

Tribunal Suprême, 29 novembre 2010, R. c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	29 novembre 2010
<i>IDBD</i>	8286
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Loi et actes administratifs unilatéraux ; Procédure administrative ; Justice (organisation institutionnelle) ; Droit des étrangers

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2010/11-29-8286>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif. Recours en annulation. Acte administratif individuel.

Recours pour excès de pouvoir

Étranger. Décision administrative de retrait du titre de séjour dans la Principauté de Monaco.

Recevabilité

Ordonnance n° 2.984, du 16 avril 1963, relative à l'organisation et au fonctionnement du Tribunal Suprême. Requête accompagnée du procès-verbal de la notification de la décision attaquée. Recevabilité du recours.

Procédure

Défaut de communication du document fondant la décision administrative. Difficulté pour le Tribunal Suprême d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision. Arrêt avant dire droit.

TRIBUNAL SUPRÊME

Principauté de Monaco

TS 2010-02

Affaire:

Monsieur m. R.

Contre

S. E. M. le Ministre d'Etat

DÉCISION

Audience du 17 novembre 2010

Lecture du 29 novembre 2010

Recours en annulation de la décision de retrait du titre de séjour prise à l'encontre de Monsieur m. R. par S. E. M. le Ministre d'État le 21 août 2009.

En la cause de :

- Monsieur m. R., né le 14 janvier 1953 à Gdynia (Pologne), demeurant X1 à Monaco,

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Richard MULLOT, Avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par ledit avocat défenseur ;

Contre :

- S. E. le Ministre d'État de la Principauté de Monaco,

Ayant pour Avocat-défenseur Maître Christophe SOSSO, Avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par la SCP PIWNICA-MOLINIE, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France ;

Le Tribunal Suprême,

Siégeant et délibérant en assemblée plénière

Vu la requête de M. R. enregistrée au greffe général le 21 octobre 2009, tendant à l'annulation de la décision de retrait de son titre de séjour prise par le Ministre d'État le 21 août 2009, et à la condamnation de l'État de Monaco à lui verser la somme de 50.000 euros à titre de dommages intérêts pour le préjudice matériel et moral résultant de cette décision ;

Ce faire :

Attendu que M. R., né à Gdynia en Pologne le 14 janvier 1953, de nationalité canadienne, se trouve domicilié à Monaco depuis 2001 avec son épouse et leur fille, et est titulaire d'une carte de résident ; que, M. R. ayant été attrait en 2006 dans un procès civil à Londres en qualité d'ancien administrateur et actionnaire de la société L. International, sa carte de résident avait alors été neutralisée une première fois le 5 mars 2008, au motif que sa présence en Principauté était « *susceptible de troubler l'ordre public* », avant de lui être rendue par décision du Ministre d'État en date du 20 mai 2008 ; que, le 21 août 2009, M. R. était convoqué par la police pour se voir notifier à nouveau la neutralisation de sa carte de résident, « *instructions de M. le Conseiller de gouvernement pour l'intérieur contenues dans sa note n°2006-6488 du 10 juin 2009* » ; ainsi que l'obligation de quitter la Principauté dans les deux mois, au motif qu'il aurait « *plaidé coupable devant la Haute cour de justice de Londres dans l'affaire d'escroquerie pour laquelle il avait été mis en cause, reconnaissant ainsi sa responsabilité dans le dossier L. International* » ;

Attendu que, par courrier du 25 août, le conseil monégasque de M. R. a signalé au Ministre d'État le caractère erroné des informations sur la base desquelles avait été prise la décision de retrait et le fait qu'en aucun cas M. R. ne reconnaissait quelque responsabilité que ce soit dans cette affaire ; que par ailleurs, dans un courrier daté du 28 septembre, le conseil de M. R. a fait parvenir au Ministre d'État deux affidavits émanant des avocats anglais de ce dernier, établissant son absence de responsabilité dans l'affaire L., et demandé à Monsieur le ministre d'État de bien vouloir reconsidérer la situation de M. R. ; que le 14 octobre 2009, Monsieur le ministre d'État a répondu à ce recours gracieux en faisant observer que la décision de retirer à M. R. sa carte de résident résultait « *des faits d'escroquerie motivant les poursuites judiciaires actuellement diligentées à son encontre au Royaume-Uni et sa comparution en audience civile devant la Haute cour de Londres, devant laquelle M. R. a admis le paiement de 30 millions de livres sterling au bénéfice des victimes de l'affaire dite L. International* », et que par suite, au vu de ces éléments, il n'y avait « *pas lieu de revenir sur la décision administrative précitée* » ;

