

## Tribunal Suprême, 16 février 2015, Mme n. SL. c/ Etat de Monaco

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	16 février 2015
<i>IDBD</i>	13234
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Droit des personnes - Nationalité, naturalisation ; Procédure administrative ; Droit des étrangers ; Loi et actes administratifs unilatéraux

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2015/02-16-13234>

**LEGIMONACO**

[www.legimonaco.mc](http://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 refoulement du territoire - Trouble à l'ordre public, à la sécurité et à la tranquillité publiques - Affirmations non étayées

### Procédure

Défaut de communication des pièces justificatives établissant la véracité des faits mentionnés dans la décision administrative - Obstacle à l'exercice du contrôle juridictionnel - Arrêt avant dire droit

---

## TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2014-18

Affaire :

Mme n. SL.

Contre :

Etat de Monaco

### DÉCISION

#### AUDIENCE DU 3 FÉVRIER 2015

Lecture du 16 février 2015

Recours en annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du Ministre d'Etat n° 13-24 du 9 septembre 2013, par lequel celui-ci a décidé du refoulement de Mme n. SL. du territoire de la Principauté de Monaco, notifié le 11 mai 2014 par la Direction de la Sûreté Publique.

En la cause de :

Madame n. SL., née le 6 juin 1976 à Makeevka (Russie), de nationalités russe et française, demeurant Résidence « X », X - 06240 BEAUSOLEIL (France),

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Régis BERGONZI, 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 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 n. SL., enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 7 juillet 2014 sous le numéro TS 2014-18, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du Ministre d'Etat n° 13-24 du 9 septembre 2013, par lequel celui-ci a décidé de son refoulement du territoire de la Principauté de Monaco, notifié le 11 mai 2014 par la Direction de la Sûreté Publique, ainsi que la condamnation de l'État de Monaco aux entiers dépens.

### CE FAIRE :

Attendu que Mme n. SL., ressortissante française, est présente à Monaco depuis l'année 2004 en application des stipulations du premier alinéa de l'article 1er de la Convention franco-monégasque de voisinage du 18 mai 1963 modifiée, aux termes duquel « *Les ressortissants français ou monégasque entrent, circulent et s'établissent librement sur le territoire de l'autre Partie dans le respect de ses engagements internationaux et de sa législation en vigueur* » ; qu'elle n'a, depuis, jamais fait l'objet d'aucune condamnation en France ou à Monaco ; que par un arrêté n° 13-24 du 9 septembre 2013, notifié le 11 mai 2014 par la Direction de la Sûreté Publique, motifs pris d'incidents prétendument intervenus en marge de la vie galante menée par la requérante, le Ministre d'Etat a toutefois décidé de son refoulement du territoire de la Principauté sur le fondement des dispositions du premier alinéa de l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté modifiée, selon lesquelles « *Le Ministre d'Etat pourra, par mesure de police, ou en prenant un arrêté d'expulsion, enjoindre à tout étranger de quitter immédiatement le territoire monégasque ou lui interdire d'y pénétrer* » ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, Madame n. SL. soutient, sur la légalité externe, que l'arrêté attaqué pris en application de l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 est intervenu au terme d'une procédure purement interne à l'administration qui ne lui a pas permis de faire valoir préalablement ses observations, et que cette procédure conforme à la législation monégasque est contraire aux exigences de l'article 1er du Protocole n° 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lesquelles lui sont applicables en tant qu'elle réside bien à Monaco au sens de ce texte, qu'elle a fait l'objet d'une expulsion au sens du même texte et qu'en l'absence d'atteinte à la sécurité nationale ou d'atteinte sérieuse à l'ordre public, le Ministre d'État ne peut invoquer le paragraphe 2 de l'article 1er du Protocole n° 7 qui reporte à une phase postérieure au refoulement la mise en œuvre des garanties dont la requérante a été privée ; que l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 est contraire aux stipulations de l'article 1er du Protocole n° 7 et doit être écarté par voie d'exception, ce dont il résulte que l'arrêté contesté pris en application de l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 encourt l'annulation ;

Attendu que l'arrêté attaqué pris sur le fondement de l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 est entaché, par voie d'exception, d'une violation des stipulations du Protocole n° 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui définissent les principes et les limites de la liberté de circulation, en tant que l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964 ne répondrait pas à l'exigence de prévisibilité de la loi ;

