

Tribunal Suprême, 17 juin 2011, Sieur T. M. c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	17 juin 2011
<i>IDBD</i>	8698
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Droit des étrangers ; Loi et actes administratifs unilatéraux ; Police administrative

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2011/06-17-8698>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Recours pour excès de pouvoir

Étranger - Décision de refus d'abroger une mesure de refoulement du territoire monégasque

Loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs

Décision motivée - Exactitude matérielle des faits invoqués - Absence d'erreur manifeste d'appréciation des nécessités de l'ordre public monégasque

Respect de la règle d'examen particulier de la situation du requérant

Décision légale (oui) - Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Recours inapplicable en matière de décisions de police administrative

Principe de la présomption d'innocence inopérant en matière de mesures administratives

Pas d'atteinte au droit à une vie familiale normale, ni à la liberté de circulation, ni à la liberté de travail

Procédure

Pouvoir discrétionnaire du Président pour autoriser le dépôt d'une triplique par le requérant

Demande injustifiée au cas d'espèce

Procès-verbal de clôture constatant l'échange des mémoires prévus

Inutilité d'une mesure d'instruction

Principauté de Monaco

TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2011-02

Affaire :

M. t. ME.

Contre :

État de Monaco

DÉCISION

Audience du 10 juin 2011

LECTURE DU 17 JUIN 2011

Requête déposée au greffe général du Tribunal Suprême de Monaco le 17 novembre 2010 par Me Géraldine GAZO, avocat-défenseur au nom de M. t. M., tendant à l'annulation de la décision en date du 21 septembre 2010 par laquelle le Ministre d'État a rejeté la demande d'abrogation de la mesure de refoulement du territoire monégasque n° 10-18 édictée à l'encontre de M. t. M. le 25 mars 2010, ensemble la décision du 25 mars 2010.

En la cause de :

M. t. M., né le 14 octobre 1970 à DEINZE, Belgique, demeurant X1, L-2652 LUXEMBOURG, élisant domicile en l'étude de Maître Géraldine GAZO, Avocat-défenseur, y demeurant, et plaidant par Maître Jean-Marie DEFRENOIS, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, SCP Defrenois & Lévis.

Contre :

S. E. Le Ministre d'État de la Principauté de Monaco, ayant pour Avocat Défenseur Maître Christophe SOSSO, Avocat-défenseur à 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. T. M. déposée au greffe général du Tribunal Suprême de Monaco le 17 novembre 2010 par Me Géraldine GAZO, avocat-défenseur, tendant à l'annulation de la décision en date du 21 septembre 2010 par laquelle le Ministre d'État a rejeté la demande d'abrogation de la mesure de refoulement du territoire monégasque n° 10-18 édictée à l'encontre de M. T. M. le 25 mars 2010, ensemble la décision du 25 mars 2010, pour violation de l'obligation de

motiver instituée par l'article 1.1e de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006, erreurs de fait, de droit et manifestes d'appréciation, violation des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Constitution monégasque du 17 septembre 1962 ;

Ce faire :

Attendu que M. T. M., né le 14 octobre 1970 à DEINZE, Belgique, résident à Monaco de nationalité belge, a fait l'objet par décision n° 10-18 du 25 mars 2010 d'une mesure de refoulement du territoire monégasque au motif que sa présence « *est de nature à compromettre la tranquillité ou la sécurité publique ou privée* » ;

Attendu que par demande de Me Géraldine GAZO, avocat-défenseur, M. M. a sollicité le 20 mai 2010 l'abrogation de ladite mesure, demande dont il a été accusé réception par lettre du 1er juin 2010 ;

Attendu que le Ministre d'État, par lettre du 21 septembre 2010, notifiée le 22 septembre, a rejeté cette demande au motif que : « *Monsieur M. fait toujours l'objet de poursuites pénales diligentées en Belgique et à Monaco... que sa présence sur le territoire monégasque (est) toujours de nature à compromettre la tranquillité ou la sécurité publique ou privée* ».

