

## Tribunal Suprême, 24 novembre 2017, M. e. CH-ME. c/ État de Monaco

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	24 novembre 2017
<i>IDBD</i>	16544
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Propriété des personnes publiques et domaine public ; Police administrative ; Loi et actes administratifs unilatéraux

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2017/11-24-16544>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

### Recours pour excès de pouvoir

Ordonnance du 6 juin 1867 sur la police générale - Pouvoirs de police du Ministre d'État - Exercice des pouvoirs de police distinct de la procédure d'expulsion du domaine public engagé devant le Tribunal de Première Instance - Compétence du Ministre d'État en matière de sauvegarde de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques - Compétence pour faire procéder à l'enlèvement ou à la destruction d'équipements ou d'installations situés sur le domaine public et présentant un risque caractérisé pour la sécurité des personnes ou des biens

Loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs - Énonciation des motifs de fait et de droit, mention des risques encourus par les usagers du domaine public, dans la décision administrative - Conformité aux exigences de la loi - Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales inapplicable en matière de police administrative - Décision légale (oui)

---

Principauté de Monaco

### TRIBUNAL SUPREME

TS 2015-19

Affaire :

M. e. CH-ME.

#### Contre :

Etat de Monaco

### DÉCISION

Audience du 17 novembre 2017

Lecture du 24 novembre 2017

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision ministérielle portant mesure de police du 7 mai 2015 ordonnant l'enlèvement et la mise à la décharge publique de l'ensemble des biens demeurant en état d'abandon sur les dépendances du domaine public dans la zone balnéaire du Larvotto ;

En la cause de :

M. e. CH-ME., de nationalité monégasque, demeurant X1, 98000 Monaco ;

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Frank MICHEL, Avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par ledit Avocat-défenseur ;

#### Contre :

L'Etat de Monaco représenté par son Excellence Monsieur le Ministre d'État, ayant pour Avocat-défenseur Maître Alexis MARQUET et plaidant par la SCP PIWNICA-MOLINI É, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France ;

### LE TRIBUNAL SUPRÊME

*Siégeant et délibérant en Assemblée plénière,*

Vu la requête présentée par M. e. CH-ME., enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 10 septembre 2015 sous le numéro TS 2015-19, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision ministérielle portant mesure de police du 7 mai 2015 ordonnant l'enlèvement et la mise à la décharge publique de l'ensemble des biens demeurant en état d'abandon sur les dépendances du domaine public dans la zone balnéaire du Larvotto.

#### CE FAIRE :

Attendu que, selon la requête, M. CH-ME. expose qu'il est depuis plus de 25 ans un acteur de l'attractivité monégasque ; qu'après avoir tenu une discothèque, il exploite depuis 1998 un établissement balnéaire dénommé « La Spiaggia », situé dans l'enceinte de la plage du Larvotto, entreprise qui emploie jusqu'à vingt salariés et dont l'exploitation est actuellement interrompue du fait de décisions du Ministre d'État ; que l'activité commerciale de cet établissement est exploitée sur le domaine public en vertu d'une convention de concession ; que le 30 octobre 2014, en application d'une délibération du Conseil de Gouvernement adoptée la veille, le Ministre d'État a décidé la fermeture provisoire et temporaire de l'établissement « La Spiaggia » ; que M. CH-ME. a introduit un recours en annulation contre cette décision devant le Tribunal Suprême, recours rejeté par le Tribunal Suprême par une décision du 9 juin 2015 (TS 2015-03) ; que la concession administrative consentie à M. CH-ME. est venue à expiration le 31 mars 2013, le requérant étant cependant laissé en place ; que M. CH-ME. a appris l'existence d'une signification et sommation d'huissier, non remise à personne, en date du 22 septembre 2014, laquelle se réfère à une lettre du Service des Domaines du 19 septembre 2014