Attendu, quant à la légalité interne de l'arrêté attaqué, que la mesure de refoulement qui vise la requérante est disproportionnée, dès lors qu'elle n'a fait l'objet d'aucune condamnation pénale à Monaco ou à l'étranger, qu'elle n'est pas impliquée dans des trafics internationaux et qu'elle ne représente pas une menace sérieuse pour l'ordre public, le fait d'avoir été signalée pour des faits de prostitution et l'existence d'un incident isolé survenu avec un client concernant le règlement d'une prestation ne justifiant pas une mesure de refoulement du territoire de la Principauté de Monaco ;

Par requête enregistrée le même jour, Mme n. SL. a sollicité le sursis à exécution de la décision attaquée. Cette requête a été rejetée par une ordonnance du Président du Tribunal Suprême en date du 28 avril 2010 ;

Vu la contre requête enregistrée le 5 septembre 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 ;

Attendu, d'abord, sur la légalité externe de l'arrêté en cause, que Mme n. SL. n'est pas une résidente de la Principauté de Monaco, qu'elle n'y a jamais résidé régulièrement faute d'avoir jamais sollicité de titre de séjour, que le caractère régulier de sa présence à Monaco ne se déduit pas des stipulations de la Convention de voisinage, qu'ainsi l'État de Monaco peut la refouler sans être tenu par le formalisme de l'article 1er du Protocole n° 7 ;

Attendu, s'agissant de la légalité interne, que l'arrêté attaqué n'est pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation, dans la mesure où ce n'est pas la circonstance que Mme n. SL. se soit livrée à la prostitution sur le territoire monégasque qui a été prise en considération, mais les « *conditions scandaleuses* » dans lesquelles elle a exercé cette activité qui ont rendu nécessaire, « *à plusieurs reprises* », l'intervention des services de police ; que les faits en cause, non contestés par la requérante, s'analysent en des troubles matériels sérieux (manifestation publique, incident nécessitant l'intervention de la police) ou des comportements pénalement sanctionnés (racolage, proxénétisme), lesquels traduisent un trouble à l'ordre public manifeste et caractérisé au regard duquel la mesure de refoulement contestée n'est pas disproportionnée ;

Vu la réplique enregistrée le 6 octobre 2014 au Greffe Général par laquelle Madame n. SL. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu qu'elle ajoute, sur la légalité externe, que la qualité de résident au sens du Protocole n° 7, définie par défaut, n'exclut que les personnes dont l'admission sur le territoire est en cours d'examen ou qui n'ont été admises que pour une période limitée (notamment à des fins de transit), de sorte que Mme n. SL. doit être qualifiée au regard de ces stipulations comme résidente de la Principauté de Monaco en dépit du fait que son domicile est situé sur le territoire de la commune française de Beausoleil, dans un quartier situé dans le prolongement du tissu urbain monégasque dont il est concrètement dépendant ; que c'est à Monaco qu'elle est suivie médicalement et que se trouve l'essentiel de ses relations amicales ; qu'enfin le Ministre d'État ne prend pas le soin de défendre la validité de la procédure monégasque d'édiction des arrêtés de refoulement et qu'il y a lieu de considérer que les résidents frontaliers (pour des raisons économiques) du territoire urbain de Monaco sur lequel ils travaillent sont, au regard de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153, dans une situation identique à celle des résidents du territoire administratif de la Principauté, de sorte qu'ils ne sauraient se voir exclure du bénéfice des garanties prévues par le Protocole n° 7, et ce d'autant plus s'agissant d'une ressortissante française bénéficiant du droit d'entrer, de circuler et de s'établir sur le territoire monégasque en application de la Convention de voisinage ;

Attendu qu'en tout état de cause, même dans l'hypothèse où sa qualité de résidente au sens du Protocole n° 7 serait déniée, elle est en droit de bénéficier des garanties du Protocole n° 4 et de celles de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lesquelles excluent que les autorités monégasques puissent prendre de manière arbitraire des restrictions insuffisamment prévisibles à la liberté de circulation et méconnaître le respect dû à sa vie privée et à son domicile, ladite mesure de refoulement l'obligeant à terme à abandonner son domicile à Beausoleil ;

Attendu que, par nouveau moyen, la requérante fait valoir qu'en tout état de cause, elle ne saurait se voir frapper d'une mesure d'éloignement sans bénéficier des garanties issues du principe général des droits de la défense, lequel oblige les autorités monégasques à lui permettre de faire valoir ses observations préalablement à l'adoption d'une telle mesure, et ce même si celle-ci n'a pas le caractère de sanction ;

