

## Tribunal Suprême, 4 octobre 2010, Sieur S. c/ Ministre d'État

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	4 octobre 2010
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Compétence ; Loi et actes administratifs unilatéraux ; Procédure administrative

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2010/10-04-512438>

**LEGIMONACO**

[www.legimonaco.mc](http://www.legimonaco.mc)

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

### Recours pour excès de pouvoir

Étranger résidant sur le territoire monégasque - Décision administrative de retrait de la carte de séjour

### Procédure

Ordonnance n° 2984, du 16 avril 1963, relative à l'organisation et au fonctionnement du Tribunal Suprême - Absence de communication de la décision attaquée - Difficulté pour le Tribunal Suprême d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision - Nécessité d'une mesure d'instruction - Arrêt avant dire droit

---

## Le Tribunal Suprême,

*Siégeant et délibérant en assemblée plénière,*

**Vu la requête** présentée par Monsieur S., enregistrée au greffe général le 31 juillet 2009 tendant à l'annulation de la décision prise par Monsieur. Le Conseiller du Gouvernement pour l'Intérieur en date du 30 décembre 2008, notifiée le 20 mars 2009 faisant savoir à M. S. « *qu'il n'est plus autorisé à résider en Principauté à compter de ce jour* » LRAR de M. le Ministre d'État du 15 juin 2009.

### Ce faire :

Attendu que M. S., de nationalité mauricienne, a passé toute sa vie en Principauté où il est né le 28 octobre 1983 et y a été domicilié jusqu'à la décision attaquée ;

Que ses parents ont également vécu la plus grande partie de leur existence en Principauté de Monaco où sa mère est arrivée à l'âge de 15 ans, avant qu'ils ne s'y marient le 24 septembre 1977 ;

Que M. S. a fait toutes ses études à Monaco, de 1987 à 1994 à l'école ST CHARLES, puis au Lycée technique et hôtelier de Monte Carlo, de 1995 à 2002, date à laquelle il a obtenu le diplôme correspondant à la terminale BEP hôtellerie ;

Que depuis le mois de juin 2002 il a exercé diverses activités professionnelles en Principauté, ce qu'établissent divers permis de travail versés aux débats ;

Attendu que le 20 mars 2009, M. S. s'est présenté sur convocation à la Direction de la Sûreté Publique de Monaco, division de la police administrative, où il lui a été donné verbalement connaissance de la décision prise par le Conseiller du Gouvernement pour l'Intérieur le 30 décembre 2008 précisant qu'il n'est plus autorisé à résider en Principauté à compter de ce jour, suite à quoi il a été sommé remettre aux policiers sa carte de séjour monégasque ;

Attendu que cette décision est à l'origine d'un véritable drame humain, M. S. se trouvant de ce fait subitement sans logement, sans titre de séjour régulier, non seulement à Monaco mais également en France où il n'a jamais résidé, sans travail, sans couverture d'assurance-maladie ;

Que cette décision, suivant le procès-verbal dressé le 20 mars 2009, a été motivée par deux « *avertissements solennels* » notifiés le 24 décembre 1999 et « *courant juillet 2004* », lesquels n'ont pas « *été suivis des faits* » (sic) ; qu'une procédure serait actuellement diligentée à son encontre par les autorités judiciaires françaises pour infraction à la législation sur les stupéfiants et que, lors d'une déclaration aux gendarmes français, il aurait affirmé résider à Beausoleil.

Attendu que la décision d'interdiction de résidence sur le territoire monégasque prise par Monsieur le Conseiller du Gouvernement pour l'Intérieur le 30 mars 2008, notifiée par les Services de police le 20 mars 2009, comme la confiscation de la carte de séjour du requérant, constituent une voie de fait et un excès de pouvoir dès lors qu'elles sont dépourvues de tout fondement légal ;

Qu'il résulte des dispositions de l'article 2 de l'ordonnance n° 3153 du 19 mars 1964 qu'un étranger régulièrement titulaire d'une carte de séjour est autorisé à résider sur le territoire de la Principauté de Monaco jusqu'à la date d'expiration ; qu'il n'existe que deux procédures permettant d'enjoindre à un étranger titulaire d'une carte de séjour en cours de validité de quitter le territoire monégasque, savoir le refoulement décidé par le Ministre d'État en application des dispositions de l'article 22 de l'ordonnance n° 3153 et l'interdiction de séjour par arrêté d'expulsion prévu par les dispositions de ce même texte ;

Qu'en l'espèce, la décision d'interdire à M. S. de résider sur le territoire monégasque et de lui confisquer sa carte de séjour ne constitue ni une mesure de refoulement ni une expulsion ; que la décision attaquée qui ne repose sur aucun fondement légal, prise de surcroît par une autorité incompétente, est constitutive d'un excès de pouvoir.