l'informant du refus de renouvellement de la concession ; qu'en outre, par exploit introductif d'instance, le Ministre d'État a sollicité du Tribunal de Première Instance l'expulsion de M. CH-ME. du périmètre de la concession administrative, instance toujours pendante ; que Monsieur CH-ME., soucieux du respect de la décision temporaire et provisoire de fermeture de son établissement, a fait prendre toutes les précautions nécessaires pour que ses équipements ne présentent aucun danger ; qu'il indique avoir également veillé à ce qu'une assistance matérielle soit portée à la société venue comme chaque année préparer la plage pour l'accueil des baigneurs, répondant ainsi à une lettre du Ministre d'État lui intimant de déplacer ses installations pour les besoins de cet entretien ; que, le 7 mai 2015, le Ministre d'État a notifié à M. CH-ME., par voie d'huissier, sa décision ordonnant l'enlèvement et la mise à la décharge publique de l'ensemble des biens demeurant en état d'abandon sur les dépendances du domaine public dans la zone balnéaire du Larvotto, faisant procéder à l'affichage d'une autre décision du même jour sur le site ; que M. CH-ME. estime que cette situation porte atteinte aux droits de la défense en ce qu'il se trouvait détenu à la maison d'arrêt lors de la première décision ; que le 8 mai 2015, les installations de « La Spiaggia » ont été démolies à l'aide de deux bulldozers, laissant les lieux dans un état particulièrement inquiétant au regard de la protection du public ; que, par lettre du 7 juillet 2015, le requérant a présenté un recours gracieux visant à ce que la décision prise à son encontre soit retirée ; que le 10 juillet 2015 la société Monaco Logistique a procédé à l'enlèvement du mobilier de plage de M. CH-ME., en présence de plusieurs agents de police et d'un huissier ; que M. CH-ME. indique qu'aucun document ne lui été remis lors de cet enlèvement et qu'il ignore où ce mobilier a été placé ; que le requérant estime que cet acte matériel manifeste l'existence d'une décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, M. CH-ME. soutient que la décision du Ministre d'État du 7 mai 2015 est inexistante en ce qu'elle est insusceptible de se rattacher à l'un de ses pouvoirs, ainsi que par son contenu, l'État de Monaco empiétant sur les attributions du juge, ce contentieux relevant du juge judiciaire ; que l'action de l'administration a empêché M. CH-ME. de voir sa cause équitablement entendue par un juge, ce qui constitue une violation des droits de la défense garantis par l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que la décision qui lui a été notifiée dans sa cellule à la maison d'arrêt et celle affichée sont différentes, ces décisions étant nulles dans chacune de leur version ; qu'il soutient, à titre subsidiaire, que la décision administrative attaquée n'est pas suffisamment motivée et qu'elle commet des erreurs d'appréciation ;

Vu la contre requête enregistrée au Greffe Général de la Principauté le 12 novembre 2015, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu que, selon la contre requête, M. CH-ME. exploitait un établissement balnéaire et de restauration dénommé « La Spiaggia » plage du Larvotto, sur le fondement d'une convention d'occupation précaire et révocable du domaine public du 20 novembre 2008, venue à expiration le 31 mars 2013 et non renouvelée ; que M. CH-ME. s'est signalé à Monaco depuis plusieurs années pour ses refus compulsifs de respecter les règles et plus généralement l'autorité, se traduisant par des différends nombreux avec les services administratifs et la justice, conduisant à des condamnations pénales, notamment à des peines d'emprisonnement définitives ; que M. CH-ME. a fui la Principauté de Monaco, vraisemblablement au début de l'année 2014, tout en continuant, par personne interposée, à assurer la gestion de son établissement, bien que ne disposant plus d'aucune autorisation d'occupation du domaine public ; que c'est dans ce contexte, que, par exploit d'huissier signifié le 22 septembre 2014, M. CH-ME. a été mis en demeure de remettre les lieux à disposition de l'Administration des Domaines, dans un délai d'un mois, mise en demeure restée sans aucun effet ; que par décision du 30 octobre 2014, le Ministre d'État a décidé de mettre un terme juridique à cette situation préjudiciable à l'ordre public et à une activité exercée en violation des lois et règlements, en ordonnant à titre temporaire et provisoire la fermeture de l'établissement « La Spiaggia » ; que M. CH-ME. a formé un recours gracieux contre cette décision puis l'a déférée à la censure du Tribunal Suprême qui a rejeté sa requête par une décision du 9 juin 2015 ; que le Ministre d'État a assigné également M. CH-ME. devant le Tribunal de Première Instance à l'effet de voir ordonner son expulsion ainsi que le transport et la séquestration des biens meubles et garnissant les lieux ; qu'à la veille de la saison estivale 2015, M. CH-ME. a été sommé, par exploit d'huissier signifié le 10 avril 2015, de procéder à l'enlèvement des biens laissés en l'état d'abandon ; que cette sommation étant demeurée sans effet, le Ministre d'État a décidé le 7 mai 2015 de faire procéder à cet enlèvement aux frais de M. CH-ME. ; que cette décision a été exécutée le 8 mai 2015, compte tenu de l'urgence, conduisant à la démolition et à l'enlèvement des installations de l'établissement « La Spiaggia » ; que le 7 juillet 2015, M. CH-ME. a formé un recours gracieux contre la décision du 7 mai 2015 et a déféré cette décision à la censure du Tribunal Suprême ;