Attendu que l'illégalité de cette dernière décision, notifiée le 21 août 2009 à M. R., tient d'abord au fait qu'elle est fondée sur des motifs inexacts, « *qui dénotent, en définitive, une absence radicale de motifs* » ; que la loi du 29 juin 2006 sur la motivation des actes administratifs dispose, dans son article premier, que « *doivent être motivées, à peine de nullité, les décisions administratives à caractère individuel qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police* » ; que les dispositions de cette loi ont été interprétées par le Tribunal Suprême comme exigeant de la motivation un degré de précision suffisant pour permettre de démontrer le bien-fondé de l'acte aussi motivé ; que les motivations fournies dans le procès-verbal de notification du 21 août 2009, puis dans le courrier du Ministre d'État en date du 15 octobre 2009, « *paraissent dépourvues de tout élément objectif propre à justifier la décision attaquée* » ; que la motivation retenue s'avère entachée d'imprécisions qui affectent sa validité ; que par ailleurs elle se fonde sur des informations fournies par un site Internet non officiel, créé par une personne citée comme l'instigatrice de menaces et d'intimidation à l'encontre de la famille R. ; qu'en l'absence de motivation, la décision de retrait du 21 août 2009 est entachée d'une illégalité externe justifiant son annulation ;

Attendu que, sur le plan de la légalité interne, la décision attaquée est entachée à la fois d'une erreur de droit, en ce qu'elle porte atteinte aux dispositions de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, et d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'à cet égard, en effet, si l'article 22 de l'ordonnance n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Principauté prévoit que « *le Ministre d'État pourra, par mesure de police (...), enjoindre à tout étranger de quitter immédiatement le territoire monégasque* », rien, dans les activités de M. R., ne saurait être considéré comme constitutif d'un quelconque trouble à l'ordre public justifiant le recours à une telle mesure de police ; que ceci se trouve confirmé par le fait qu'aucune modification de la situation de M. R. n'est intervenue à cet égard depuis le 20 mai 2008, date à laquelle le Ministre d'État avait procédé au retrait de la décision de neutralisation de sa carte de résident prise le 5 mars précédent ; que M. R. se trouvant donc, à l'égard de l'ordre public monégasque, dans la même situation qu'au 20 mai 2008, il apparaît que la décision attaquée est bien entachée d'une erreur manifeste et qu'elle doit comme telle faire l'objet d'une annulation ;

Attendu enfin que, la décision de retrait étant irrégulière, M. R. est en droit de solliciter la réparation du préjudice qu'elle lui a causé, préjudice financier et surtout moral ; que c'est au regard de ses préjudices que le requérant sollicite du Tribunal Suprême la condamnation de l'État de Monaco au paiement de 50 000 euros de dommages intérêts.

Vu, enregistrée le 22 décembre 2009, la contre-requête du Ministre d'État, laquelle tend au rejet de la requête de M. R. ;

Attendu que ce dernier fut le fondateur, l'actionnaire principal et l'administrateur de L. International, société holding d'investissements établie aux Bermudes, introduite fin 2003 sur le marché des investissements de la bourse de Londres, dont M. R. s'est retiré le 6 juin 2005, peu avant qu'il apparaisse que ladite société se trouvait impliquée dans une fraude de grande ampleur qui a conduit à sa radiation du marché en novembre 2005 ; que, le 12 novembre 2007, la Haute cour de justice de Londres a ouvert une information pour escroquerie contre M. R., sa femme, et la société dirigée par sa fille ; que, le 21 avril 2008, M. R. a accepté de régler la somme de 30 millions de livres sterling à la société L. International pour mettre fin aux réclamations dirigées contre lui et sa famille ; que la connaissance de ces faits n'étant parvenue aux autorités monégasques qu'en février et avril 2009, le Conseiller de gouvernement pour l'intérieur n'a décidé de neutraliser la carte de résident de M. R. que le 10 juillet 2009, décision notifiée à celui-ci le 21 août ;