Quant à la confiscation à M. S. de sa carte de séjour, elle est assimilable à une pure voie de fait caractérisant la violence au sens administratif du terme,

Attendu en second lieu que l'Administration et sa prise de décision constituant une sanction ou un acte faisant grief, doivent respecter le principe général des droits de la défense ;

Qu'ainsi le Tribunal Suprême a annulé à plusieurs reprises des décisions ayant « *méconnu les principes généraux du droit, notamment le respect des droits de la défense obligeant l'autorité compétente à faire connaître à l'intéressé les motifs d'une mesure prise en considération de la personne et à lui permettre de s'expliquer* » ;

Qu'il est constant que la décision attaquée constitue une décision faisant grief ;

Qu'au surplus, le requérant n'a pas été informé des faits retenus contre lui, n'a pu présenter d'observation, et n'a, d'une façon générale, pas pu faire valoir sa défense ;

Que l'annulation de la décision attaquée est ainsi incontestablement justifiée ;

Attendu au surplus que les motifs pour lesquels la carte de séjour de M.S. lui a été retirée ne sont pas suffisamment explicites au regard des dispositions de la loi n° 1312 du 29 juin 2006 suivant laquelle les actes administratifs doivent être motivés, notamment lorsqu'ils retirent l'usage d'un droit ou restreignent l'usage d'une liberté.

Qu'en l'espèce, la motivation de la décision repose sur l'existence de « *deux avertissements solennels* » sans rappel des faits ayant motivé ces derniers, ou bien encore, des poursuites engagées à son encontre du fait d'une infraction à la législation sur les stupéfiants sans qu'aucune précision ne soit donnée sur la raison et la nature de ces poursuites ni sur les faits précis qui lui sont reprochés, ou bien enfin sur les déclarations qu'il aurait faites aux gendarmes français qu'il ne résiderait pas en Principauté de Monaco, sans autre précision.

Que cette insuffisance de motivation est d'autant plus critiquable au vu de la gravité de la sanction, par ailleurs illégalement prise, que le requérant n'a jamais été invité à présenter des explications ;

Qu'ainsi, les dispositions de la loi n° 1312 du 29 juin 2006 ayant été violées la décision attaquée encourt de plus fort l'annulation de ce chef.

Attendu qu'au plan de la légalité interne la décision attaquée est de surcroît entachée de plusieurs erreurs manifestes d'appréciation :

Qu'en premier lieu la décision attaquée est motivée par « *deux avertissements solennels* » qui ont été notifiés au requérant, alors que les « *avertissements solennels* » : ne sont pas prévus par la loi et sont dépourvus de toute valeur juridique ;

Que le requérant conteste avoir commis quelque fait répréhensible que ce soit et n'a jamais fait l'objet d'une quelconque décision de condamnation.

Qu'en second lieu, la décision attaquée serait motivée par la déclaration qu'aurait faite le requérant aux gendarmes français de ce qu'il résiderait à Beausoleil et non à son adresse qui constitue son domicile commun avec celui de ses parents, alors qu'entretenant une relation suivie depuis plusieurs années avec Mademoiselle V., également domiciliée chez ses propres parents, il leur arrive de se rencontrer dans un appartement inoccupé, propriété des parents V. à Beausoleil ;

Que s'agissant de deux jeunes gens âgés de 25 ans qui se fréquentent depuis des années et envisagent sérieusement de faire leur vie ensemble, il n'y a rien d'anormal à ce qu'ils puissent se retrouver de façon épisodique dans un appartement distinct de celui de leurs parents respectifs afin de pouvoir bénéficier d'un minimum d'intimité, mais que considérer de ce fait que Monsieur S. ne résidait plus en Principauté de MONACO est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ;

Qu'enfin, il appartient à l'Administration de rapporter la preuve de ce que Monsieur S. ferait l'objet de poursuites en France pour infraction à la législation sur les stupéfiants ;

Qu'à supposer d'ailleurs qu'il soit établi, au mépris du secret français de l'instruction, que M. S. consommait de façon occasionnelle des produits illicites, de tels faits ne sauraient justifier une décision de la gravité de celle qui l'a privé de domicile, de travail, de couverture sociale et de tout lien avec sa famille, et sa future fiancée.