Attendu que le Ministre d'État rejette l'ensemble des arguments présentés par M. CH-ME. ; qu'il rejette d'abord l'argument qui serait tiré de l'inexistence de la décision du 7 mai 2015 ; qu'en effet le Ministre d'État tire bien sa compétence de l'Ordonnance du 6 juin 1867 sur la police générale, compétence générale qui lui permet de disposer des « services compétents » pour mettre en œuvre ses décisions, ce qui ne prive en rien ces autorités de leurs compétences ; que le Ministre d'État exerce une compétence de police générale, en vertu de l'article 3 de l'Ordonnance du 6 juin 1867 ; que, de même, le Ministre d'État peut, pour assurer la tranquillité et la sécurité publique et privée sur les dépendances du domaine public, faire application des pouvoirs dont il dispose pour prendre toute mesure d'exécution, alors même que la juridiction compétente saisie d'une même demande ne s'est pas encore prononcée ; que les conditions d'urgence caractérisées par un risque ou un danger imminent, après mise en demeure préalable, sont ici réunies, constatées par un huissier ; que la décision attaquée n'est pas une décision d'expulsion mais seulement une décision d'enlèvement d'installations dangereuses qui n'empiète nullement sur les attributions du Tribunal de Première instance, dont l'intéressé a d'ailleurs demandé à plusieurs reprises le report de l'audience ; qu'ainsi la décision du Ministre d'État n'a porté aucune atteinte aux droits de la défense, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et se rattache incontestablement aux pouvoirs du Ministre d'État ; que le Ministre d'État rejette ensuite les arguments de légalité externe et interne présentés contre la décision du 7 mai 2015 ;

que, d'abord, la décision attaquée répond aux exigences de la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs, en ce qu'elle précise les motifs de droit et de fait constituant le fondement de cette décision ; que la décision attaquée est justifiée par les risques encourus par les usagers du domaine public du fait du danger que constituent ces installations, l'urgence à protéger ces usagers en raison du démarrage imminent de la saison balnéaire et le caractère intransportable de ces installations en raison de leur vétusté ; que la différence entre l'affichage et la décision notifiée est sans incidence, s'agissant dans le premier cas d'un simple affichage d'un extrait de la décision ; que le Ministre d'État n'a pas commis d'erreur d'appréciation en procédant à l'enlèvement complet et définitif des installations, abandonnées par M. CH-ME., en raison du danger imminent qu'elles constituaient pour les usagers de la plage du Larvotto ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 14 décembre 2015, par laquelle M. CH-ME. persiste dans les conclusions de sa requête, persistant à considérer que la décision du Ministre d'État est insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration et que celle-ci n'a pas produit le constat d'huissier du 24 avril 2015 visé par cette décision ; que M. CH-ME. verse au dossier des témoignages indiquant qu'il a été répondu à la mise en demeure du 10 avril 2015, prouvant ainsi sa bonne foi dans l'exécution des demandes de l'administration ; que, sur le fond, M. CH-ME. persiste dans ses conclusions contre la décision attaquée en considérant que l'état d'abandon et la dangerosité des équipements ne sont pas démontrés et traduirait la volonté de l'État monégasque « *de se faire justice lui-même* » ; qu'il porte aussi à la connaissance du Tribunal Suprême une plainte avec constitution de partie civile qu'il a déposée auprès du juge d'instruction de la Principauté de Monaco le 23 juin 2015, pour abus d'autorité, destruction volontaire de biens et d'édifices privés et pour vol ; qu'il ajoute également qu'il a été porté atteinte, par la Sûreté publique, à son droit de pétition devant le Prince sollicitant la réouverture de son établissement, en l'empêchant de déposer cette pétition ;

Vu la duplique enregistrée au Greffe Général le 15 janvier 2016, par laquelle le Ministre d'État persiste en toutes ses conclusions de rejet, considérant que le requérant n'a pas repris le moyen pris du défaut de motivation de la décision attaquée, et produisant en outre le procès-verbal de constat du 24 avril 2015, selon lequel des équipements incompatibles avec la réception du public en raison de leur caractère dangereux demeuraient sur les lieux ;

#### **SUR CE :**

Vu la décision attaquée du 7 mai 2015 ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ; Vu la Constitution, notamment ses articles 44 et 90-B ;

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

Vu l'Ordonnance du 6 juin 1867 modifiée, sur la police générale, notamment ses articles 1er et 3 ; Vu la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ensemble ses protocoles additionnels, rendus exécutoires par les Ordonnances Souveraines n° 408 et 411 du 15 février 2006 ;

Vu l'Ordonnance du 17 septembre 2015 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture en date du 25 janvier 2016 ;

Vu l'Ordonnance du 21 septembre 2017 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 17 novembre 2017 ;

Vu la lettre du vice-président du Tribunal Suprême, suppléant le Président en application de l'article 1er de l'Ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, en date du 10 octobre 2017, refusant la demande de renvoi présentée par Maître Frank Michel et confirmant l'inscription de l'affaire au rôle de l'audience du 17 novembre 2017 ;

Où Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ; Où Maître Frank MICHEL, Avocat-défenseur, pour M. e. CH-ME. ;

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

Où le Procureur Général en ses conclusions.

