

Tribunal Suprême, 18 juin 2024, d. A. c/ L'État de Monaco

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	18 juin 2024
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Travailleurs étrangers ; Limitation légale d'activité professionnelle

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2024/06-18-jp-100039>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Étranger - Permis de travail - Décision d'abrogation du permis de travail - Condamnation pénale de l'étranger - Application du principe de la présomption d'innocence (non) - Annulation pour excès de pouvoir (non)

Résumé

Eu égard à la nature des faits pour lesquels le demandeur a été condamné pénalement le 8 octobre 2020 par le Tribunal judiciaire de Nice, soit postérieurement à la date de délivrance du permis de travail, faits qui portent atteinte à l'ordre public, Madame le Directeur du Travail a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que le requérant ne présentait plus, à la date à laquelle elle a pris sa décision, les garanties appropriées à l'occupation de l'emploi pour lequel il avait obtenu un permis de travail.

Le principe de la présomption d'innocence ne s'applique pas aux mesures de police administrative, qui ne constituent pas des sanctions ayant le caractère de punition. La décision attaquée ne constitue pas une telle sanction. Dès lors, le moyen tiré de la violation de l'article 6 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est inopérant.

TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2023-15

Affaire :

d.A

Contre :

État de Monaco

DÉCISION

Audience du 6 juin 2024

Lecture du 18 juin 2024

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 24 octobre 2022 du Directeur du Travail abrogeant le permis de travail de d.A.

En la cause de :

d.A, né le jma à Belfort, de nationalité française, demeurant X1, à Nice ;

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Bernard BENSA, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et ayant pour avocat plaidant Maître Antoine VANDELET, avocat au barreau de Nice ;

Contre :

L'ÉTAT DE MONACO, représenté par le Ministre d'État, ayant pour avocat-défenseur Maître Christophe SOSSO et plaidant par Maître j C, 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 présentée par d.A, enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 20 juin 2023 sous le numéro TS 2023-15, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 24 octobre 2022 par laquelle Madame le Directeur du Travail a abrogé le permis de travail qui lui avait été octroyé le 24 février 2020 pour exercer en qualité de technicien polyvalent au sein de la société B ainsi qu'à la condamnation de l'État de Monaco aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que le requérant a obtenu le 24 février 2020 un permis de travail en qualité d'électricien technicien polyvalent pour le compte de la société B ; que, par une décision du 24 octobre 2022, Madame le Directeur du Travail a procédé à l'abrogation de ce permis de travail ; qu'elle indique dans cette décision que, dans le cadre du suivi des permis de travail en Principauté de Monaco, la Direction de la Sûreté Publique a constaté que d.A a été mis en cause en qualité d'auteur dans la commission de faits de violences conjugales en état de récidive, pour lesquels il a été condamné le 8 octobre 2020 par le Tribunal judiciaire de Nice ; qu'elle indique également que cette situation étant susceptible de porter atteinte à l'ordre public, la Direction de la Sûreté Publique a émis un avis favorable à l'abrogation du permis de d.A, en estimant que sa situation n'était pas compatible avec le comportement attendu de la part d'un salarié travaillant à Monaco ; que Madame le Directeur du Travail a ainsi considéré que d.A ne présentait plus les « *garanties appropriées* » à l'occupation

de son emploi sur le territoire monégasque ; que d.A a formé le 21 décembre 2022 un recours gracieux contre cette décision abrogeant son permis de travail ; que ce recours ayant été implicitement rejeté, d.A a formé le 20 juin 2023 un recours en annulation devant le Tribunal Suprême ;

Attendu qu'à l'appui de sa **requête**, d.A soutient, en premier lieu, que la décision attaquée est insuffisamment motivée ; qu'en vertu de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs, la motivation de la décision administrative « doit 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, la motivation de la décision d'abrogation n'est pas conforme à ces exigences puisque le Directeur du Travail ne pouvait connaître l'issue de la procédure sur la base de laquelle cette décision a été prise ;

Attendu que, en deuxième lieu, d.A soutient que la décision attaquée serait disproportionnée, dans la mesure où elle est fondée sur des faits pour lesquels le Tribunal correctionnel de Nice l'a relaxé par un jugement du 22 juin 2022 ;

