

Tribunal Suprême, 16 février 2015, Sieur v. BO c/ État de Monaco

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	16 février 2015
<i>IDBD</i>	13233
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Droit des personnes - Nationalité, naturalisation ; Droits de l'Homme ; Loi et actes administratifs unilatéraux ; Procédure administrative

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2015/02-16-13233>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Recours pour excès de pouvoir

Étranger. Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Principauté - Décision de refus de lever la mesure de refoulement -

Loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs - Décision administrative fondée sur l'absence de justificatifs officiels susceptibles d'étayer les dires du requérant - Décision conforme à la loi - Obligation pour le requérant de fournir les éléments nouveaux nécessaires à l'appréciation différente de la mesure contestée - Absence de ceux-ci

Septième Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pacte international relatif aux droits civils et politiques - Dispositions inapplicables - Décision légale (oui)

Procédure

Recours gracieux ou hiérarchique - Prorogation du délai de recours juridictionnel de deux mois - Recours ayant date certaine - Recours gracieux joint à la lettre adressée au Haut-Commissaire à la protection des droits, des libertés et de la médiation - Effet équivalent - Recours gracieux formé dans le délai du recours contentieux - Tardiveté (non) - Recours formés contre la même décision Recevabilité (oui)

TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2014 - 17

Affaire

v. BO.

Contre

Etat de Monaco

DÉCISION

AUDIENCE DU 2 FÉVRIER 2015

Lecture du 16 février 2015

Recours en annulation de la décision de S. E. M. le Ministre d'État en date du 22 janvier 2014 refusant de lever la mesure de refoulement prise à l'encontre de M. v. BO. le 29 novembre 2006 et notifiée le 2 mai 2013.

En la cause de :

- M. v. BO., né le 22 avril 1950 à Kharkov, Ukraine, de nationalité américaine et domicilié à Moscou, X

Ayant pour avocat défenseur Maître Yann LAJOUX, avocat-défenseur près la cour d'appel de Monaco, et plaidant par ledit avocat-défenseur ;

Contre :

- S. E. M. le Ministre d'Etat 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, enregistrée au greffe général le 27 juin 2014 par laquelle Monsieur v. BO. demande au Tribunal Suprême l'annulation de la décision de Monsieur le Ministre d'État en date du 22 janvier 2014 refusant de lever la mesure de refoulement prise à son encontre le 29 novembre 2006 et notifiée le 2 mai 2013 ; d'inviter le Ministre d'État à produire tous éléments permettant d'exercer son contrôle de légalité sur la décision attaquée ; de condamner l'État de Monaco aux entiers dépens.

Ce faire,

Attendu que, selon la requête, Monsieur v. BO., né le 22 avril 1950 à Kharkov, Ukraine, de nationalité américaine et domicilié à Moscou, X, a été interpellé le 2 mai 2013 à l'occasion d'une visite à Monaco par les services de la Direction de la sûreté, qui lui ont alors notifié une décision de refoulement de la Principauté datée du 29 novembre 2006, motivée par les « *mauvais renseignements* » qui auraient été recueillis contre lui ; que le 15 juillet 2013, Monsieur v. BO. adressa au Conseiller de gouvernement pour l'intérieur un courrier lui demandant la levée de cette mesure, ou du moins le

prononcé d'une mesure de suspension pour une période de trois ans, précisant que ses casiers judiciaires ne portaient la trace d'aucune condamnation ; que le 22 janvier 2014, Monsieur le Ministre d'État répondit à Monsieur v. BO. en lui faisant savoir qu'il n'avait pas été possible d'accéder à sa demande en l'absence de « *production de justificatifs officiels susceptibles d'étayer* » ses dires et de « *fournir les éléments d'appréciation nécessaires à l'instruction de (son) dossier* » ; que par lettre datée du lendemain, 23 janvier, Monsieur v. BO. forma un recours gracieux contre la décision de refus de lever la mesure de refoulement, soulignant que celle-ci était mal fondée en ce qu'elle avait inversé la charge de la preuve, et qu'elle était insuffisamment motivée ; que Monsieur le Ministre d'État n'ayant pas répondu à ce recours gracieux, et le silence de l'administration pendant quatre mois valant décision de rejet, Monsieur v. BO. saisit le Tribunal Suprême le 27 juin d'un recours contre la décision du 22 janvier 2014 ; que telle est la décision attaquée ;