Attendu enfin, que le procès-verbal de notification du 20 mars 2009 de la décision attaquée ne vise en aucun cas l'existence d'un risque pour l'ordre public, la tranquillité publique ou la sécurité des biens ou des personnes justifiant que M. S. se voit interdire de résider en Principauté où il est né et a vécu depuis lors sans interruption.

Que l'illégalité d'une telle décision est confortée par la réponse faite par M. le Ministre d'État au recours gracieux formé par le requérant le 19 mai 2009 laquelle se borne à énoncer que « *l'ensemble de ces faits ... ne correspondent pas à l'attitude attendue des personnes établies à Monaco* » ;

Qu'une telle motivation apparaît arbitraire et contraire au principe d'égalité devant la loi d'autant que l'on peut s'interroger sur le point de savoir qui définit ce que doit être « *l'attitude attendue* » des résidents monégasques ; que cette réponse de M. le Ministre d'État au recours gracieux ne fait également aucune référence au risque que la présence de M. S. pourrait faire courir à l'ordre public, à la tranquillité publique ou à la sécurité des biens ou des personnes, ce qui prive la décision attaquée de toute base légale ;

Qu'il est donc demandé au Tribunal Suprême, pour l'ensemble [de] ces motifs dont un seul suffirait, de bien vouloir annuler la décision attaquée.

**Vu la contre-requête enregistrée le 5 octobre 2009** au Greffe Général par laquelle S.E.M. le Ministre d'État commence par rappeler que, lors de la délivrance de sa première carte de séjour le 16 décembre 1999, M. S. a été officiellement averti par procès-verbal, de ce que s'il venait, après une enfance tumultueuse, à attirer une nouvelle fois l'attention des services de police, une mesure de refoulement du territoire monégasque serait prise à son encontre.

Qu'il n'a pas tenu compte de cet avertissement puisque le 9 juillet 2002 il faisait l'objet d'une condamnation par le Tribunal correctionnel de Monaco à 150 € d'amende pour coups et blessures volontaires, et en 2003 une procédure était

diligentée à son encontre pour vol avec effraction au préjudice du supermarché CASINO de Monaco à l'issue de laquelle il a toutefois été laissé libre, après dédommagement de la victime et retrait de la plainte ;

Que dès lors à l'occasion de la délivrance d'un duplicata de sa carte de résident, le 15 juillet 2004, la Direction de la Sûreté Publique lui a adressé verbalement un second avertissement de ce qu'en cas de nouvel agissement répréhensible, il ferait l'objet d'une mesure de refoulement du territoire.

Attendu que M. S. a été interpellé à Beausoleil le 18 novembre 2008 par les gendarmes de Cap d'Ail après avoir été dénoncé comme revendeur de produits stupéfiants ;

Que lors de sa garde à vue, il a reconnu se livrer au trafic de stupéfiants, tant en France qu'à Monaco sur ses lieux de travail ;

Que M. S. a également reconnu qu'il résidait en fait à Beausoleil dans un appartement occupé par sa compagne, dans lequel ont été découvert des produits stupéfiants, 5.626 € en espèces et des relevés bancaires à son nom ;

Que mis en examen, il était incarcéré provisoirement à la maison d'arrêt de Grasse du 20 novembre 2008 au 10 mars 2009 ;

Que c'est au vu de ces nouveaux faits, que Monsieur le Conseiller du Gouvernement pour l'Intérieur a, le 30 décembre 2008, donné instruction au Directeur de la Sûreté Publique de notifier à M. S. par procès-verbal, la neutralisation de sa carte de résident, notification intervenue le 20 mars 2009 après la sortie de prison de l'intéressé ;

Que le recours gracieux formé le 19 mai 2009 ayant été rejeté par S.E. M. le Ministre d'État le 15 juin suivant, le requérant a saisi le Tribunal Suprême en annulation.

Attendu que c'est tout d'abord vainement que M. S. soutient que la décision neutralisant sa carte de résident serait dépourvue de fondement légal et constituerait une voie de fait dès lors qu'elle n'est constitutive, ni du refoulement, ni de l'expulsion prévus à l'article 22 de l'ordonnance n° 3153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté, alors qu'il ne résulte nullement des dispositions de ladite ordonnance que l'autorité administrative ne disposerait pas par ailleurs du pouvoir de retirer la carte de séjour d'un étranger pour des considérations de police.