Attendu que, par requête déposée au Greffe Général du Tribunal Suprême de Monaco le 17 novembre 2010 par Me Géraldine GAZO, M. T. M. demande l'annulation de la décision du Ministre d'État du 21 septembre 2010, ensemble l'annulation de la décision du 25 mars 2010 ;

Que la requête invoque en premier lieu, à l'encontre des décisions attaquées, un défaut ou une insuffisance de motivation, en violation des dispositions de l'article 1.1e de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Qu'elle soulève ensuite, ensemble ou prises individuellement, des erreurs de fait et/ou de droit et, au surplus, une erreur manifeste d'appréciation, en ce qu'elles ont considéré que la présence de M. M. était de nature à compromettre la tranquillité ou la sécurité publique ou privée ;

Qu'enfin, la requête fait valoir que les décisions attaquées auraient été prises en violation des dispositions tant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que de la Constitution monégasque du 17 décembre 1962, en tant qu'elles protègent la présomption d'innocence, le droit à la vie privée et familiale, le droit de circulation, la liberté de travail et les garanties procédurales à respecter en cas d'expulsion et, outre l'annulation, conclut à ce que les dépens soient mis à la charge de l'État ;

Attendu que, par contre-requête déposée au Greffe Général du Tribunal Suprême de Monaco en date du 24 janvier 2011, par Me Christophe SOSSO, Avocat-défenseur, le Ministre d'État rejette l'ensemble des moyens précités ;

Que la contre-requête rejette en premier lieu le grief tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 1.1e de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Qu'elle invoque à l'appui de son argumentation les alinéas 1 et 2 de l'article 5 de la même loi qui prévoient les cas de dispense de l'obligation de motiver les mesures de refoulement et fait valoir au surplus que les décisions attaquées ont en fait satisfait à l'indication des motifs de droit et de fait leur servant de base ;

Attendu que la contre-requête rejette ensuite les griefs, séparément et ensemble, d'erreurs de fait, d'erreurs de droit et d'erreurs manifestes d'appréciation ;

Qu'enfin, elle rejette le grief invoqué par le requérant tiré de la méconnaissance des droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur la base notamment des dispositions du paragraphe 2 de l'article 1er du Protocole n° 7 de ladite Convention et conclut au rejet de la requête et à la condamnation du requérant aux dépens ;

Attendu que le 23 février 2011, Me Géraldine GAZO, Avocat-défenseur, dépose, au Greffe Général et pour M. T. M., un mémoire en réplique et en demande d'injonction de production de pièces ;

Que la réplique conteste d'abord l'argumentation du Ministre d'État relative à l'exception de dispense de motivation et réitère ses griefs relatifs à l'inexistence ou à l'insuffisance de la motivation ;

Qu'en outre, elle conteste également l'exactitude et la légalité des motifs de fait et de droit servant de base aux décisions déferées et à cette fin, présente une demande de communication de pièces, au besoin sous injonction du Tribunal Suprême sur le fondement des dispositions de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963, assortie en tant que de besoin d'un sursis à statuer ;

Que la réplique développe ensuite ses moyens relatifs aux erreurs de droit, de fait et manifeste d'appréciation ;

Que la réplique réitère enfin ses observations relatives aux moyens tirés de la violation des droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels, ensemble la Constitution monégasque ;

Attendu encore que la réplique conclut donc à l'annulation des décisions attaquées avec conséquences de droit, à défaut enjoindre au Ministre d'État la production des pièces, prononcer le sursis à statuer, accorder un nouveau délai de réplique et tirer les conséquences de droit d'un éventuel refus de produire ;

Que Me Géraldine GAZO, Avocat-défenseur, produit au Greffe Général le 2 mars 2011 un ensemble de productions, notamment de pièces de procédures judiciaires ;

Attendu que le Ministre d'État de la Principauté de Monaco, par son avocat Me Christophe SOSSO, produit en date du 28 mars 2011 une duplique ;

Qu'elle réfute en premier lieu l'impossibilité pour l'autorité administrative d'invoquer le droit à l'absence de motivation après indication d'une motivation, même sommaire, et également l'insuffisance ou l'inadéquation de la motivation en rapport avec les décisions prises ;

Qu'au fond, la duplique persiste à soutenir la matérialité des faits invoqués même en l'absence de condamnation pénale, la question relative à la qualification juridique des faits étant sans rapport avec leur existence matérielle et que, nonobstant certaines cessations de procédures conservatoires, la présence de M. T. M. sur le territoire monégasque constitue le trouble à l'ordre public justificatif de la mesure de refoulement ;

Qu'enfin, la duplique relève l'inapplicabilité des principes tirés de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales à la mesure de refoulement, qui demeure une mesure administrative même fondée sur des faits pénalement répréhensibles et conclut au rejet et à la condamnation du requérant aux dépens ;

Attendu qu'en date du 5 avril 2011, Me Géraldine GAZO, Avocat-défenseur, aux intérêts de M. T. M., a adressé à M. le Président du Tribunal Suprême une demande visant à obtenir un délai supplémentaire pour pouvoir répondre sur le fondement des dispositions de l'article 22 alinéa 2 de l'Ordonnance n° 2.984 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême du 16 avril 1963, et au motif que postérieurement au dépôt de la réplique, « *le conseil de l'État de Monaco a adressé par courrier officiel les jurisprudences sollicitées...* » ;

