

Tribunal Suprême, 16 juin 2014, Dame A. M. c/ État de Monaco

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	16 juin 2014
<i>IDBD</i>	12382
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Ordre public ; Mesures de sûreté et peines ; Limitation légale d'activité professionnelle ; Droit des étrangers ; Loi et actes administratifs unilatéraux

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2014/06-16-12382>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Travail

Permis de travail et autorisation d'embauchage

Ordonnance n° 16.675 du 18 février 2005 portant création d'une direction du Travail. - Art. 2

Direction compétente pour délivrer les permis de travail et les autorisations d'embauchage

Délivrance du permis de travail subordonnée à la vérification de l'absence de risque d'atteinte à l'ordre public - Actes de l'intéressée pénalement sanctionnés - Décision administrative de refus. Erreur manifeste d'appréciation (non) - Décision légale (oui)

Droits et libertés constitutionnelles

Loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives

Absence de traitement automatisé d'informations nominatives relatives à l'intéressée

Erreur de fait (non) - Décision légale (oui)

TRIBUNAL SUPREME

TS 2014-01

Affaire :

Mme a. MI.

Contre :

Etat de Monaco

DÉCISION

AUDIENCE DU 4 JUIN 2014

Lecture du 16 juin 2014

Recours en annulation de la décision du directeur du Travail du 10 mai 2013 notifiant à Madame a. MI. une interdiction d'exercer une activité salariée sur le territoire de la Principauté, ensemble de la décision du 20 septembre 2013 de rejet par le Ministre d'Etat de son recours hiérarchique.

En la cause de :

Madame a. MI., née le 21 mai 1989 à Villeneuve Saint - Georges, de nationalité française, demeurant en France X 06 500 Menton,

Admise au bénéfice de l'assistance judiciaire par décision en date du 17 octobre 2013 (TEM 206 BAJ 13)

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Jean-Pierre LICARI, Avocat-défenseur près la Cour d'Appel de Monaco, et plaidant par Maître Sarah FILIPPI, Avocat près de cette même Cour.

Contre :

S. E. M. le Ministre d'Etat de la Principauté de Monaco, ayant pour Avocat-défenseur Maître Christophe SOSSO et plaidant par la SCP PIWNICA-MOLINIE, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France.

LE TRIBUNAL SUPREME

Siégeant et délibérant en assemblée plénière

Vu la requête présentée par Madame A. M., enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 18 novembre 2013 sous le numéro TS 2014-01, tendant à l'annulation de la décision du directeur du Travail du 10 mai 2013 lui notifiant une interdiction d'exercer une activité salariée sur le territoire de la Principauté, ensemble de la décision du 20 septembre 2013 de rejet par le Ministre d'État de son recours hiérarchique, ainsi qu'à la condamnation de l'État aux dépens, distraits au profit de Maître Jean-Pierre LICARI.

Avocat-défenseur.

Ce faire :

Attendu que, selon la requête, Madame a. MI. bénéficie de permis de travail depuis plusieurs années, que le 10 mai 2013 le directeur du travail lui a notifié une interdiction de travailler en Principauté motivée par de mauvais renseignements

de police et par sa condamnation par le Tribunal correctionnel de Monaco le 5 juin 2012 à une peine d'emprisonnement avec sursis pour des faits amnistiés d'abus de confiance, que le 20 septembre 2013 le Ministre d'État a rejeté son recours hiérarchique pour absence de moralité, bien qu'elle ait indemnisé la partie civile et travaillé depuis dans des établissements de la Principauté sans poser d'autres difficultés que cet incident isolé.

Attendu que la requérante soutient, d'abord, l'incompétence du Directeur du travail, qui ne dispose pas, au terme de l'article 2 de l'Ordonnance n° 16.675 du 18 février 2005 portant création d'une direction du travail et en l'absence de délégation de pouvoir du Conseiller de gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé dont il dépend, du pouvoir d'interdire l'exercice d'une activité salariée ;

Attendu qu'elle fait valoir ensuite, sur la légalité interne, que la décision du directeur du travail viole l'Ordonnance n° 3.319 du 20 juin 2011 portant amnistie et l'article 626 du Code de Procédure Pénale qui induisent l'oubli des condamnations amnistiées, l'article 133-11 du Code pénal français allant jusqu'à interdire à toute personne qui a connaissance, de par ses fonctions, de condamnations pénales amnistiées d'en rappeler l'existence ; qu'en effet, celui-ci a fondé sa décision sur sa condamnation par le tribunal correctionnel alors même que les autorités monégasques ont estimé que les faits qui lui étaient reprochés avaient été commis courant 2011 et au plus tard au mois de juin 2011, qu'ils bénéficiaient donc de la loi d'amnistie, que son casier judiciaire a été effacé conformément à l'article 652 du Code de Procédure Pénale et ne porte plus trace de condamnation et que le directeur de la sûreté ne pouvait divulguer une condamnation amnistiée ;