Attendu que la requête dirigée contre cette décision doit être rejetée, à titre principal, au motif qu'elle n'est pas recevable, faute d'être accompagnée de la production de la décision attaquée, ainsi que l'exige formellement l'article 17 de l'ordonnance souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ; qu'à titre subsidiaire, le grief d'absence de motivation s'avère inopérant, le requérant s'étant borné à contester l'exactitude factuelle des motifs énoncés, et dépourvu de fondement, la décision attaquée comportant bien l'énoncé des considérations de fait et de droit la justifiant ; qu'en second lieu, et toujours à titre subsidiaire, est également infondée l'affirmation selon laquelle la décision critiquée serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, en l'absence de troubles à l'ordre public occasionnés par la présence de M. R. sur le territoire monégasque, et qu'elle serait en outre contraire aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme ; que d'une part, en effet, il a été rappelé par le Tribunal Suprême que « *les autorités doivent, au titre de leurs pouvoirs de police, procéder au retrait de la carte de séjour d'un résident étranger dès lors que le comportement de celui-ci le justifie* », et qu'il n'est pas contesté que M. R. a été mêlé à une escroquerie de grande ampleur, à propos de laquelle il a reconnu son implication en acceptant de verser une somme de 30 millions de livres sterling en vue de mettre fin aux poursuites dirigées contre lui et sa famille, ce qui, suivant la jurisprudence du Tribunal suprême, suffit à justifier légalement le retrait de son titre de séjour ; qu'en outre M. R. s'est trouvé, en raison de cette implication, pris à partie sur le territoire de la Principauté par des victimes de ladite escroquerie, ce qui constitue un trouble caractérisé à l'ordre public ;

Attendu que l'argument selon lequel la situation de M. R. n'aurait pas changé depuis la décision du 20 mai 2008 portant retrait d'une précédente décision de neutralisation de sa carte de séjour s'avère également infondé, les autorités monégasques n'ayant été informées que postérieurement au 20 mai 2008 de la reconnaissance, par M. R., de son implication dans l'affaire L., manifestée par sa décision de régler 30 millions de livres sterling à L. International le 21 avril 2008 ;

Attendu que M. R. ne saurait non plus invoquer une quelconque violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, dont les dispositions, concernant des procédures suivies devant des juridictions, ne sauraient s'appliquer aux mesures de police administrative ;

Attendu que les conclusions indemnitaires formulées par M. R. devront être rejetées par voie de conséquence, suite au rejet des conclusions d'annulation, et qu'elles devraient l'être en tout état de cause, faute pour lui d'avoir établi la consistance du préjudice moral qu'il prétend avoir subi.

Vu la réplique de M. R., enregistrée le 3 février 2010 ;

Attendu que l'argument de l'irrecevabilité de sa requête est dépourvu de fondement, la pièce n°1 annexée à ladite requête n'étant autre que le procès-verbal de notification de cette décision administrative, daté du 21 août 2009, lequel « expose sa teneur et ses conséquences » à son destinataire ; qu'une telle notification constituant l'expression de cette décision, il s'ensuit que M. R. a parfaitement rempli les exigences de l'article 17 de l'ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963, et que la requête déposée le 21 octobre 2009 est donc recevable ;

Attendu que l'erreur particulièrement grossière d'appréciation commise par une autorité administrative dans la motivation de sa décision, comme c'est le cas en l'espèce, équivaut à une absence de motivation ; que par conséquent la décision attaquée est entachée d'une illégalité externe en ce qu'elle contrevient aux prescriptions de la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Attendu par ailleurs que l'administration monégasque, « piégée dans son raisonnement par sa méconnaissance du système juridique anglais », et trompée par les rumeurs colportées sur des sites Internet suspects, a commis une erreur manifeste d'appréciation, aucun comportement imputable à M. R. ne pouvant justifier le retrait de son titre de séjour ;

Attendu enfin que le préjudice matériel et moral subi par M. R. du fait de la décision contestée doit être réparé ; que le préjudice s'est trouvé encore accru par « la violence et la brutalité générée par l'attitude (...) que lui réserve aujourd'hui l'administration monégasque », et qu'il est désormais estimé à 60.000 €.