Que cela a d'ailleurs été expressément jugé par le Tribunal Suprême (TS 18 février 2008 Nickolas BIZZIO) ; qu'il s'agit là d'un pouvoir général dont disposent les autorités en charge de la police administrative à l'encontre de tous les ressortissants étrangers dont le comportement répréhensible est incompatible avec leur maintien sur le territoire monégasque ;

Qu'au surplus, le retrait de la carte de résident n'oblige nullement l'étranger qui en fait l'objet de quitter immédiatement la Principauté, ni ne lui interdit d'y pénétrer ; qu'il n'y a donc eu en l'espèce ni excès de pouvoir ni a fortiori voie de fait.

Attendu en troisième lieu que le moyen tiré de ce que la décision attaquée violerait les droits de la défense au sens de la jurisprudence du Tribunal Suprême et de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, est inopérant.

Qu'en effet, les règles du « *procès équitable* » posées par l'article 6-1 de ladite Convention ne concernent que les procédures suivies devant les Juridictions proprement-dites ; que si des organismes collégiaux y sont parfois assimilés au regard de leur composition et de leurs attributions, elles ne s'appliquent pas aux mesures de police administrative ; qu'ainsi tel est le cas en France (CE Ass. 21 juillet 1970 KRIVINE et FRANCK ; 18 juin 1975 Dame CANU ; 9 novembre 1994 TIGRINI).

Que si le droit français a prévu de soumettre à la procédure contradictoire les décisions administratives devant être obligatoirement motivées, en l'absence de texte identique ou comparable en droit monégasque, de telles mesures de police ne sont pas légalement assujetties au respect d'une procédure contradictoire ; que le caractère de mesure de police de la décision attaquée étant incontestable, le moyen est inopérant.

Attendu que M. S. reproche ensuite à la décision attaquée d'être insuffisamment motivée au regard des exigences de la loi n° 1312 du 29 juin 2006 alors qu'il reconnaît lui-même, ainsi qu'il l'avait déjà fait lors du procès-verbal dressé le 20 mars 2009 à l'occasion de la restitution de sa carte séjour, que celle-ci était motivée par une triple considération, savoir les deux avertissements solennels qui lui avaient été notifiés le 24 décembre 1999 et courant juillet 2004, la procédure diligentée par les autorités judiciaires françaises en fait de transport, offre, possession, acquisition de produits stupéfiants ; enfin la déclaration qu'il a faite aux gendarmes français de ce que sa résidence effective se trouvait à Beausoleil et non à Monaco.

Attendu sur la légalité interne M. S. soutient que la décision attaquée serait entachée d'une triple erreur manifeste d'appréciation, critique qui n'est fondée dans aucune de ces branches.

Qu'ainsi les deux avertissements solennels de décembre 1999 et juillet 2004, quand bien même n'auraient-ils point de valeur juridique, n'en révèlent pas moins l'existence d'agissements répréhensibles (vols en 1998 et 1999 ; coups et blessures en 2002 et vol avec effraction en 2003) ;

Qu'en ce qui concerne les déclarations faites par M. S. aux Services de la gendarmerie française, il n'en conteste ni l'existence ni le contenu ;

Qu'enfin, les procédures judiciaires diligentées à son encontre en France ne sont nullement limitées à la seule consommation de produits stupéfiants, M. S. ayant été dénoncé comme revendeur, une somme de 5.626 € en espèces ayant d'ailleurs été retrouvée à son domicile français.

Le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation est donc voué à l'échec.

Qu'il en est de même de la prétendue illégalité de motifs qui résulterait de ce que le rejet de ce recours gracieux se fonde sur le risque pour l'ordre ou la tranquillité publique que M. S. constituerait, alors que de telles menaces ne doivent motiver expressément que les seules décisions d'expulsion et de refoulement du territoire monégasque ;

Qu'en l'espèce, les agissements répréhensibles de M. S., notamment son implication dans la revente de produits stupéfiants, suffisent à justifier la décision attaquée.

**Vu la réplique enregistrée le 25 novembre** au greffe général par laquelle M. S. poursuit les mêmes fins par les mêmes moyens, y ajoutant qu'il résulte de la jurisprudence du Tribunal suprême que le principe général du respect des droits de la défense trouve à s'appliquer dès lors qu'il est envisagé de prendre à l'encontre d'un administré une décision faisant grief, tout spécialement lorsqu'elle est assimilable à une sanction comme en l'espèce.