Attendu qu'elle prétend, encore, que les décisions attaquées sont illégales pour se fonder sur des renseignements de police obtenus en méconnaissance des dispositions de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 règlementant le traitement des informations nominatives ; que le Directeur du Travail ne pouvait fonder son refus sur des renseignements fournis par la Sûreté Publique provenant d'un fichier informatique ayant pour finalité la « *surveillance du territoire – gestion des demande de permis de travail en Principauté* », dit fichier des permis de travail, dès lors que ce dernier a fait l'objet le 14 mai 2012 d'un avis défavorable de la CCIN et que le Ministre d'État n'a pas émis d'arrêté pour passer outre et permettre sa mise en œuvre ; que, de plus, l'article 10-1 de la loi précitée imposant la mise à jour des informations nominatives détenues, fussent-elles mécanographiques, des renseignements sur des faits amnistiés, censés être oubliés, ne peuvent être transmis même par note administrative ; qu'en tout état de cause le Tribunal Suprême a jugé le 18 février 2008 qu'en l'absence d'autorisation de traitement automatisé d'informations nominatives, même si les renseignements fournis par la sécurité publique ont été communiqués par note administrative, la décision de refus d'autorisation de travail ne peut se fonder légalement sur ces mauvais renseignements ;

Attendu que Madame A. M. soutient, de plus, que les décisions attaquées sont entachées d'erreur manifeste d'appréciation, qu'en effet si l'article 2 de l'Ordonnance n° 16.675 permet à la Direction du travail de s'enquérir auprès de celle de la Sûreté Publique du fait que le demandeur d'emploi n'est pas susceptible de « *troubler l'ordre public* », le législateur n'a pas mentionné le métier de l'hôtellerie parmi les professions qu'il a soumis à ce critère subjectif de bonne moralité ; qu'en tout état de cause son casier judiciaire est vierge tant à Monaco qu'à l'étranger ; que postérieurement aux faits anciens reprochés elle a bénéficié de plusieurs embauches au sein d'établissements prestigieux de la Principauté, précédées d'autorisations délivrées par l'autorité qui a estimé deux ans plus tard, arbitrairement, qu'elle troublait l'ordre public ; que la notion de trouble doit être relativisée en regard de l'indulgence de la sanction prononcée par le tribunal et de l'ancienneté des faits, qu'enfin la décision du Ministre d'État va à l'encontre de la politique en vigueur, affirmée par le Conseiller en charge des recours et de la médiation, en compromettant son avenir professionnel alors qu'elle bénéficiait d'une proposition d'embauche de l'hôtel de Paris, pour lequel elle a déjà travaillé ;

Vu la contre requête enregistrée le 17 janvier 2014 au Greffe Général par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de la requérante aux entiers dépens, dont distraction au profit de Maître Christophe SOSSO, Avocat-Défenseur ;

Attendu qu'il précise, d'abord, que Madame A. M., qui a bénéficié les 6 juillet 2009 et 19 septembre 2011 de permis de travail pour exercer les fonctions de serveuse puis de commis de bar débutant, s'est rendue coupable de faits d'abus de confiance, courant 2011, au préjudice de l'établissement qui l'employait, qu'elle a présenté postérieurement à sa condamnation pour ces faits une nouvelle demande de permis de travail le 1er mars 2013 ;

Attendu que le Ministre d'État fait valoir, sur la légalité externe, que la compétence reconnue, par l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 16.675 du 18 février 2005, modifiée, à la Direction du Travail pour délivrer les permis de travail et les autorisations d'embauchage comporte nécessairement celle de rejeter les demandes de permis ou d'autorisation dont elle est saisie, tel étant le cas, aux termes même de l'article précité, lorsque le demandeur d'emploi est « *susceptible de porter atteinte à l'ordre public* » ;

