d'informations nominatives par le Service de l'emploi ; qu'à supposer l'existence d'un fichier irrégulier, il n'est pas établi que l'avis de la police a été communiqué de fichier à fichier par connexion informatique ni qu'au surplus, il y ait un lien juridique entre la fiche informatique et la décision opposée à M. C. ; qu'il y a ici « *indépendance des législations* » et que peu importe comment l'information a été transmise au Service de l'emploi.

Vu la décision attaquée,

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier,

Vu la Constitution, notamment son article 90-B-1°,

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême,

Vu la loi n° 1.629 du 17 juillet 1957 tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciements en Principauté,

Vu la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs,

Vu la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 réglementant les traitements d'informations nominatives, l'Ordonnance n° 13.327 du 12 février 1998 fixant les modalités d'application ainsi que les arrêtés ministériels relatifs aux traitements automatisés d'informations nominatives mises en œuvre par les personnes morales, en particulier les arrêtés n° 2005-159 du 21 mars 2005, n° 2006-170 du 20 mars 2006, n° 2007-189 du 28 mars 2007,

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signées à Rome le 4 novembre 1950, telle qu'amendée par le protocole 11, ainsi que ses protocoles additionnels n° 4, 6, 7, 13 et l'Ordonnance n° 408 du 15 février 2006 qui les rendus exécutoires,

Vu l'Ordonnance du 21 novembre 2007 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 4 février 2008,

Où Monsieur Michel Roger, Membre titulaire, en son rapport,

Où Maître Olivier Marquet, avocat près la Cour d'appel de Monaco, pour M. C.,

Où Maître Jacques Molinié, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour l'État de Monaco,

Où le Ministère public en ses conclusions,

Sur les conclusions à fin d'annulation,

Sur l'absence de motivation de la décision attaquée,

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 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 l'Administration comme étant ceux de sa décision.

Considérant que le Service de l'emploi a pris la décision attaquée au vu des mauvais renseignements sur M. C. fournis par les services de la sûreté publique, renseignements corroborés par l'inculpation de ce dernier le 13 novembre 2006 pour infraction à la législation sur les stupéfiants ; qu'il ne résulte pas du dossier que ces faits sont matériellement inexacts ni que, en se fondant sur eux pour estimer que M. C. ne pouvait travailler en Principauté, l'Administration commise une erreur manifeste d'appréciation.

Sur la violation de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993,

Considérant que l'article 1er de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 dispose que les traitements automatisés d'informations nominatives ne doivent pas porter atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux consacrés par le titre III de la Constitution ; que l'application de cette loi suppose un traitement automatisé tel que défini par l'alinéa 3 de cet article ; que par ailleurs l'article 7 de ladite loi régit les traitements par des personnes morales de droit public et prévoit que « *la liste générale des traitements mis en œuvre par ces personnes (...) est publiée par un arrêté ministériel* » qui les autorise ; que l'arrêté ministériel n° 2006-170 du 20 mars 2006 ne mentionne pas, dans cette liste, le Service de l'emploi ;

Considérant qu'en l'espèce, la fiche informatique au nom de M. C. détenue au Service de l'emploi, établit que ce service pourrait procéder, au sens de l'article précité, à un traitement automatisé d'informations nominatives le concernant, sans y avoir été autorisé ; que dans ces conditions, même si les mauvais renseignements fournis par la sûreté publique ont été communiqués au Service de l'emploi par une note administrative, la décision refusant une autorisation de travail, ne pouvait se fonder légalement sur ces mauvais renseignements ;

Mais considérant que, lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise sur un fondement autre que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée ; qu'une telle substitution relevant de l'office du juge, celui-ci peut y procéder le cas échéant de sa propre initiative au vu des pièces du dossier ;

Considérant toutefois que Monsieur le Ministre d'État argue également, devant le Tribunal Suprême, de ce que M. C. a été inculpé, à Monaco, le 13 novembre 2006 d'infraction à la législation sur les stupéfiants, infraction incompatible avec l'emploi pour lequel l'autorisation était sollicitée ; que cette inculpation, non contestée, fonde la décision de refus, dès lors qu'il ne résulte pas du dossier que les faits à l'origine de ladite inculpation sont inexacts ; qu'au surplus, s'agissant d'une mesure administrative, la présomption d'innocence ne trouve pas à s'appliquer et que par suite, le refus de renouvellement de carte de travail, opposé à M. C. est donc légalement justifié comme fondé sur l'inculpation.

Sur l'atteinte à la vie privée,

Considérant que si l'article 8 de la Convention européenne susvisée dispose en son paragraphe 1er que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale* », son 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 décision attaquée répondait bien aux conditions prévues au paragraphe 2 précité ; qu'ainsi le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 précité doit être écarté.

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. C. 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 des conclusions à fin d'annulation entraîne par voie de conséquence le rejet des conclusions à fins d'indemnisation.

Décide :

Article 1er

La requête de M. C. est rejetée.

Article 2

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

Article 3

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