Attendu que par ordonnance du 15 avril 2011, le Président du Tribunal Suprême dit n'y avoir lieu à accorder un ultime délai ;

Attendu que, par lettre du 5 mai 2011, postérieurement au procès-verbal de clôture du 3 mai, Me GAZO entend contester l'ordonnance et déposer une triplique ;

Sur ce :

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 9, 22, 25, 27, 32 et 90 B.1 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels, (et notamment l'article 6 paragraphes 1 et 2, l'article 8, l'article 1er paragraphe 2 du protocole n° 7 et l'article 2 du protocole n° 4) ;

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

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 1.352 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers, et notamment son article 22 ;

Vu la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs et notamment ses articles 1.1 et 5 alinéas 1 et 2 ;

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 8 décembre 2010 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné, en qualité de Rapporteur de l'affaire, Monsieur Didier LINOTTE, Membre Titulaire ;

Vu l'Ordonnance du 15 avril 2011 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a dit n'y avoir lieu d'accorder un ultime délai aux fins de dépôt d'une triplique ;

Vu l'Ordonnance du 6 mai 2011 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du 10 juin 2011 ;

À l'audience du 10 juin 2011, ouï Monsieur Didier LINOTTE, Membre Titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Ouï Maître Jean-Marie DEFRENOIS, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour M. T. M. ;

Ouï Maître Jacques MOLINIÉ, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour l'État de MONACO ;

Ouï Monsieur le Procureur Général en ses conclusions.

Après en avoir délibéré,

Sur la procédure :

Considérant que la possibilité d'une triplique, prévue à l'article 22, alinéa 2 de l'ordonnance n° 2.984 modifiée du 16 avril 1963, relève du pouvoir discrétionnaire du Président du Tribunal Suprême ; que, surabondamment, la demande présentée était motivée dans un premier temps par le désir de disposer des récentes décisions du Tribunal Suprême, et dans un second, une fois celles-ci fournies par le Ministre d'État, de pouvoir les exploiter alors qu'il est constant que lesdites décisions, outre leur publication immédiate par extraits au Journal de Monaco, sont intégralement accessibles en ligne sur le site www.legimonaco.mc et dans tous les cas communiquées en copie sans délai par le Greffe Général à tout avocat qui en fait la demande ;

Considérant par ailleurs qu'il n'existe pas d'ordonnance de clôture d'instruction devant le Tribunal Suprême mais un simple procès-verbal de clôture de procédure constatant que les mémoires limitativement prévus à l'article 17 de l'ordonnance n° 2.984 modifiée précitée ont effectivement été échangés entre les parties ; que, dès lors, une demande de rabat de clôture est sans objet ;

Considérant, enfin, que des débats contradictoires à l'audience du 10 juin 2011 n'est ressorti aucun élément nouveau de nature à justifier un complément d'instruction ; qu'il y a lieu par suite de statuer au fond ;

Sur la légalité externe :

Considérant que la requête fait valoir d'une part que les décisions attaquées ne satisfont pas à l'obligation de motivation exigée par la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 et d'autre part que le Ministre d'État ne peut exciper de l'exception prévue aux alinéas 1 et 2 de l'article 5 de la même loi dès lors qu'il a commencé d'indiquer – fût-ce partiellement – les motifs de ses décisions ;

Considérant, d'une part, que tant la décision du 25 mars 2010 prononçant le refoulement du territoire monégasque de M. T. M. que la décision de rejet du recours gracieux en date du 21 septembre 2010 visent un ensemble de faits précis et concordants, révélés par diverses procédures, tels que faux en écritures, usage de faux, blanchiment de fonds, participation à une organisation criminelle en Belgique, exercice à Monaco d'une activité de gestion de portefeuille sans autorisation et recel d'abus de confiance ;

Considérant, d'autre part, que ni la loi n° 1.312 précitée ni aucun principe général du droit n'interdit au Ministre d'État d'invoquer l'exception prévue aux alinéas 1 et 2 précités de l'article 5 de la loi n° 1.312 après avoir communiqué tout ou partie des motifs de sa décision ;

Que dès lors, il y a lieu de considérer que les décisions déferées satisfont à l'obligation de motivation ;

Sur la légalité interne :