Attendu que, en troisième lieu, d.A fait valoir que la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, caractérisée lorsque l'administration se trompe dans l'appréciation des faits qui ont motivé sa décision ; qu'en l'espèce, la décision est fondée sur des faits présumés ; qu'ainsi, le Directeur du Travail a méconnu le principe de la présomption d'innocence, garanti par l'article 6 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'autant plus que d.A a été relaxé par le Tribunal correctionnel de Nice ; que, par ailleurs, le Directeur du Travail, appréciant également les faits par référence à une précédente condamnation du 8 octobre 2020, ne tient pas compte du fait que, depuis cette condamnation, d.A n'a jamais troublé l'ordre public et, partant, n'a jamais fait l'objet de la moindre remontrance par les autorités monégasques ; qu'il est également un salarié compétent, ce que confirme la société B, qui loue les compétences, l'investissement et l'esprit de cohésion dont il a su faire preuve ;

Vu la **contre-requête** enregistrée au Greffe Général le 21 août 2023, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu qu'en premier lieu, le Ministre d'État soutient que le moyen tiré du défaut de motivation de la décision attaquée n'est pas fondé ; que cette décision précise qu'il est apparu, dans le cadre de l'enquête réalisée en vertu de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 et de l'article 1er de l'arrêté ministériel n° 2016-622 du 17 octobre 2016, que d.A a été mis en cause en qualité d'auteur dans la commission de faits de violences conjugales et qu'il se trouvait en état de récidive, dans la mesure où il a déjà été condamné le 8 octobre 2020 par le Tribunal judiciaire de Nice ; qu'elle rappelle également que la Direction de la Sûreté Publique a émis un avis favorable à l'abrogation du permis de travail de d.A, au motif que sa situation n'était pas compatible avec le comportement attendu de la part d'un salarié travaillant à Monaco ; qu'elle indique enfin que cette situation est d'évidence susceptible de porter atteinte à l'ordre public, de sorte que d.A ne présente plus les garanties appropriées à l'occupation de son emploi sur le territoire monégasque ; que la décision est ainsi parfaitement explicite sur les motifs pour lesquels l'abrogation du permis de travail a été décidée ;

Attendu qu'en deuxième lieu, selon le Ministre d'État, le grief selon lequel la décision attaquée serait disproportionnée doit être écarté ; que, tout d'abord, d.A ne produit pas le jugement qu'il invoque, de sorte qu'il n'établit ni avoir été relaxé par le Tribunal judiciaire de Nice, ni les motifs pour lesquels il l'aurait été ; qu'ensuite, en toute hypothèse, la circonstance qu'il aurait effectivement été relaxé par le Tribunal judiciaire de Nice ne permettrait pas de regarder la décision attaquée comme présentant un caractère disproportionné ; qu'en vertu à la fois des articles 1er et 2 de la loi n° 629 du 17 juillet 1957 tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté, de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine du 18 février 2005 modifiée portant création d'une Direction du Travail, de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale et de l'arrêté ministériel n° 2016-622 du 17 octobre 2016 portant application de l'article 3 de cette loi, il appartient à la Direction de la Sûreté Publique de mettre en oeuvre des enquêtes destinées à vérifier si un étranger présente les garanties appropriées pour occuper un emploi privé à Monaco et si ses agissements ne sont pas incompatibles avec la détention d'un permis de travail ; que le Directeur du Travail pouvait donc tenir compte, pour décider d'abroger le permis de travail de d.A, de l'enquête menée par la Direction de la Sûreté Publique, qui faisait apparaître qu'il était mis en cause en qualité d'auteur dans la commission de faits de violences conjugales en état de récidive, pour lesquels il avait déjà été condamné le 8 octobre 2020, postérieurement à la délivrance de son permis de travail ; que la circonstance qu'il n'ait pas été à nouveau condamné par le Tribunal judiciaire de Nice ne faisait donc pas obstacle à ce que son permis de travail fût abrogé ;

