

# DÉCISION

Audience du 7 juin 2018  
Lecture du 19 juin 2018

Requête en annulation pour excès de pouvoir de la décision du Ministre d'Etat en date du 26 juin 2017 de refus de levée la mesure de refoulement prise à l'encontre de Monsieur Y. V. I le 7 mai 2001 et notifiée le 7 août 2007 et à la condamnation de l'Etat de Monaco aux entiers dépens.

**En la cause de :**

**M. Y. V. I,**

Elisant domicile en l'étude de **Maître Yann LAJOUX**, avocat-défenseur près la Cour d'Appel de Monaco, y demeurant 18 Boulevard des Moulins à Monaco, et plaidant par ledit Avocat-défenseur.

**Contre :**

**L'Etat de Monaco**, représenté par le Ministre d'Etat, ayant pour Avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco **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 SUPRÊME

### Siégeant et délibérant en assemblée plénière

**Vu la requête** présentée par M. Y. V. I , enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 2 août 2017, sous le numéro TS 2017/15, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 26 juin 2017 du Ministre d'Etat de refus de levée la mesure de refoulement prise à son encontre le 7 mai 2001 et notifiée le 7 août 2007, ainsi que la condamnation de l'Etat de Monaco aux entiers dépens ;

### Ce faire :

Attendu que M. Y. I, expose qu'il s'est vu notifier le 7 août 2007 la mesure de refoulement prise à son encontre le 7 mai 2001 ; que le 10 avril 2017, il adressait un courrier au Conseiller de gouvernement-ministre de l'intérieur, afin de solliciter la levée de cette mesure aux motifs notamment que ses casiers judiciaires ukrainien et monégasque ne portent trace d'aucune condamnation et qu'il n'a, en outre, fait l'objet d'aucune observation défavorable à Monaco depuis la mesure de refoulement prise à son encontre ; que cependant, le Ministre d'Etat faisait connaître le 26 juin 2017 qu'une suite favorable ne pouvait être réservée à cette requête ;

Attendu que, selon la requête, cette décision de refus de levée de la mesure de refoulement, pas plus que la mesure elle-même, n'a fait l'objet d'une motivation ; qu'au surplus, la présence de M. Y. I ne constitue en aucune manière une menace de trouble à l'ordre public ; que le temps écoulé ne permet pas davantage de maintenir la mesure de refoulement ; qu'enfin, le requérant ne figure plus sur la liste comportant les mesures restrictives concernant les personnes physiques et/ou morales d'Ukraine (J.O. de l'UE du 3 mars 2017) ; que de même, un avis est paru au Journal de Monaco du 31 mars 2017 retirant la mention relative à M. Y. I de la liste figurant à l'annexe de l'arrêté ministériel n° 2017-1714 du 23 mars 2017 ; qu'en conséquence, il est sollicité du Tribunal Suprême qu'il annule la décision du 26 juin 2017 refusant de lever la mesure de refoulement prise à l'encontre de M. Y. I et de dire que ce dernier pourra circuler librement sur le territoire de la Principauté de Monaco ;

**Vu la contre requête** enregistrée au Greffe Général le 3 octobre 2017 par laquelle M. le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête tendant à la levée de la mesure de refoulement, ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat expose que M. Y. I, de nationalité ukrainienne et domicilié à Moscou, a fait l'objet le 7 mai 2001 d'une mesure de refoulement du territoire monégasque en raison des risques de trouble à l'ordre public que sa présence à Monaco était de nature à occasionner ; qu'il figurait en effet sur la liste internationale de recherche d'Interpol comme dirigeant, ou ayant des liens avec des groupes criminels ukrainiens, et qu'il était en outre accusé de détournements de fonds ;

Attendu que l'intéressé n'a pas contesté cette mesure de refoulement ;

Attendu qu'il a cependant, par lettre de son conseil en date du 10 avril 2017, sollicité la levée de la mesure en cause, faisant valoir que ses casiers judiciaires, tant en Ukraine qu'à Monaco, ne portaient plus trace d'aucune condamnation et qu'il n'avait plus fait l'objet de signalement défavorable à Monaco depuis son refoulement, demande qui a été rejetée le 26 juin 2017 ;

