

## Tribunal Suprême, 25 novembre 2014, Sieur o. SA. c/ État de Monaco

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	25 novembre 2014
<i>IDBD</i>	12777
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Procédure civile ; Autorités de contrôle et de régulation ; Loi et actes administratifs unilatéraux ; Travailleurs étrangers ; Droit des personnes - Etat civil (identité, domicile, ...)

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2014/11-25-12777>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours pour excès de pouvoir - Acte administratif

### Recours pour excès de pouvoir

Loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs - Permis de travail - Décision administrative de refus de renouvellement - Décision du Directeur du Travail dépourvue de motivation. Décision légitime (non)

### Procédure

Recours contre la décision implicite du rejet du recours hiérarchique ainsi que contre la décision de refus de renouvellement du permis de travail - Recevabilité

### Recours en indemnisation

Annulation de la décision - Préjudice partiellement établi - Allocation d'une indemnité

---

## TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2014-06

Affaire :

M. o. SA.

Contre :

Etat de Monaco

### DÉCISION

#### AUDIENCE DU 18 NOVEMBRE 2014

Lecture du 25 novembre 2014

Recours tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de rejet implicite rendue par Son Excellence Monsieur le Ministre d'Etat du recours hiérarchique formé le 28 août 2013 par M. SA. contre la décision de non renouvellement de son permis de travail en date du 6 août 2013, d'autre part, à la condamnation de l'Etat de Monaco à lui verser une somme de 30.000 euros en réparation de son entier préjudice, tant matériel que moral, lié à la perte de son emploi.

En la cause de :

Monsieur o. SA., né le 30 mai 1988 à Roncq (France, Nord-Pas-de-Calais), de nationalité française, demeurant X - 06240 BEAUSOLEIL (France),

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Joëlle PASTOR-BENSA, Avocat-Défenseur, ayant Maître Charles LECUYER comme avocat et plaçant par Maître Myriam HOUAM, avocat au barreau de Nice.

Contre :

S. E. M. le Ministre d'Etat de la Principauté de Monaco, ayant pour Avocat-défenseur Maître Christophe SOSSO et plaçant 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 Monsieur o. SA., enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 24 février 2014 sous le numéro TS 2014-06, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision de rejet implicite rendue par Son Excellence Monsieur le Ministre d'Etat du recours hiérarchique formé le 28 août 2013 par le requérant contre la décision de non renouvellement de son permis de travail en date du 6 août 2013, d'autre part, à la condamnation de l'Etat de Monaco à lui verser une somme de 30.000 euros en réparation de son entier préjudice, tant matériel que moral, lié à la perte de son emploi, enfin, à la condamnation de l'Etat de Monaco aux entiers dépens.

CE FAIRE :

Attendu que M. o. SA. a été engagé en qualité de « vendeur-préparateur » à compter du 5 mai 2006 et ce pour une durée indéterminée par la SCS VE. & Cie devenue la SARL AU BAMBIN BUFFARELU, immatriculée au Registre du Commerce et de l'Industrie de Monaco au numéro 00S03746 ; qu'alors qu'il travaillait depuis sept ans pour cet employeur, lequel avait toujours salué la qualité de son travail et avait formulé pour son compte une demande de renouvellement de son permis de travail, il a été informé, par décision en date du 6 août 2013 émanant de la Direction du Travail, dépourvue de toute motivation, qu'il ne lui était plus possible d'exercer une quelconque activité salariée sur le territoire de la Principauté de

Monaco ; que c'est dans ce contexte que son employeur, informé de ladite décision de la Direction du Travail par courrier en date du 1er août 2013, a prononcé le licenciement de M. SA. au motif suivant : « Conformément à la législation monégasque, nous avons été informés par courrier en date du 1er août 2013, du refus de la Direction du travail de vous accorder un permis de travail. En conséquence, vous n'êtes plus autorisé à exercer un emploi en Principauté » ; que le 28 août 2013, M. SA. a formé un recours hiérarchique à l'encontre de la décision de la Direction du Travail, dont Madame le Conseiller en charge des recours et de la Médiation a accusé réception le 4 septembre 2013 ; que l'administration ayant conservé le silence pendant quatre mois, M. SA. a saisi le Tribunal Suprême de la présente requête ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, pour obtenir l'annulation de la décision attaquée, Monsieur SA. soutient que la décision de la Direction du Travail en date du 6 août 2013 l'informant qu'il ne peut plus exercer une activité salariée sur le territoire de la Principauté est entachée d'une violation de l'article 1er de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs, en tant que cette décision refusant une autorisation au sens de ce texte est dépourvue de tout motif ;

Attendu que le requérant fait valoir ensuite que la décision du 6 août 2013 est entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions de l'article 1er de la loi n° 629 du 17 juillet 1957 tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté, en tant qu'elle lui a interdit l'exercice de toute activité salariée en Principauté, alors que le permis de travail n'est octroyé que pour un emploi et que le non-renouvellement du permis de travail accordé en 2006 ne pouvait emporter interdiction d'exercer toute activité salariée en Principauté ;