Attendu qu'en troisième lieu, selon le Ministre d'État, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation et de la méconnaissance de la présomption d'innocence manque de fondement en sa première branche et est tout aussi inopérant que mal fondé en sa seconde ; que, tout d'abord, à propos de sa première branche, il a été précédemment établi que le Directeur du Travail n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation, dans la mesure où l'enquête menée par la Direction de la Sûreté Publique a révélé que la situation de d.A n'était pas compatible avec le comportement attendu de la part d'un salarié travaillant à Monaco, en raison de sa mise en cause en qualité d'auteur dans la commission de faits de violences conjugales en état de récidive ; que la circonstance que la société qui l'employait à Monaco n'aurait jamais eu à se plaindre de ses qualités humaines et professionnelles et qu'il n'aurait jamais troublé l'ordre public sont à cet égard inopérantes ; qu'ensuite, concernant sa seconde branche, l'invocation de la présomption d'innocence est inopérante ; qu'ainsi que le Tribunal Suprême l'a jugé à maintes reprises, cette dernière est un principe de procédure pénale qui ne s'applique pas aux décisions administratives et notamment aux mesures de police administrative ; que le Conseil d'État en décide d'ailleurs de même ; que la présomption d'innocence ne saurait donc faire obstacle à l'adoption d'une mesure de police administrative ; que le moyen pris de la violation de ce principe est, en toute hypothèse, sans fondement ; qu'il a été établi que la simple circonstance que d.A a été mis en cause en qualité d'auteur dans la commission de faits de violences conjugales en état de récidive était de nature à établir que sa situation est incompatible avec le comportement attendu de la part d'un salarié travaillant à Monaco, de sorte qu'il ne présentait

plus les garanties appropriées à l'occupation de son emploi sur le territoire monégasque ; que la présomption d'innocence ne faisait donc pas obstacle à ce que la décision attaquée fût adoptée ;

SUR CE,

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 1° du B de son article 90 ;

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° 16.675 du 18 février 2005 portant création d'une Direction du Travail ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 765 du 13 novembre 2006 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Direction de la Sûreté Publique ;

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

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

Vu la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale ;

Vu l'arrêté ministériel n° 2016-622 du 17 octobre 2016 portant application de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale ;

Vu l'Ordonnance du 11 août 2023 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Pierre de MONTALIVET, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Mme le Greffier en Chef en date du 2 octobre 2023 ;

Vu l'Ordonnance du 3 mai 2024 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 6 juin 2024 ;

Où Monsieur Pierre de MONTALIVET, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Bernard BENSA, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, pour d.A ;

Où Maître J C, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'État ;

Où Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

Vu la note en délibéré, enregistrée au Greffe Général le 12 juin 2024, présentée par le Ministre d'État ;

Après en avoir délibéré

1. Considérant que d.A demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 24 octobre 2022 par laquelle Madame le Directeur du Travail a abrogé le permis de travail qui lui avait été octroyé le 24 février 2020 pour exercer en qualité de technicien polyvalent au sein de la société B ;
2. Considérant, d'abord, qu'aux termes des premier et deuxième alinéas de l'article 1er de la loi du 17 juillet 1957 tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté : « *Aucun étranger ne peut occuper un emploi privé à Monaco s'il n'est titulaire d'un permis de travail. Il ne pourra occuper d'emploi dans une profession autre que celle mentionnée par ce permis. La demande de permis de travail mentionne, le cas échéant, l'exercice d'une activité de télétravail et les lieux où elle est exercée. / Cette obligation est indépendante de la forme et de la durée du contrat de travail ainsi que du montant et de la nature de la rémunération* » ; que l'article 2 de la même loi précise que « *La délivrance du permis de travail prévu à l'article premier ne peut intervenir qu'après avis du Directeur de la Sûreté Publique et avis du Directeur de l'Office de la médecine du travail. / Ces avis sont respectivement transmis au Directeur du Travail par le Directeur de la Sûreté Publique et par le Directeur de l'Office de la médecine du travail* » ;
3. Considérant, ensuite, qu'aux termes de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine du 18 février 2005 modifiée, portant création d'une direction du Travail : « *Cette direction est chargée : / [...] / – de l'application de la législation et de la réglementation du travail ; / [...] / – de la délivrance des permis de travail et des autorisations d'embauchage en s'assurant préalablement auprès de la Direction de la Sûreté Publique, dans le respect des dispositions de l'article 1-2 de l'ordonnance souveraine n° 765 du 13 novembre 2006, modifiée, que le demandeur d'emploi n'est pas susceptible de porter atteinte à l'ordre public ; / [...] / – du contrôle du respect de la législation sur les conditions d'embauchage et de licenciement ; / [...]* » ;
4. Considérant, enfin, que l'article 3 de la loi du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale dispose : « *Le Directeur de la Sûreté Publique procède, sur instructions du Ministre d'État ou du Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur, préalablement aux actes ou décisions administratives d'autorités compétentes dont la liste est fixée par arrêté ministériel, à des enquêtes aux fins de vérifier que des personnes physiques ou morales concernées par ces actes ou décisions, présentent des garanties appropriées et que leurs agissements ne sont pas incompatibles avec ceux-ci. / Le Directeur de la Sûreté Publique procède également à des enquêtes aux fins de vérifier la situation personnelle, familiale et financière des personnes*

