

## Tribunal Suprême, 18 février 2019, Monsieur E.K. c/ le Ministre d'État

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	18 février 2019
<i>IDBD</i>	17968
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Droit des étrangers ; Loi et actes administratifs unilatéraux ; Police administrative

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2019/02-18-17968>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

### Recours pour excès de pouvoir

Étrangers - Ordonnance souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté de Monaco - Mesure administrative de refoulement du territoire monégasque - Demande d'abrogation de la mesure - Décision implicite de rejet

Loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs. Recours gracieux contre la décision implicite de rejet de la demande d'abrogation de la mesure de refoulement formé dans le délai du recours contentieux - Décision implicite de rejet du recours gracieux - Demande de communication des motifs de la décision implicite de rejet formé dans le délai du recours contentieux - Abstention de faire droit à la demande - Décision implicite entachée d'illégalité

### Recours en indemnisation

Absence de justification d'un préjudice indemnisable - Réparation du préjudice moral rejetée

---

## LE TRIBUNAL SUPRÊME

*Siégeant et délibérant en Assemblée plénière*

**Vu la requête** présentée par M. E.K., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 20 février 2018 sous le numéro TS 2018-07, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite du Ministre d'État du 20 octobre 2017 de rejet de sa demande du 20 juin 2017 d'abrogation de la mesure de refoulement prise à son encontre le 28 décembre 2000, d'autre part, à la condamnation de l'État de Monaco au paiement d'une somme de 20.000 euros à titre de dommages et intérêts et aux entiers dépens.

### CE FAIRE :

Attendu que M. K., de nationalité israélienne, promoteur immobilier, investisseur à l'international et sur la Côte d'azur expose avoir fait l'objet, par décision du Ministre d'État du 28 décembre 2000, notifiée le 21 octobre 2008, d'une mesure de refoulement du territoire monégasque pour renseignements défavorables le concernant de nature à compromettre la tranquillité publique ou privée en Principauté ; que, par lettre du 20 juin 2017, il a demandé au Ministre d'État l'abrogation de cette mesure en faisant valoir qu'aucun motif objectif ne justifiait plus son maintien ; que S.E. M. le Ministre d'État a rejeté, implicitement, tant cette requête que son recours gracieux formé le 20 décembre 2017 ;

Attendu qu'au soutien de sa requête, il fait valoir que le refus d'abrogation de la mesure de refoulement est entaché d'illégalité externe, pour violation des articles 3 et 4 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 à raison du défaut de réponse par S. E. M. le Ministre d'État, dans le délai d'un mois, à la demande qu'il a formée le 20 février 2018 de communication des motifs de la décision implicite de rejet du 20 octobre 2017 ; que ce refus est aussi entaché d'illégalité interne, d'une part, pour méconnaître l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales car le maintien de la mesure nuit à son activité professionnelle et porte atteinte à son honneur, à sa réputation et à sa vie privée et familiale en lui interdisant de se rendre en Principauté tant professionnellement que pour y rencontrer amis et connaissances et, d'autre part, pour être fondé sur des motifs inexacts, car si deux enquêtes ont été diligentées à son encontre par le Procureur Général de Genève et une partie de ses avoirs en Suisse et à Monaco gelés, les procédures ont été classées sans suite les 27 septembre 1999 et 9 mai 2003 et ses avoirs libérés ; que, de plus, son casier judiciaire est vierge de condamnation en Israël où il réside ; qu'il circule librement dans l'Union européenne, en Suisse, et aux États-Unis où il bénéficie d'un visa délivré en mai 2016 ; qu'enfin, sa profession et ses activités ne constituent en rien un trouble à l'ordre public ; qu'il sollicite une somme de 20.000 euros en réparation du préjudice moral causé par le refus attaqué ;

**Vu la contre-requête** enregistrée au Greffe Général de la Principauté le 20 avril 2018 par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut au rejet de la requête ;