Attendu que cette dernière s'avère illégale, d'abord, en ce qu'elle est dépourvue de toute motivation, contrairement aux exigences de l'article 2 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006, selon lequel la motivation des décisions administratives individuelles restreignant l'exercice des libertés publiques ou constituant une mesure de police doit être écrite et « *comporter, dans le corps de la décision, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent son fondement* » ; que par ailleurs, ladite décision est « *manifestement* » dépourvue de toute « *justification valable* », Monsieur v. BO. ayant précisé au Ministre d'État « *n'avoir jamais fait l'objet d'une quelconque condamnation en Principauté, ni aux États-Unis ou en Russie* », ainsi qu'il l'a démontré en joignant à sa requête ses casiers judiciaires, qui confirment l'absence de toute condamnation ; qu'ainsi, sa présence sur le territoire de la Principauté ne saurait constituer une menace ou un trouble à l'ordre public ; qu'en outre, la décision contestée porte atteinte aux droits que Monsieur v. BO. tire de l'article 1er du septième protocole de la Convention européenne des droits de l'homme, dont la ratification a été approuvée par la loi n° 1.304 du 3 novembre 2005, ainsi que de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, rendu exécutoire à Monaco par l'Ordonnance n° 13.330 du 12 février 1988, selon lequel « *Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un État partie au présent pacte ne peut être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi (...)* » ;

Attendu, enfin, que si le Tribunal Suprême estimait ne pas devoir annuler immédiatement la décision attaquée, il devrait ordonner au Ministre d'État de fournir, à titre de mesure d'instruction, tous éléments lui permettant d'exercer son contrôle sur la légalité de ladite décision ;

Vu la contre-requête du Ministre d'État enregistrée au greffe général le 2 septembre 2014, qui rappelle d'abord que Monsieur v. BO. a fait l'objet de deux mandats d'arrêts internationaux, émanant, l'un de la Suisse, le 30 mai 2001, pour blanchiment et appartenance à une organisation criminelle, l'autre, d'Italie, le 25 août 2005, pour blanchiment de fonds ; que c'est pour cette raison qu'il a fait l'objet, le 29 novembre 2006, d'une décision de refoulement du territoire monégasque, fondée sur l'article 22 de l'Ordonnance souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Principauté ; que cette décision, notifiée à Monsieur v. BO. lors d'un passage à Monaco le 2 mai 2013, est devenue définitive le 2 juillet 2013 ; que postérieurement à cette date, Monsieur v. BO. a saisi le Conseiller de gouvernement pour l'intérieur le 15 juillet aux fins d'abroger ladite mesure, faisant valoir que son casier judiciaire était vierge et qu'il n'avait plus fait l'objet d'observations défavorables à Monaco depuis 2006 ; que le 22 janvier, le Ministre d'État a rejeté sa demande au motif qu'il ne produisait aucun justificatif officiel, ni aucun des éléments d'appréciation nécessaires à l'instruction de son dossier ; que le 23, Monsieur v. BO. a présenté une réclamation qualifiée par lui de « *recours gracieux* », mais sollicitant, non l'annulation de la décision du 22 janvier qui rejetait la demande d'abrogation de la mesure de refoulement prise à son encontre le 29 novembre 2006, mais « *l'abrogation pure et simple* » de cette dernière ; que cette réclamation étant restée sans suite, Monsieur v. BO., estimant qu'une décision implicite de rejet avait été acquise quatre mois plus tard, saisit le Tribunal Suprême d'une requête enregistrée le 27 juin 2014 ;

Attendu qu'à titre principal, cette requête doit être rejetée comme irrecevable, car tardive, en tant qu'elle est dirigée contre la décision du Ministre d'État en date du 22 janvier 2014 ; que si le délai de recours de deux mois peut en effet être prorogé lorsque la décision contestée a fait l'objet, durant ce délai, d'un recours gracieux ou hiérarchique, encore faut-il que ledit recours ait date certaine et qu'il soit dirigé contre la même décision que celle qui fait l'objet du recours contentieux ; mais que tel n'est pas le cas en l'espèce ; que le recours faute d'avoir été adressé à l'administration en recommandé avec avis de réception, n'avait pas de date certaine susceptible de faire courir le délai ; que par ailleurs, le prétendu recours gracieux n'était pas dirigé contre la décision du 22 janvier refusant d'abroger la mesure de refoulement, mais contre cette mesure elle-même, comme l'indique la conclusion du recours, demandant « *l'abrogation pure et simple de ladite mesure de refoulement* » ; que par suite, la « *réclamation* » du 23 janvier, ne constituant pas un recours gracieux contre la décision du 22 janvier 2014, n'a pu proroger le délai de recours contentieux ouvert contre cette dernière ; que la requête de Monsieur v. BO., enregistrée le 27 juin 2014 était donc tardive, et irrecevable ;