Attendu qu'il soutient, sur la légalité interne, en premier lieu, que le moyen tiré de la violation de l'Ordonnance portant amnistie n'aurait mérité d'être examiné que si sa condamnation avait été antérieure à ladite Ordonnance, que la requérante a été condamnée postérieurement à son entrée en vigueur le 1er juillet 2011, que le Tribunal correctionnel a, donc implicitement, mais nécessairement, jugé le 5 juin 2012 qu'elle ne remplissait pas les conditions requises pour en bénéficier ; qu'en tout état de cause la requérante se méprend sur la portée de l'amnistie, qui si elle efface les sanctions pénales prononcées laisse subsister les faits matériels, de sorte que l'autorité administrative garde la faculté de prendre, à raison de ces faits matériels, une mesure de police ou une sanction administrative indépendante de la sanction pénale, qu'ainsi ce n'est pas sa condamnation qui a fondé le refus opposé à sa demande de permis de travail mais les faits matériels à l'origine de cette condamnation ; qu'en second lieu, et contrairement à l'affaire jugée par le Tribunal Suprême en 2008 il n'est produit aucune fiche informatique de nature à faire présumer l'utilisation d'un fichier irrégulièrement créé contre l'avis de la CCIN, que la situation juridique de la requérante n'a fait l'objet d'un examen que sur sa demande spontanée de délivrance d'un nouveau permis de travail, que le Directeur du travail a fait une exacte application des

dispositions de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 16.675 du 18 février 2005, modifiée qui prévoient que la Direction du Travail est chargée « *de la délivrance des permis de travail et des autorisations d'embauchage en s'assurant préalablement auprès de la direction de la sûreté publique (...) que le demandeur d'emploi n'est pas susceptible de porter atteinte à l'ordre public* » : qu'enfin sur le bien fondé de la mesure attaquée contrairement à ses affirmations la requérante a bien fait l'objet d'une condamnation pour avoir été condamnée postérieurement à l'entrée en vigueur de l'Ordonnance d'amnistie, que les faits d'abus de confiance qui lui sont reprochés sont incompatibles avec les garanties de bonne moralité que doit présenter tout salarié désireux de travailler dans le secteur hôtelier à Monaco, que la circonstance que, postérieurement à sa condamnation, elle ait continué à travailler en Principauté est sans incidence sur l'appréciation susceptible d'être portée sur son comportement comme sur l'appréciation de l'existence d'un trouble à l'ordre public, qu'enfin c'est de façon inopérante que la requérante se réfère à la politique en vigueur pour contester une décision légalement fondée ;

Vu la réplique enregistrée le 17 février 2014 au Greffe Général par laquelle Madame A. M. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens,

Attendu que, sur la légalité externe des décisions attaquées, la requérante ajoute que la décision du directeur du travail n'est pas le rejet ponctuel de demande d'embauche mais l'interdiction définitive de travailler en Principauté qu'il ne lui appartenait pas de prendre ; que le pouvoir d'autoriser n'a pas forcément pour corollaire le pouvoir de refuser ou de retirer, qu'ainsi pour retirer les cartes de séjour qu'il a le pouvoir d'autoriser le directeur de la Sûreté publique fait état d'une note administrative émanant du conseiller du Gouvernement pour l'intérieur ;

Attendu qu'elle soutient sur la légalité interne que, par application de son article 1er, l'Ordonnance d'amnistie s'applique aux condamnations postérieures à sa promulgation, qu'elle en bénéficie de droit sans que la juridiction pénale puisse y déroger ; que, de plus le Tribunal correctionnel, du fait de l'antériorité de l'Ordonnance d'amnistie, a choisi de prononcer une peine amnistiable ; que le Directeur du travail a expressément fondé sa décision sur la condamnation amnistiée ;

Attendu encore, sur la légalité interne des décisions attaquées, que la requérante précise que la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 exige que les informations contenues dans les fichiers mécanographiques des services de police soient mises à jour et qu'ipso facto les condamnations amnistiées soient supprimées ; qu'en ce qui concerne sa bonne moralité la seule condamnation dont elle a fait l'objet a été effacée, et que la preuve n'est pas rapportée d'un quelconque trouble à l'ordre public ;

Vu la duplique enregistrée le 17 mars 2014 au Greffe Général, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu qu'il ajoute, sur le grief d'incompétence, que l'affirmation de la requérante sur les retraits de carte de séjour est inexacte et surtout inopérante l'intervention alléguée d'une note administrative du conseiller du Gouvernement dans ces procédures n'impliquant en rien que ce dernier soit l'autorité compétente pour décider du retrait ;

Attendu que le Ministre d'État maintient que la décision de refus de travail se fonde sur les faits d'abus de confiance commis par la requérante au préjudice de son employeur, que ce n'est pas parce que la décision mentionne la condamnation qui en est résultée que celle-ci fonderait le refus ; qu'en tout état de cause la requérante n'établit pas que les faits pour lesquels elle a été condamnée se seraient tous produits avant le 1er juillet 2011 et qu'elle se garde de produire le jugement du Tribunal correctionnel qui l'attesterait ;