Attendu, sur la légalité interne de l'arrêté attaqué, que le Ministre d'État n'établit pas la réalité des faits invoqués et affirme à tort que la requérante aurait elle-même admis leur existence, alors qu'elle a refusé de signer le procès-verbal

par lequel l'arrêté lui a été notifié pour marquer son désaccord ; qu'il appartient au Ministre d'État d'apporter les preuves nécessaires à l'établissement des faits contestés, support de la décision attaquée, et qu'en l'espèce, le Ministre d'État n'a fourni aucun élément de preuve (tels que les pièces de procédures de police) ; qu'en outre, alors que le Ministre d'État admet que les faits de prostitution ne suffisent pas en soi à justifier une mesure de refoulement et qu'il ne démontre pas que ceux-ci seraient accompagnés de circonstances particulières propres à caractériser un trouble à l'ordre public, l'arrêté attaqué est disproportionné au vu des conséquences qu'il entraîne dans sa vie privée (accès aux soins, droit au respect du domicile choisi) ;

Vu la duplique enregistrée le 7 novembre 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, sur la légalité externe, que seul un étranger faisant l'objet d'une mesure d'expulsion peut se prévaloir des dispositions de l'article 1er du Protocole n° 7 à la Convention européenne, et ce à la condition qu'il soit résident régulier de l'État qui prononce l'expulsion, et que telle n'est la situation de Mme n. SL., laquelle n'est pas davantage résidente ni résidente régulière de la Principauté de Monaco, et dont la situation est de ce seul fait différente des résidents du territoire de la Principauté, excluant toute atteinte au principe d'égalité ;

Attendu que Mme n. SL. ne peut se prévaloir des stipulations de l'article 2 du Protocole n° 4 ni de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qu'en tout état de cause, leur violation n'est pas démontrée ;

Attendu que le moyen pris de la violation du principe général des droits de la défense doit être rejeté comme inopérant, s'agissant des mesures de police et des mesures d'éloignement ;

Attendu, s'agissant de la légalité interne, que l'exactitude matérielle est suffisamment établie par la « *très grande précision avec laquelle [les faits reprochés à la requérante] sont relatés dans la décision attaquée* », qu'il ne suffit pas que la requérante les conteste pour que leur exactitude soit remise en cause, que la circonstance qu'aucune procédure n'a été engagée à son encontre ne signifie pas que les faits en cause n'ont pas existé, mais seulement soit qu'ils ne constituaient pas un délit pénal (bien que portant atteinte à l'ordre public), soit que l'autorité de police a estimé, en opportunité, ne pas devoir diligenter une telle procédure ; que les faits en cause, qui ne sont pas épisodiques, constituent par leur nature des troubles matériels sérieux traduisant une atteinte manifeste à l'ordre public, quel que soit le degré de rapidité avec lequel l'autorité de police en a tiré les conséquences au plan administratif ; et qu'à défaut d'étayer par le moindre commencement de preuve les conséquences pour elle de cette mesure de refoulement, la requérante échoue à en établir le caractère disproportionné ;

#### **SUR CE :**

Vu la décision attaquée ;

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

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

Vu la Convention franco-monégasque de voisinage du 18 mai 1963 modifiée ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels n° 7 et 4 ;

Vu l'Ordonnance du 7 juillet 2014 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Martine LUC-THALER, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 19 décembre 2014 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 3 février 2015 ;

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

Oùï Maître Régis BERGONZI, Avocat-Défenseur pour Madame n. SL. ;

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'arrêté attaqué du 9 septembre 2013 par lequel le Ministre d'État a décidé le refoulement du territoire de la Principauté de Monaco de Mme n. SL., domiciliée sur le territoire de la commune de Beausoleil (France), est motivé par la considération que celle-ci a troublé l'ordre public et ainsi compromis « *la sécurité et la tranquillité publiques ou privée* » à raison de faits ayant nécessité à plusieurs reprises soit son signalement aux services de police, soit l'intervention sur place de ces derniers ;

Considérant cependant que le Ministre d'État ne produit à l'appui de ses affirmations aucune pièce établissant la réalité des faits ; que, dans ces conditions, il y a lieu de prescrire avant dire droit et en application de l'article 32 de l'Ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, une mesure d'instruction.

## **DÉCIDE**

Article 1er : Le Ministre d'État est invité à produire dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision les pièces établissant tous les faits mentionnés dans l'arrêté attaqué du 9 septembre 2013.

Article 2 : Les dépens sont réservés.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise à S.E. M. le Ministre d'État et à Madame n. SL.

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, Monsieur José SAVOYE, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, Madame Martine LUC-THALER, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, rapporteur, membres titulaires et Monsieur Magali INGALL-MONTAGNIER, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, membre suppléant,

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,