Attendu encore que le requérant estime que la décision du 6 août 2013 est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation des faits, dans la mesure où il a donné entière satisfaction durant plus de sept ans à son employeur, lequel en a d'ailleurs témoigné dans une lettre de recommandation rédigée le 25 juin 2013, et où il remplissait ainsi l'ensemble des critères pour continuer à exercer son activité salariée sur le territoire de la Principauté ;

Attendu enfin que le requérant fait valoir, au titre de sa demande indemnitaire fondée sur les dispositions de l'article 90-B-1 de la Constitution du 17 décembre 1962, que son licenciement brutal consécutif à la décision contestée l'a privé de sa rémunération mensuelle nette de 1.470,15 euros, de son délai de préavis, représentant un montant de 2.940,30 euros, qu'il ne bénéficie plus de la couverture sociale offerte par les organismes sociaux monégasques, que n'ayant pas retrouvé d'emploi, sa famille se trouve dans une situation financière précaire, son épouse ne travaillant pas ; qu'il ajoute que cette situation lui cause un préjudice moral incontestable ; qu'il chiffre ainsi la condamnation de l'État de Monaco au paiement d'une somme de 30.000,00 euros en réparation de son entier préjudice, somme à parfaire le cas échéant, toute source de préjudice confondue ;

Vu la contre requête enregistrée le 24 avril 2014 au Greffe Général par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu, tout d'abord, que le premier moyen pris du défaut de motivation de la décision attaquée est inopérant, dès lors que M. SA. a sollicité exclusivement l'annulation de la décision rejetant son recours hiérarchique et que cette décision est implicite, de sorte qu'elle ne pouvait, en raison même de sa nature, être motivée ; que S.E. M. le Ministre d'État ajoute qu'il appartenait à M. SA., en application de l'article 4 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs, s'il le souhaitait, de solliciter, dans le délai de recours contentieux, les motifs de la décision implicite de rejet, ce qu'il n'a pas fait ;

Attendu, quant à l'erreur de droit invoquée, que si toute demande de permis concerne toujours un emploi et un employeur et qu'une nouvelle demande de permis doit être déposée en cas de changement d'employeur, de métier ou de profession, il ne s'en déduit pas qu'un refus de renouvellement de permis ne peut pas avoir une portée générale et interdire au salarié concerné l'exercice de toute activité salariée sur le territoire de la Principauté ;

Attendu, quant à l'erreur manifeste d'appréciation alléguée, qu'il résulte d'une note adressée le 8 novembre 2013 par Monsieur le Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur à Monsieur le Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et la Santé que M. SA. a lui-même reconnu avoir été entendu en qualité de mis en cause au mois d'août 2012 pour des faits de vols de tickets restaurant commis au préjudice de son ancien employeur et que ces faits mettant en cause la probité de M. SA. sont incompatibles avec l'occupation d'un emploi sur le territoire de la Principauté ;

Attendu que, sur les conclusions indemnitaires, S.E. M. le Ministre d'État conclut que le rejet des conclusions d'annulation entraînera, par voie de conséquence, ces conclusions ; qu'en tout état de cause, le préjudice n'est pas établi, M. SA. n'apportant pas la preuve qu'il se trouve dans l'impossibilité de retrouver du travail ailleurs qu'en Principauté, et que le quantum du préjudice ne l'est pas davantage, la somme de 30.000 euros demandée n'étant pas ventilée entre les préjudices matériels et le préjudice moral invoqué ;

Vu la réplique enregistrée le 23 mai 2014 au Greffe Général par laquelle M. SA. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu, sur la légalité externe, que si les dispositions de l'article 4 de la loi n° 1.312 susvisée offrent la possibilité au destinataire d'une décision implicite de demander la communication des motifs de cette décision, il n'était nullement contraint de l'exercer et qu'il est recevable et fondé à invoquer le défaut de motivation de la décision du 6 août 2013 ;

Attendu, sur la légalité interne de la décision attaquée, que le permis de travail étant octroyé pour un poste et non pour exercer toute activité salariée sur le territoire de la Principauté de Monaco, il ne pouvait légalement être au requérant interdit l'exercice de toute activité sur ce territoire ; que celui-ci explique que seul son permis de travail aurait pu être retiré et que l'administration n'aurait eu que le droit, le cas échéant, de refuser toute autre demande de permis de travail formulée par un nouvel employeur, mais certainement pas de lui interdire de manière générale l'exercice de toute activité salariée sur le territoire de la Principauté ;

Attendu encore, sur la légalité interne de la décision attaquée, que M. SA. a toujours donné entière satisfaction à son employeur dans le cadre des fonctions auxquelles il a été mis fin par suite de la décision susvisée du 6 août 2013 et que s'agissant des faits au titre desquels il a été entendu au mois d'août 2012 pour faits de vols de tickets restaurant commis au préjudice de son ancien employeur, aucune poursuite pénale n'a été diligentée à son encontre, ni par son ancien employeur ni par Monsieur le Procureur Général ;

Attendu, s'agissant des conclusions indemnitaires, que le requérant reprend l'argumentation de sa requête.