Attendu, quant à la légalité interne des décisions attaquées, que le Ministre d'État fait valoir que la requérante n'invoque plus une violation de la loi n° 1.165 pour avoir tiré les renseignements d'un fichier automatisé non autorisé, mais pour n'avoir pas mis à jour les informations la concernant, qu'à supposer même qu'un tel grief puisse constituer une méconnaissance de ces dispositions législatives, il n'est nullement établi car le Directeur du Travail a fondé son refus non sur la condamnation pénale mais sur les faits commis, qui sont exacts, dont le Directeur de la sûreté publique était légalement fondé à informer la Direction du travail ; qu'il maintient que les faits commis par la requérante, que l'autorité administrative était en droit de prendre en compte, établissent qu'elle ne présentait pas les garanties de moralité exigées et constituait une menace pour l'ordre public, quand bien même aurait-elle par la suite poursuivi son activité sans commettre d'autres faits répréhensibles ;

Sur ce :

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90 – B ;

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° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 16.675 du 18 février 2005 modifiée par Ordonnance n° 3.870 du 12 juillet 2012 portant création d'une Direction du Travail ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 3.319 du 20 juin 2011 portant amnistie ;

Vu l'article 626 du Code de procédure pénale ;

Vu l'Ordonnance du 25 novembre 2013 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant, comme rapporteur.

Vu l'Ordonnance du 24 avril 2014 par laquelle M. Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 4 juin 2014 ;

Oùï Madame Magali INGALL-MONTAGNIER. Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Sarah FILIPPI, Avocat près la Cour d'appel de Monaco pour Mme a. Ml. ;

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

Oùï le Ministère public en ses conclusions.

Après en avoir délibéré

Considérant que l'Ordonnance Souveraine n° 16.675 du 18 février 2005 modifiée qui a créé une Direction du Travail, placée sous l'autorité du Conseiller du gouvernement pour les Affaires sociales et la santé, a, en son article 2, confié à cette direction la délivrance et le refus de permis de travail et d'autorisation d'embauchage ; qu'ainsi la décision du 10 mai 2013 par laquelle le directeur du travail a notifié à Mme A. M. que la demande d'autorisation d'embauchage et de permis de travail adressée par son employeur ne pouvait recevoir une suite favorable relevait bien de sa compétence ;

Considérant que l'article 2 de l'ordonnance Souveraine n° 16.675 du 18 février 2005 modifiée précitée prévoit qu'il appartient à la Direction du Travail, préalablement à la délivrance du permis de travail et d'autorisation d'embauchage, de s'assurer auprès de la Direction de la Sûreté Publique que le demandeur d'emploi n'est pas susceptible de porter atteinte à l'ordre public, sans distinguer entre les professions pour lesquels la délivrance de ces documents est sollicitée ; qu'en l'espèce les décisions attaquées de refus de délivrance de permis de travail du directeur du travail et du Ministre d'État sont notamment fondées sur les faits commis par Mme A. M. au préjudice d'un de ses employeurs en Principauté ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en se fondant sur eux pour refuser de lui délivrer un permis de travail en Principauté l'Administration ait commis une erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant que l'application de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives suppose l'existence d'un traitement automatisé tel que défini par l'alinéa 3 de l'article 1er de cette loi ; qu'il n'est pas établi que la Direction de la Sûreté Publique ait procédé à un traitement automatisé d'informations nominatives concernant Mme A. M. ; qu'en conséquence le moyen tiré de la violation de ladite loi est inopérant ;

Considérant que sont inopérants les moyens tirés de l'indulgence alléguée de la sanction prononcée par le tribunal correctionnel, de la politique du conseiller en charge des recours et de la médiation, du fait que Mme a. Ml. a pu continuer à travailler avec autorisation après sa condamnation et de la circonstance que son casier judiciaire serait redevenu vierge ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme A. M. n'est pas fondée à demander l'annulation des décisions attaquées.

DÉCIDE

Article 1er : La requête de Mme A. M. est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de Mme A. M.

Ainsi jugé et délibéré par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de M. Didier LINOTTE, Chevalier de l'Ordre de Saint Charles, Président, M. Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, Officier de l'Ordre de Saint Charles, Vice Président, M. José SAVOYE Chevalier de l'Ordre de Saint Charles, Mme Martine LUC-THALER, Chevalier de l'Ordre de Saint Charles, membres titulaires et de Mme Magali INGALL MONTAGNIER membre suppléant, Rapporteur

et prononcé le seize juin deux mille quatorze en présence du Ministère Public par Monsieur Didier LINOTTE, chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Président assisté de Madame Béatrice BARDY, chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en chef.

Le Greffier en Chef, le Président,