Attendu que S.E. M. le Ministre d'État souligne, d'abord, que le requérant ne peut se prévaloir des dispositions de l'article 4 de la loi 1.312 du 29 juin 2006, pour ne pas établir la demande du 20 février 2018 de communication des motifs de la décision implicite attaquée et car, en tout état de cause, elle serait tardive, selon l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi, pour n'avoir pas été formée, au plus tard, le 20 décembre 2017, dans le délai du recours contentieux ; qu'ensuite, le maintien de la mesure de refoulement ne porte pas une atteinte disproportionnée à la vie privée et familiale du requérant qui réside en Israël, n'a pas d'attaches familiales à Monaco et n'entrave pas son activité professionnelle, qu'il n'exerce qu'en partie sur la Côte d'azur, à supposer qu'il s'agisse d'une liberté fondamentale ; qu'en outre, les motifs de la mesure de refoulement, devenue définitive pour n'avoir pas été contestée, ne peuvent être remis en cause fût-ce à l'occasion d'une requête dirigée contre un refus opposé à une demande d'abrogation ; que, de surcroît, les éléments nouveaux invoqués ne sont pas de nature à établir l'irrégularité du refus d'abrogation du refoulement ; qu'enfin, le préjudice moral allégué se rattachant à la mesure non contestée de refoulement et n'étant établi ni en son principe ni en son quantum, les conclusions indemnitaires devront être rejetées ;

**Vu la réplique**, enregistrée au Greffe Général le 18 mai 2018, par laquelle M. K. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ; qu'il précise que les recours administratifs, formés dans les délais, conservent le délai de recours contentieux ; qu'en l'espèce, la demande de motivation de la décision implicite de rejet, enregistrée le 20 février 2018 auprès du Secrétariat général du Gouvernement, a été présentée dans le délai du recours contentieux, sans recevoir, dans le délai imparti d'un mois, de réponse du Ministre d'État, lequel ne s'explique pas sur les motifs pour lesquels une menace à l'ordre public perdurerait ; que le requérant ajoute que le maintien du refoulement est disproportionné au but recherché et contraire à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour le contraindre à renoncer à des projets professionnels et à cacher à ses amis et relations d'affaires une mesure qui porte atteinte à son honneur, alors que dans le cadre d'opérations immobilières sur la Côte d'azur et de projets de rénovation à Roquebrune-Cap-Martin, en collaboration avec des sociétés monégasques, il doit pouvoir se rendre en Principauté pour y rencontrer clients et investisseurs ; qu'enfin il soutient que la décision est entachée d'erreur manifeste d'appréciation car il justifie de l'absence de poursuites à son encontre et de restrictions, hors la Principauté, à sa circulation, alors que S.E. M. le Ministre d'État n'établit pas qu'il représente une menace pour la tranquillité et la sécurité publiques monégasques ; qu'enfin, il est bien fondé à demander la somme de 20.000 euros en réparation du préjudice moral causé par cette mesure qui nuit à son activité professionnelle et porte atteinte à son honneur, à sa réputation et à sa vie privée et familiale ;

**Vu la duplique**, enregistrée au Greffe Général le 18 juin 2018, par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que dans la contre-requête ; qu'il précise que la prolongation du délai de recours contentieux par présentation d'une réclamation gracieuse ne bénéficie pas à une demande de communication des motifs ; qu'en témoigne le fait que le demandeur a besoin de connaître les motifs de la décision pour former utilement recours gracieux ; qu'il ajoute, sur l'erreur manifeste d'appréciation, qu'il appartenait au requérant, dans la demande d'abrogation, d'établir au regard des activités invoquées, alors qu'il a fait l'objet de poursuites à raisons d'opérations immobilières en partenariat, que son comportement postérieur au refoulement s'est amendé et qu'il ne constitue plus une menace pour l'ordre public et la sécurité publique et privée à Monaco ;

**Vu la requête** en triplique déposée au Greffe Général le 3 juillet 2018 par Maître Jean-Charles GARDETTO, avocat-défenseur au nom de M. K., demandant à ce qu'il lui soit accordé un ultime délai pour déposer une triplique ;

**Vu l'ordonnance** du Président du Tribunal Suprême du 6 juillet 2018 accordant à Maître Jean-Charles GARDETTO, Avocat-Défenseur au nom de M. K., un ultime délai pour déposer une triplique à laquelle S.E. M. le Ministre d'État pourra répondre dans le même délai ;