Vu la duplique enregistrée le 26 juin 2014 au Greffe Général, par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que rien dans la rédaction de l'article 1er de la loi n° 629 ne s'oppose à ce qu'un refus de permis de travail puisse concerner toute activité salariée à Monaco et que si celui-ci est motivé par le comportement répréhensible du demandeur, incompatible avec l'exercice de tout emploi en Principauté, sa portée est nécessairement générale ;

Attendu encore que le seul fait d'avoir été mis en cause au mois d'août 2012 dans une affaire de vol de tickets restaurants commis au préjudice de son ancien employeur suffit à justifier la décision querellée en dépit du fait exact que M. SA. n'a pas été pénalement sanctionné et que son ancien employeur « *n'a pas voulu l'accabler pour lui permettre de retrouver un nouvel emploi en dehors de Monaco* » ;

Attendu enfin, s'agissant des conclusions indemnitaires, que les affirmations de M. SA. laissent intacte l'argumentation de la contre-requête et qu'elles ne sont accompagnées d'aucune pièce nouvelle qui en établirait la réalité et le quantum ; que, dès lors, le Ministre d'État maintient ses conclusions tendant au rejet de la requête et par voie de conséquence au rejet de conclusions à fin d'indemnité et la condamnation aux dépens du requérant ;

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° 629 du 17 juillet 1957 tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 16-675 du 18 février 2005, modifiée, portant création d'une Direction du Travail ;

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

Vu l'Ordonnance du 26 février 2014 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Martine LUC-THALER, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 6 octobre 2014 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 18 novembre 2014 ;

Oùï Madame Martine LUC-THALER, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Myriam HOUAM, avocate au barreau de Nice, pour Monsieur o. SA. ;

Oùï Maître Jacques MOLINIÉ, 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 :**

*Sur les conclusions d'annulation :*

Considérant que Monsieur SA. demande l'annulation de la décision de rejet implicite de Monsieur le Ministre d'État du recours hiérarchique qu'il a formé contre la décision de non renouvellement de son permis de travail du 6 août 2013 ;

Considérant qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de donner aux décisions qui lui sont déférées leur exacte qualification ;

Qu'en l'espèce, la décision attaquée n'est autre qu'une décision de rejet du recours hiérarchique formé contre la décision du 6 août 2013 ; que, eu égard à ce qui précède, la requête doit donc être regardée comme dirigée tant contre cette décision du 6 août 2013 que contre la décision implicite de rejet ;

Considérant que, aux termes de l'article 1<sup>o</sup>- 2 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006, doivent être motivées les décisions administratives individuelles qui « restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police » ; qu'ainsi la décision attaquée figure au nombre de celles qui doivent être motivées ;

Considérant que, aux termes de l'article 2 de la même loi n° 1.312 : « *la motivation doit être écrite et comporter, dans le corps de la décision, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent son fondement* » ;

Considérant que la décision du 6 août 2013 prise par la Direction du Travail, qui se borne à indiquer : « *je porte à votre connaissance que vous ne pouvez plus exercer une activité salariée sur le territoire de la principauté. En conséquence, la demande de permis de travail adressée le 27 mai 2013 par votre employeur ne peut recevoir une suite favorable* », est dépourvue de toute motivation ;

Considérant qu'il s'ensuit que M. SA. est fondé en ses conclusions d'annulation ;

*Sur les conclusions indemnitaires :*

Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 90-B-1° de la Constitution, le Tribunal Suprême est compétent pour octroyer les indemnités qui résultent d'une annulation pour excès de pouvoir ;

Considérant que M SA. soutient au titre de son préjudice financier qu'il a perdu son emploi du jour au lendemain sans bénéficier de son délai de préavis, représentant une somme de 2.940,30 euros, et ce par l'effet direct des décisions attaquées ; qu'il se borne à affirmer ensuite que son épouse ne travaille pas et qu'il se trouve « *dans l'incapacité de subvenir aux besoins de sa famille* », mais qu'il ne démontre pas la réalité de ses recherches d'emploi, notamment en France où il réside, ni leur caractère infructueux, non plus que le défaut de revenus de remplacement ;

Considérant ainsi que M. SA. n'établit le caractère direct et certain de son préjudice financier que dans la limite de l'indemnité de préavis d'un montant de 2.940,30 euros ; qu'il sera fait par ailleurs une juste appréciation de son préjudice moral en le fixant à 3.000 euros.

## **DÉCIDE**

Article 1er : Les décisions attaquées sont annulées.

Article 2 : L'État de Monaco est condamné à verser à M. SA. la somme de 5.940,30 euros.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de M. SA. est rejeté.

Article 4 : Les dépens sont mis à la charge de l'État.

Article 5 : Expédition de la présente décision sera transmise à S.E. M. le Ministre d'État et à Monsieur o. SA.

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, rapporteur, membres titulaires, et Mme Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint Charles, rapporteur, membres suppléants,

et prononcé le vingt-cinq novembre deux mille quatorze en présence de Monsieur Jean-Pierre DRÉNO, Procureur général par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Béatrice BARDY, greffier en chef, chevalier de l'ordre de Saint-Charles.

Le Greffier en Chef, le Président,