#### **APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ ;**

*Sur l'inexistence de la décision du Ministre d'État du 7 mai 2015*

Considérant que la décision du Ministre d'État du 7 mai 2015 a été prise dans l'exercice des pouvoirs de police générale qu'il détient en vertu de l'article 3 de l'Ordonnance du 6 juin 1867, alors en vigueur ; que le fait d'avoir confié aux services compétents l'exécution de cette décision n'affecte en rien cette compétence générale ; que la circonstance que le Ministre d'État ait engagé devant le Tribunal de première instance une procédure tendant à l'expulsion du domaine public de M. CH-ME. n'était pas de nature à retirer au Ministre d'État le pouvoir de police qu'il est tenu d'exercer en présence d'un risque de trouble à l'ordre public ; qu'ainsi, la décision attaquée se rattachant à l'un des pouvoirs administratifs du Ministre d'État, elle ne saurait être regardée comme inexistante ;

*Sur la légalité externe de la décision du 7 mai 2015*

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 « *doivent être motivées à peine de nullité les décisions administratives individuelles qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police* » ; que cette motivation doit, aux termes de l'article 2 de la même loi, être « *écrite et comporter, dans le corps de la*

*décision, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent son fondement* » ; qu'en l'espèce le Ministre d'État énonce dans sa décision les motifs de fait et de droit justifiant cette décision, en relevant notamment « *les risques encourus dans la zone du Larvotto par les usagers du domaine public et du jardin d'enfants sis à proximité immédiate en raison du danger que constitue la présence de biens laissés à l'état d'abandon par Monsieur e. CH-ME., lesquels sont délabrés et vétustes* » ; que, par suite, le moyen tiré de l'insuffisante motivation de la décision du Ministre d'État doit être rejeté ;

Considérant que le requérant ne saurait soutenir utilement qu'il a été porté atteinte aux droits de la défense garantis par l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui n'est pas applicable en matière de police administrative ;

*Sur la légalité interne de la décision du 7 mai 2015*

Considérant que l'Ordonnance du 6 juin 1867 confère au Ministre d'État le pouvoir propre d'édicter toute mesure destinée à assurer la sauvegarde de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques sur l'ensemble du territoire national ;

Considérant qu'en application de ce pouvoir propre, il appartient au Ministre d'État de procéder à l'enlèvement ou, si nécessaire, à la destruction d'équipements ou d'installations situés sur le domaine public, pourvu qu'ils présentent un risque suffisamment caractérisé pour la sécurité des personnes ou des biens ;

Considérant qu'il ressort des écritures de M. CH-ME. qu'à la suite de la mise en demeure qui lui a été adressée le 10 avril 2015 de procéder à l'enlèvement complet et définitif de ses installations et équipements, celui-ci s'est borné à les déplacer temporairement avant de les remettre en place ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du constat d'huissier du 24 avril 2015, que les installations présentaient une dégradation importante en raison de leur défaut d'entretien et des intempéries ; que les pagodes et pergolas comportaient des faiblesses de structure affectant leur stabilité ; que certains biens comportaient des éléments rouillés ou tranchants et s'avéraient intransportables en raison de leur vétusté ; que divers débris demeuraient sur les lieux sans protection ; que la seule présence d'un filet de protection de chantier et d'un ruban de signalisation n'était pas de nature à empêcher l'accès aux équipements par les usagers du domaine public, et notamment par les enfants ; que, dans ces conditions, le Ministre d'État, en faisant procéder à l'enlèvement et à la mise en décharge publique de l'ensemble des installations, a pris la mesure adaptée et proportionnée à la protection des usagers du domaine public dans la zone balnéaire du Larvotto ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. CH-ME. ne peut être accueillie ;

## **DÉCIDE :**

**Article 1er :** La requête de M. CH-ME. est rejetée.

**Article 2 :** Les dépens sont mis à la charge de Monsieur CH-ME.

**Article 3 :** Expédition de la présente décision sera transmise à S.E. M. le Ministre d'État et à Monsieur e. CH-ME.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, officier de l'Ordre de Saint-Charles, vice-président, suppléant le Président du Tribunal en application de l'article 1er de l'Ordonnance n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, José SAVOYE, chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, membre titulaire, Didier RIBES, membre titulaire, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, chevalier de l'Ordre de Saint-Charles et Monsieur Guillaume DRAGO, rapporteur, membres suppléants,

et prononcé le vingt-quatre novembre deux mille dix-sept en présence de Monsieur Hervé POINOT, Procureur Général adjoint par Monsieur José SAVOYE, chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, membre titulaire, assisté de Madame Béatrice BARDY, chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en Chef.

Le Greffier en Chef, Le Vice-Président,