Considérant, en premier lieu, que la requête invoque un ensemble d'erreurs sur les faits motivant les décisions critiquées, erreurs démontrées par l'évolution de ceux qui ont été pris en compte dans diverses procédures, entre la décision du 25 mars 2010 et la décision du 21 septembre 2010 ;

Considérant que si l'évolution des procédures judiciaires en cours a pu conduire à modifier, soit le champ des faits pris en compte dans la décision initiale, soit leur qualification pénale ou non, les poursuites engagées à Monaco contre M. T. M. n'en ont pas pour autant été abandonnées ; qu'ainsi les décisions attaquées ne reposent pas sur des faits matériellement inexacts ;

Considérant, en deuxième lieu, que la requête invoque des erreurs de droit qui résulteraient notamment de la prise en compte de faits ne présentant pas un caractère pénal pour certains droits étrangers ou encore du caractère inopérant à Monaco de certains actes internationaux de procédure ;

Considérant que, dans les décisions qu'il est amené à prendre pour préserver l'ordre public, le Ministre d'État n'est pas lié par les qualifications pénales issues de droits étrangers ; qu'au surplus, en l'espèce, les décisions attaquées ne se fondent pas sur des qualifications pénales mais sur des faits révélés à l'occasion de procédures dont il a eu connaissance ;

Considérant, en troisième lieu, que la requête invoque un ensemble d'erreurs manifestes dans l'appréciation du trouble causé, à Monaco, à la tranquillité ou la sécurité publique ou privée ;

Considérant qu'il n'apparaît pas, dans les circonstances de l'espèce, que, même en prenant en compte des faits présentant, pour certains d'entre eux, un caractère commercial ou ayant trait à des litiges éteints par voie transactionnelle, le Ministre d'État ait commis une erreur manifeste d'appréciation des nécessités de l'ordre public monégasque ;

Considérant en quatrième lieu que l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne concerne pas les décisions de police administrative qu'aux termes du § 1 de l'article 1er du protocole n° 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un État ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et doit pouvoir : a) faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion, b) faire examiner son cas et c) se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité* » ; que toutefois le § 2 du même article 1er ajoute : « *un étranger peut être expulsé avant l'exercice des droits énumérés au paragraphe 1.a, b et c de cet article lorsque cette expulsion est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou est basée sur des motifs de sécurité nationale* » ;

Considérant que M. M. a été refoulé de la Principauté dans l'intérêt de l'ordre public ; que, ainsi qu'il a été précédemment indiqué, ce refoulement n'est entaché ni d'inexactitude matérielle des faits le justifiant, ni d'erreur manifeste d'appréciation ; que, par suite, M. M. n'est pas fondé à soutenir qu'il aurait dû bénéficier, avant l'intervention des décisions attaquées, des garanties prévues au § 1 de l'article 1er précité ;

Considérant en cinquième lieu que le principe de la présomption d'innocence ne s'applique pas aux mesures administratives ; que, dès lors, les moyens tirés de la violation de l'article 6-2 de la Convention européenne précitée comme de l'article 14-2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques sont inopérants ;

Considérant en sixième lieu que le moyen tiré de l'atteinte à la vie privée et familiale, et notamment de la violation de l'article 8 de la Convention européenne précitée, est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien fondé ;

Considérant en septième lieu que le principe de la liberté de circulation, consacré notamment par l'article 2 du protocole n° 4 à la Convention européenne précitée, ne fait pas obstacle à l'adoption de mesures de police relatives à l'entrée et au séjour des étrangers justifiées, comme en l'espèce, par les nécessités de la défense de l'ordre public ;

Considérant en huitième lieu que, par elles-mêmes, les décisions attaquées ne portent pas atteinte à la liberté du travail ; qu'ainsi le moyen tiré de la violation de l'article 25 de la Constitution est inopérant.

DÉCIDE :

Article 1er

La demande de M. T. M. relative à la procédure est rejetée.

Article 2

La requête de M. T. M. est rejetée.

Article 3

M. T. M. est condamné aux dépens.

Article 4

Expédition de la présente décision sera transmise à Monsieur le Ministre d'État.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Monsieur Hubert CHARLES, commandeur de l'ordre de Saint-Charles, président, Monsieur Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, vice-président, Monsieur José SAVOYE, Madame Martine LUC-THALER, Monsieur Didier LINOTTE, rapporteur, membres titulaires,

et prononcé le dix-sept juin deux mille onze en présence du Ministère Public par Monsieur Hubert CHARLES, commandeur de l'ordre de Saint-Charles, assisté de Madame Béatrice BARDY, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, greffier en chef.