Attendu, à titre subsidiaire, sur le fond, que le requérant fait valoir que les mesures de refoulement, tout comme les décisions refusant de les abroger, doivent être motivées en application de la loi du 29 juin 2006, et que la décision attaquée serait mal fondée en ce qu'elle procéderait à un renversement de la charge de la preuve s'appuyant sur la circonstance que Monsieur v. BO. n'aurait pas produit de justificatifs officiels ; mais que ces arguments doivent être rejetés, la jurisprudence du Tribunal Suprême considérant qu'il appartient à celui qui demande la levée d'une mesure de refoulement d'apporter des éléments de nature à établir qu'il ne constitue plus une menace pour l'ordre public ; que Monsieur v. BO., en ne produisant pas des extraits officiels de ses casiers judiciaires mais des documents à la valeur probante incertaine, et dont l'un au moins émanait d'une officine privée, n'a pas satisfait à cette exigence ; qu'en rejetant ladite demande en se fondant sur « *l'absence de la production de justificatifs officiels susceptibles d'étayer* » les allégations de Monsieur v. BO., la décision attaquée a également satisfait à l'obligation de motivation énoncée par la loi du 29 juin 2006 ; que par là même, c'est vainement que le requérant sollicite du Tribunal Suprême qu'il invite l'autorité administrative à produire « *tous éléments lui permettant d'exercer son contrôle sur la décision attaquée* » à titre de mesure d'instruction ; qu'en dernier lieu, enfin, si Monsieur v. BO. invoque le bénéfice des dispositions de l'article 1er du

protocole n° 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, il ressort des stipulations de cet article qu'un ressortissant étranger ne peut s'en prévaloir qu'à condition d'être régulièrement résident du pays, d'avoir fait l'objet d'une expulsion, et que la mesure visée ne soit pas nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ; qu'en l'espèce, Monsieur v. BO. n'était en rien fondé à se prévaloir desdites dispositions, n'étant pas résident à Monaco, n'ayant pas fait l'objet d'une expulsion mais d'un refoulement, et la mesure en question étant fondée sur des considérations d'ordre public ; qu'ainsi, la requête doit être rejetée ;

Vu la réplique de Monsieur v. BO. enregistrée au greffe général le 17 septembre 2014, qui affirme la recevabilité de sa requête en soulignant que son recours gracieux du 23 janvier avait bien date certaine, et qui conteste ensuite que ledit recours gracieux ait été dirigé contre une autre décision que celle rendue le 22 janvier par le Ministre d'État, alors que toute l'argumentation figurant dans ledit recours critiquait la décision précitée du 22 janvier ;

Attendu que, sur le fond, c'est de façon erronée que l'État de Monaco reproche à Monsieur v. BO. de ne pas avoir apporté suffisamment d'éléments de nature à établir qu'il ne constituait plus qu'une menace pour la tranquillité et l'ordre public monégasque, dès lors qu'il a produit en ce sens son casier judiciaire russe, ainsi qu'un rapport d'enquête américain concluant à son absence de condamnation sur le territoire des États-Unis ; qu'il lui paraît donc justifié de demander au Tribunal Suprême d'inviter l'autorité administrative à produire, à titre d'instruction, les éléments susceptibles de lui permettre d'exercer son contrôle ;

Vu la duplique de Monsieur le Ministre d'État enregistrée au greffe général le 16 octobre 2014, qui souligne, en ce qui concerne la recevabilité du recours de Monsieur v. BO., que si un recours gracieux n'a pas forcément à être présenté sous forme de lettre recommandée avec avis de réception, encore faut-il qu'il soit adressé à l'autorité administrative par un procédé donnant date certaine à sa réception, sans quoi il ne saurait avoir pour effet de proroger le délai de recours contentieux ; que tel n'est pas le cas en l'espèce ; que la requête est donc irrecevable ;

SUR CE,

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution du 17 décembre 1962 ;

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

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont la ratification a été approuvée par la loi n° 1.304 du 3 novembre 2005 ;

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, rendu exécutoire à Monaco par l'Ordonnance n° 13.330 du 12 février 1988 ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 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 l'Ordonnance en date du 7 juillet 2014 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné M. Frédéric ROUVILLOIS en qualité de rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de la procédure établi par Madame le greffier en chef le 16 décembre 2014 ;

Vu l'Ordonnance du 19 décembre 2014 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du 2 février 2015 ;