Attendu que, selon le Ministre d'Etat, le grief de défaut de motivation n'est pas fondé, dès lors qu'aux termes de l'article 5 de la loi du 29 juin 2006, cette motivation n'est pas requise « *lorsque des raisons de sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat s'y opposent* » ;

Attendu que l'encadrement par M. Y. I de groupes criminels ukrainiens ou les liens entretenus par lui avec ces derniers qui ont justifié la mesure de refoulement du 7 mai 2001, tout comme les signalements récents le concernant relatifs à des détournements de fonds et au financement et à la formation de groupes de jeunes qui en 2014 ont enlevé et tué des manifestants pro-union européenne (Euromaïdan), caractérisent un comportement délictueux dont la violence est évidemment de nature à affecter la sécurité, tant intérieure qu'extérieure, de l'Etat monégasque ;

Attendu que les exigences éthiques et les engagements internationaux de la Principauté dans la lutte contre la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux justifient par suite, pour des raisons de sécurité intérieure et extérieure, mais également pour ne pas entraver la recherche de faits répréhensibles susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales, la dérogation à l'obligation de motivation prévue par l'article 5 de la loi n° 1312 du 29 juin 2006 ;

Attendu qu'au fond, selon le Ministre d'Etat, le requérant fait valoir que le temps écoulé ne permet plus de maintenir cette mesure de refoulement alors qu'il ne figure plus sur la liste établie par le Conseil de l'Union Européenne des personnes faisant l'objet de mesures restrictives au titre de l'embargo sur l'Ukraine, ni sur la liste des personnes dont les fonds ont été gelés au titre des sanctions économiques visant l'Ukraine, en application de l'Ordonnance Souveraine n° 1675 du 10 juin 2008 et qui ont justifié la mesure de refoulement ;

Attendu cependant que ces éléments sont exclusivement relatifs aux mesures d'embargo et de sanctions économiques prises par l'Union Européenne et l'Etat de Monaco à l'encontre de l'Ukraine, lesquels sont sans rapport avec les faits, très graves, reprochés à M. Y. I personnellement ;

Attendu en effet que M. Y. I est accusé d'avoir tout à la fois opéré des détournements de fonds et d'avoir formé et financé de véritables milices privées extrêmement violentes qui ont, en 2014, enlevé, battu et tué des manifestants pro-européens ; que de tels événements, même s'ils ont eu lieu en Ukraine, établissent que M. Y. I n'a nullement modifié son comportement et qu'il demeure une personne dont la présence sur le territoire monégasque constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publique, intérieure et extérieure, de l'Etat Monégasque, justifiant le maintien de la mesure de refoulement ;

**Vu la réplique** enregistrée au Greffe Général le 26 octobre 2017 qui tend aux mêmes fins par les mêmes moyens, y ajoutant que la mesure de refoulement prononcée le 7 mai 2001 a été suspendue par les autorités monégasques à plusieurs reprises et que la dernière mesure de suspension est arrivée à échéance en mai 2015, date à laquelle M. I a spontanément décidé de quitter la Principauté, conscient de ce qu'une nouvelle suspension de la mesure de refoulement ne pourrait lui être accordée compte tenu de ce qu'il figurait sur la liste des sanctions du Conseil de l'Europe depuis mars 2014 ;

Attendu que les accusations de détournements de fonds publics ou de liens avec des organisations criminelles ukrainiennes n'ont, selon le requérant, vu le jour qu'en mars 2015 et se sont dissipées en mars 2017, lorsque l'intéressé a été exclu de la liste des personnes visées par l'Union Européenne ; que la mesure de refoulement de 2001 a été prise pour des motifs en rapport avec un tiers, soupçonné par la justice française, avec lequel le requérant a fait un voyage jusqu'à Nice, et que ce n'est qu'au moment du changement de régime en Ukraine que les autorités de la Principauté ont estimé que M. Y. I devait être considéré comme indésirable compte tenu de sa mise sur la liste des personnes assimilées à l'ancien Président Viktor YANUKOVITCH ;