**Vu le mémoire** en triplique, enregistré au Greffe Général le 23 juillet 2018, par lequel M. K. précise, notamment, que la demande de communication de la décision implicite de rejet, qu'il produit, a été formée dans les délais, dans la mesure où, en vertu de l'article 15 de l'Ordonnance souveraine du 16 avril 1963, le recours gracieux ou hiérarchique conserve le délai de recours contentieux, à condition qu'il soit formé dans le délai de ce dernier et que le recours contentieux soit formé dans le délai de deux mois du rejet des recours administratifs, et qu'il n'y a pas été répondu dans le délai d'un mois en violation de l'article 4 de la loi 1.312 du 29 juin 2006 ;

**Vu les observations**, enregistrées au Greffe Général le 23 août 2018, par lesquelles S.E. M. le Ministre d'État énonce qu'il est acquis que le requérant a présenté le 20 février 2018 une demande de communication des motifs de la décision implicite de rejet du 20 octobre 2017, mais que, pour autant, cette demande n'a pas été présentée dans les délais au regard de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi 1.312 du 29 juin 2006 ;

#### **SUR CE :**

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90-B ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 8 ;

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

Vu l'Ordonnance souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté ;

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

Vu l'Ordonnance du 21 février 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 6 septembre 2018 ;

Vu l'Ordonnance du 21 décembre 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 31 janvier 2019 ;

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

Oùï Madame le Procureur Général en ses conclusions ;

Oùï Maître Jean-Charles GARDETTO, Avocat-Défenseur pour M. K. ;

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

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

Considérant que M. E.K. demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite, née le 20 octobre 2017, par laquelle S.E. M. le Ministre d'État a refusé d'abroger la mesure de refoulement prise à son encontre le 28 décembre 2000 et notifiée le 21 octobre 2008 ;

*Sur les conclusions à fin d'annulation*

Considérant qu'il découle des articles 3 et 4 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs qu'une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas entachée d'illégalité du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation ; qu'elle ne peut être regardée comme illégale qu'en l'absence de communication de ses motifs dans le délai d'un mois par l'autorité saisie, à la condition que la demande à cette fin lui ait été adressée dans le délai du recours contentieux ; que des dispositions des premiers alinéas des articles 13 et 15 de l'Ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963, il résulte que le délai de recours contentieux est, à peine d'irrecevabilité, de deux mois et que le recours gracieux ou hiérarchique conserve le délai du recours contentieux, à condition qu'il soit formé dans le délai de ce dernier et que le recours contentieux soit lui-même formé dans les deux mois du rejet explicite ou implicite du recours gracieux ou hiérarchique ; qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que la demande de communication des motifs peut être présentée dans le délai de recours contentieux qui a recommencé à courir à compter du rejet d'un recours gracieux ou hiérarchique ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. K. a formé le 20 décembre 2017, dans le délai de deux mois du recours contentieux, un recours gracieux contre la décision implicite du 20 octobre 2017 par laquelle S.E. M. le Ministre d'État a rejeté sa demande d'abrogation de la mesure de refoulement prise à son encontre ; que ce recours a été implicitement rejeté le 20 février 2018, date à laquelle M. K. a formé auprès du Ministre d'État une demande de communication des motifs de la décision implicite de rejet du 20 octobre 2017 ; que, contrairement à ce que soutient S.E. M. le Ministre d'État, cette demande, formée dans le délai du recours contentieux, n'était pas tardive ; qu'en s'abstenant de faire droit à cette demande de communication des motifs dans le délai d'un mois qui lui était imparti par l'article 4 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006, S.E. M. le Ministre d'État a entaché sa décision implicite d'illégalité ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. K. est fondé à demander l'annulation de la décision attaquée ;

*Sur les conclusions indemnitaires*

Considérant qu'en cas d'annulation pour vice de forme ou de procédure, le requérant doit établir, pour justifier d'un préjudice indemnisable, que l'acte annulé n'aurait pu être légalement pris, même si la forme ou la procédure avaient été régulières ; que tel n'étant pas le cas, les conclusions tendant à la réparation du préjudice moral résultant de l'illégalité de la décision attaquée ne peuvent qu'être rejetées ;

**DÉCIDE :**

**Article 1er**

La décision implicite du Ministre d'État du 20 octobre 2017 rejetant la demande de M. K. est annulée.

**Article 2**

Le surplus des conclusions est rejeté.

**Article 3**

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

**Article 4**

Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.