Oùï M. Frédéric ROUVILLOIS, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Yann LAJOUX, Avocat défenseur près la Cour d'appel de Monaco, pour Monsieur v. BO. ;

Oùï Maître Jacques MOLINIE, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'État ;

Oùï le Ministère public en ses conclusions ;

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ ;

Sur la recevabilité

Considérant que si le délai de recours de deux mois peut être prorogé lorsque la décision contestée a fait l'objet, durant ce délai, d'un recours gracieux ou hiérarchique, encore faut-il que ledit recours ait date certaine et qu'il soit dirigé contre la même décision que celle qui fait l'objet du recours contentieux ; que la décision attaquée, refusant de lever la mesure de refoulement prise à l'encontre de Monsieur v. BO., a été rendue par le Ministre d'État à la date du 22 janvier 2014 ; que faute d'avoir adressé le recours gracieux formé le 23 janvier 2014 contre cette décision sous forme d'une lettre recommandée avec avis de réception, Monsieur v. BO. ne peut déterminer avec certitude la date à laquelle a été formé le recours ; que, toutefois, ledit recours gracieux se trouvait joint à la lettre du 17 mars 2014 par laquelle Monsieur v. BO. a saisi le Haut-commissaire à la protection des droits, des libertés et de la médiation, lequel en a accusé réception par lettre du 20 mars 2014 ; que dans un courrier du 15 avril, le Haut-commissaire signalait à Monsieur v. BO. qu'il avait contacté l'administration afin que ce recours gracieux fasse « *l'objet d'un examen conjoint par le Département de l'intérieur en lien avec le Haut-Commissariat* » ; que l'on doit en déduire que le recours gracieux de Monsieur v. BO. a été formé durant le délai de recours contentieux ; que celui-ci ayant été prorogé, le recours contentieux formé le 27 juin 2014 contre la décision du Ministre d'État n'est pas tardif ;

Considérant par ailleurs que la lettre du 23 janvier 2014 était bien dirigée contre la décision du Ministre d'État rendue la veille, dont elle contestait expressément le contenu et l'absence de motivation ; que ladite lettre constituait donc un recours gracieux ; qu'ainsi, le recours formé par Monsieur v. BO. est recevable ;

Sur le fond

Considérant que l'article 2 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 exige que la motivation des décisions administratives individuelles restreignant l'exercice des libertés publiques ou constituant une mesure de police soit écrite et comporte, dans le corps même de la décision, « *l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent (leur) fondement* » ; que la décision du Ministre d'État en date du 22 janvier 2014 précisait qu'elle prenait note de ce que Monsieur v. BO. faisait « valoir n'avoir jamais fait l'objet d'une quelconque condamnation en principauté, aux États-Unis et en Russie », avant d'ajouter qu'« *en l'absence de la production de justificatifs officiels susceptibles d'étayer (ses) dires et (de) fournir les éléments d'appréciation nécessaires à l'instruction de ce dossier* », « *une suite favorable* » ne pouvait être donnée à sa requête ; que ce faisant, elle a satisfait aux exigences de la loi du 29 juin 2006 précitée ;

Considérant qu'il appartenait à Monsieur v. BO. de démontrer que la mesure de refoulement dont il avait été frappé le 29 novembre 2006 suite à de mauvais renseignements recueillis contre lui devait être reconsidérée ; que, faute pour lui d'avoir apporté des éléments nouveaux susceptibles de justifier une appréciation différente de la situation ayant motivé ce refoulement, c'est à juste titre que le Ministre d'État a pu refuser de réviser la mesure de refoulement précitée ;

Considérant que les dispositions de l'article 1er du septième protocole de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tout comme celles de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, sur lesquels se fonde Monsieur v. BO., visent le cas d'un étranger résidant régulièrement sur un territoire dont il a été expulsé ; qu'elles sont inapplicables à Monsieur v. BO., qui ne résidait pas en Principauté, et n'a pas fait l'objet d'une expulsion, mais d'une mesure de refoulement ;

Considérant que le Tribunal Suprême étant à même d'exercer son contrôle, il n'y a pas lieu, de prescrire une mesure d'instruction.

DÉCIDE :

Article 1er : la requête de M. v. BO. est rejetée.

Article 2 : les dépens sont mis à sa charge.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État et à M. v. BO.

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

et prononcé le seize février deux mille quinze en présence de M. Jean-Pierre DRÉNO, Procureur général par Monsieur Didier LINOTTE, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, assisté de Madame Béatrice BARDY, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, Greffier en chef.

Le Greffier en Chef, le Président,