Qu'il n'est pas établi que M. S. ait été mis en situation de pouvoir présenter sa défense par ce qu'il s'est simplement vu notifier la mesure dont il faisait l'objet sans avoir eu la possibilité de fournir des explications, ni a fortiori, d'être assisté par un conseil ;

Qu'il ne saurait être soutenu que l'Administration monégasque se trouverait dispensée de respecter le contradictoire et les droits de la défense lorsqu'elle édicte une mesure de police au motif que le droit monégasque ne connaîtrait pas de dispositions équivalentes à celles du droit français.

Attendu en ce qui concerne la motivation de la décision, que ni les circonstances ni la date des faits qui lui étaient reprochés n'ont été communiqués à M. S. qui n'a pas été invité à fournir aucune explication ou justification.

Attendu qu'en ce qui concerne l'erreur manifeste d'appréciation attachée à la décision attaquée, il est souligné que le casier judiciaire de M. S. est vierge en Principauté de Monaco et qu'il conteste ainsi avoir jamais commis de faits répréhensibles, étant ajouté qu'en ce qui concerne le territoire français il appartient à l'Administration, en application de la jurisprudence du Tribunal Suprême (DE CARLI) d'apporter la preuve qu'il ferait l'objet de poursuites judiciaires.

Qu'à défaut de justification en ce sens, le Tribunal Suprême sera conduit à l'annulation.

**Vu la duplique enregistrée le 10 décembre 2009** au greffe général, par laquelle S.E. M. le Ministre d'État persiste dans son argumentaire, insistant sur le fait que le principe du contradictoire ou celui des droits de la défense, ne trouvent à s'appliquer en matière de police administrative que si un texte le prévoit ;

Qu'au surplus, le Tribunal Suprême a expressément jugé que « *l'article 6-3 de la Convention Européenne ...ne concerne pas les décisions de police administrative* » (TS 5 décembre 2007 Jean Christophe MORONI) ;

Que le Ministre d'État au regard de la légalité interne rappelle que les avertissements solennels, comme les poursuites engagées en France contre M. S., démontrent l'existence d'agissements répréhensibles, qu'une procédure existe bien à son encontre, qu'elle a bien été diligentée à la suite de sa dénonciation comme revendeur de produits stupéfiants, que de tels produits et une importante somme d'argent en liquide ont bien été retrouvés dans son appartement de Beausoleil et qu'il n'est pas contestable qu'il a été incarcéré à raison de ces faits à la maison d'arrêt de Grasse du mois de novembre 2008 au mois de mars 2009.

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment en son article 90 B ;

Vu l'ordonnance souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'ordonnance souveraine n° 3153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté ;

Vu la loi n° 1312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu l'ordonnance du 26 janvier 2010 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a rapporté une précédente ordonnance du 10 août 2009, et désigné Monsieur José SAVOYE, Membre Titulaire, comme rapporteur ;

Vu l'ordonnance du 22 juillet 2010 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a envoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 21 septembre 2010 ;

À l'audience du vingt et un septembre deux mille dix sur le rapport de Monsieur José SAVOYE, membre titulaire du Tribunal Suprême ;

Oui Maître Frank MICHEL, Avocat-défenseur près la Cour d'Appel de MONACO pour Monsieur S. ;

Oui Maître MOLINIE, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France pour l'État de Monaco ;

Oui Monsieur le Procureur Général en ses conclusions.

#### **Après en avoir délibéré,**

Considérant que, si le procès-verbal de notification du 20 mars 2009 comme la lettre recommandée avec accusé de réception de S.E.M. le Ministre d'État du 15 juin 2009 rejetant le recours gracieux présenté par M. S. établissent l'existence d'une décision prise par M. le Conseiller de Gouvernement pour l'intérieur par note n° 2008.23204 en date du 30 décembre 2008, par laquelle le requérant « *n'était plus autorisé à résider en Principauté de Monaco à compter de ce jour* », l'absence de production de la décision elle-même ne met pas en mesure le Tribunal Suprême d'exercer son

contrôle sur sa légalité ; qu'il y a dès lors lieu, en application de l'article 32 de l'ordonnance souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême de prescrire une mesure d'instruction.

**DÉCIDE :**

**Article 1er :** M. le Ministre d'État est invité à produire dans le délai d'un mois la note n° 2008.23204 en date du 30 décembre 2008 par laquelle Monsieur le Conseiller de Gouvernement pour l'intérieur a décidé que M. S. n'était plus autorisé à résider en Principauté de Monaco.

**Article 2 :** Les dépens sont réservés.

**Article 3 :** Expédition de la présente décision sera transmise à M. le Ministre d'État et à M. S.