physiques désireuses de s'établir sur le territoire de la Principauté ou de renouveler leur titre de séjour conformément aux dispositions réglementaires applicables » ; que l'arrêté ministériel n° 2016-622 du 17 octobre 2016 portant application de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale, range la « *délivrance et [le] renouvellement des permis de travail et des autorisations d'embauchage* » au nombre des décisions qui donnent lieu à une enquête ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la décision attaquée est fondée sur les résultats d'une enquête réalisée, en application des dispositions citées ci-dessus, par la Direction de la Sûreté publique ; que cette enquête a révélé que d.A avait été mis en cause en qualité d'auteur dans la commission de faits de violences conjugales en état de récidive, pour lesquels il a été condamné le 8 octobre 2020 par le Tribunal judiciaire de Nice ; que la Direction du Travail a estimé qu'en conséquence, il ne présentait plus les « *garanties appropriées* » pour occuper son emploi sur le territoire monégasque ;
6. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1er de la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs : « Doivent être motivées à peine de nullité les décisions administratives à caractère individuel qui : 1° - restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police ; / [...] 3° - refusent une autorisation ou un agrément ; / [...] 5° - retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; / [...] » ; que le premier alinéa de l'article 2 de la même loi précise que « 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 » ;
7. Considérant que la décision attaquée mentionne l'article 1er de l'arrêté ministériel n° 2016-622 du 17 octobre 2016 portant application de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 précisant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale ; qu'elle fait état du fait que d.A a été « *mis en cause en qualité d'auteur dans la commission de faits de violences conjugales en état de récidive, pour lesquels [il a] été condamné le 8 octobre 2020 par le Tribunal Judicaire de Nice* » et indique que « *Cette situation [est] d'évidence susceptible de porter atteinte à l'ordre public* » ; que la décision comporte ainsi les considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement ; que le moyen tiré de ce qu'elle serait insuffisamment motivée doit être écarté ;
8. Considérant, en deuxième lieu, que d.A soutient que la décision attaquée serait disproportionnée, dans la mesure où elle est fondée sur des faits pour lesquels le Tribunal correctionnel de Nice l'aurait relaxé par un jugement du 22 juin 2022 ; que, toutefois, comme le relève la contre-requête, il ne verse pas aux débats la copie de ce jugement ; qu'il n'apporte donc pas la preuve de ce qu'il avance ; que le moyen allégué ne peut, dès lors, qu'être écarté ; qu'en tout état de cause, il résulte de la note en délibéré, enregistrée le 12 juin 2024, par laquelle le Ministre d'État produit la copie de ce jugement que ce dernier se rapporte à des faits de violence commis le 5 mai 2022, soit postérieurement à ceux sur lesquels s'est fondé le Tribunal judiciaire de Nice dans son jugement du 8 octobre 2020 ; que, dès lors, le moyen manque en fait ;
9. Considérant, en troisième lieu, que, eu égard à la nature des faits pour lesquels d.A a été condamné pénalement le 8 octobre 2020 par le Tribunal judiciaire de Nice, soit postérieurement à la date de délivrance du permis de travail, faits qui portent atteinte à l'ordre public, Madame le Directeur du Travail a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que le requérant ne présentait plus, à la date à laquelle elle a pris sa décision, les garanties appropriées à l'occupation de l'emploi pour lequel il avait obtenu un permis de travail ;
10. Considérant, en dernier lieu, que le principe de la présomption d'innocence ne s'applique pas aux mesures de police administrative, qui ne constituent pas des sanctions ayant le caractère de punition ; que la décision attaquée ne constitue pas une telle sanction ; que, dès lors, le moyen tiré de la violation de l'article 6 § 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est inopérant ;
11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que d.A n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision qu'il attaque ;

DÉCIDE :

Article 1er

La requête de d.A est rejetée.

Article 2

Les dépens sont mis à la charge de d.A.

Article 3

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

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Stéphane BRACONNIER, Président, José MARTINEZ, Vice-Président, Pierre de MONTALIVET, rapporteur, Didier GUIGNARD, Membres titulaires, Jean-Philippe DEROSIER, Membre suppléant ;

et prononcé le dix-huit juin deux mille vingt-quatre en présence du Ministère public, par Monsieur José MARTINEZ, assisté de Madame Nadine VALLAURI, Greffier en Chef.