Vu la duplique du Ministre d'État, enregistrée le 4 mars 2010, laquelle tend aux mêmes fins et par les mêmes moyens que la contre requête ;

Attendu que les autorités monégasques n'ont jamais prétendu que M. R. aurait reconnu sa responsabilité dans l'affaire L. International, ni qu'il aurait été pénalement condamné dans ce cadre, mais qu'il suffit, pour justifier légalement la neutralisation d'un titre de séjour, que l'étranger concerné ait été, comme c'est le cas en l'espèce, impliqué dans des affaires, financières ou autres, révélant un comportement douteux, incompatible avec la qualité de résident monégasque, d'autant que la Principauté, « résolument engagée dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et les fraudes de toute nature », se doit à cet égard de faire preuve d'une vigilance toute particulière ;

Attendu, en outre, qu'en ce qui concerne le relèvement des conclusions indemnitaires, une telle demande est irrecevable, lesdites conclusions ayant pour objet, selon l'article 90 B de la Constitution, d'indemniser le préjudice découlant de l'illégalité en cause et non celui qui pourrait résulter du comportement subséquent de l'administration monégasque.

Vu, déposée le 28 avril 2010 par le conseil monégasque de M. R., une pièce n°21, à l'appui de la requête ;

Attendu que cette pièce comporte deux éléments ; que le premier, émanant de M. Richard Gould, agent du Serious Fraud office britannique, en date du 11 septembre 2009, affirme qu'il existe un risque de dissipation des actifs de M. R. si une ordonnance de restriction n'est pas adoptée dans la perspective de futures poursuites pénales ; que le second, du 19 avril 2010, a été rédigé par un autre agent du SFO, C., laquelle déclare que le SFO estime désormais qu'« il n'existe aucune raison pour que l'ordonnance de restriction de M. R. soit maintenue », le SFO ayant renoncé à enquêter et à engager des poursuites contre lui.

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, et notamment 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°3.153 du 19 mars 1964 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Principauté ;

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

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, et les ordonnances n°408 et 411 du 15 février 2006 qui l'ont rendue exécutoire ;

Vu l'ordonnance du 17 novembre 2009 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné M. Frédéric ROUVILLOIS, membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture en date du 2 juillet 2010 ;

Vu l'ordonnance du 21 septembre 2010 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du Tribunal Suprême du 17 novembre 2010 ;

À l'audience du 17 novembre 2010, sur le rapport de Monsieur Frédéric Rouvillois, membre suppléant du Tribunal Suprême ;

Oui Maître Richard MULLOT, Avocat-défenseur, pour M. R. ;

Oui Maître Jacques MOLINIE, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation français, pour le Ministre d'État ;

Oui Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré,

Sur la recevabilité

Considérant que l'article 17 de l'ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 relative à l'organisation et au fonctionnement du Tribunal Suprême exige, comme condition de sa recevabilité, que « *le recours soit introduit par une requête (...) accompagnée de la décision attaquée ou de la réclamation implicitement rejetée* » ; que la requête est accompagnée d'un procès-verbal de notification de la décision attaquée, daté du 21 août 2009, établissant l'existence de cette décision ; que le recours déposé le 21 octobre 2009 répond ainsi aux exigences de l'article 17 précité; qu'il est donc recevable ;

Sur la légalité

Considérant que, si le procès-verbal de notification du 21 août 2009 établit l'existence d'une décision prise par le Conseiller de gouvernement pour l'intérieur par note n° 2006-6488 en date du 10 juin 2009, l'absence de production de la décision elle-même ne met pas le Tribunal Suprême en mesure 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° 2.984 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°2008-6488 en date du 10 juin 2009 par laquelle le Conseiller de gouvernement pour l'intérieur a décidé que M. R. n'était plus autorisé à résider à 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. R.

Ainsi jugé et délibéré par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, le 17 novembre 2010, composé de Messieurs Hubert CHARLES, Président, commandeur de l'ordre de Saint-Charles, Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, Vice-Président, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, José SAVOYE, et Didier LINOTTE, Membres titulaires, et de Monsieur Frédéric ROUVILLOIS, Membre suppléant, rapporteur,

et prononcé en présence de M. Jacques RAYBAUD, Procureur général, le 29 novembre 2010, par M. Hubert CHARLES, président du Tribunal suprême, assisté de Madame Béatrice BARDY, Greffier en chef chevalier de l'ordre de Saint-Charles.