Attendu que les poursuites pénales engagées par le Parquet ukrainien pour de prétendus détournements de fonds publics ont entraîné le classement de l'affaire par le Juge d'instruction ukrainien qui a rendu une ordonnance de non-lieu, ainsi que l'ont confirmé le Tribunal de première instance, la Cour de Justice, la Cour Suprême et même la Cour Constitutionnelle d'Ukraine ; qu'ainsi, en aucun cas M. Y. I ne met en péril la sécurité nationale, le Ministre d'Etat ne pouvant exciper à l'appui d'une telle accusation que d'un seul article de presse du journal anglais « *The Guardian* » ;

Attendu que l'article mentionné relate précisément des accusations de détournements de fonds publics pour lesquels l'intéressé a été entièrement blanchi par la suite ; que si l'intéressé avait par ailleurs des liens avec des groupes criminels ukrainiens à l'origine de meurtres sur des manifestants de l'Euromaïdan, nul doute que les autorités ukrainiennes auraient immédiatement engagé des poursuites pénales à l'encontre du requérant, ce qui n'a jamais été le cas ;

Que dans ces conditions, M. Y. I, non seulement ne représente plus aucun danger pour l'ordre et la sécurité publics de Monaco, mais en plus la longue période probatoire liée à la suspension de la mesure de refoulement démontre que c'est à juste titre que l'accès conditionnel au territoire de la Principauté lui avait été ouvert ;

**Vu la duplique** enregistrée au Greffe Général le 27 novembre 2017, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens et ajoutant qu'il ressort des documents produits par le requérant lui-même que l'unique motif pour lequel la procédure pénale a été clôturée en Ukraine tient à ce que le vice-procureur général de ce pays n'a pas pris les actes prévus par le code de procédure pénale de l'Ukraine dans un délai raisonnable ; que la décision de l'Union Européenne écartant M. Y. I de la liste des « *personnes sous sanctions* » a été prise dans le cadre de l'embargo et des sanctions économiques prises contre l'Ukraine, et qu'elle est dès lors sans rapport avec les faits présentement reprochés au requérant ; qu'enfin, la circonstance que les informations données par le Guardian n'ont pas eu pour résultat l'ouverture de poursuites pénales en Ukraine contre le requérant, n'établit évidemment pas l'inexactitude des informations dont ce journal fait état ;

Attendu enfin que la suspension d'un refoulement ne doit pas être confondue avec une abrogation, s'agissant d'une mesure purement gracieuse limitée dans le temps, qui n'implique aucun changement d'appréciation de la part de l'administration sur les risques que la présence permanente de la personne refoulée peut représenter pour la tranquillité et la sécurité publiques ; que dès lors M. Y. I ne peut utilement se prévaloir des décisions dont il a bénéficié pour prétendre établir qu'il ne constitue plus, de ce fait, une menace pour l'ordre et la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat Monégasque ;

**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° 2984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu la loi n° 1312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu la loi n° 1430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la sécurité nationale ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 3153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers modifiée ;

Vu les décisions n° 2014/119 et n° 2017/381 du Conseil de l'Union Européenne frappant de mesures restrictives des personnes physiques ou morales d'Ukraine ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 1675 du 10 juin 2008 et l'arrêté ministériel n° 2017-1714 subséquent du 23 mars 2017 modifiant l'arrêté ministériel n° 2014-164 du 13 mars 2014 ;

Vu l'Ordonnance du 7 août 2017 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné M. José SAVOYE, Membre Titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de la procédure en date du 11 décembre 2017 ;

Vu l'Ordonnance du 20 avril 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 7 juin 2018 ;

Oùï M. José SAVOYE, Membre Titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï le Procureur Général, en ses conclusions ;

Oùï Maître Yann LAJOUX, Avocat-défenseur, pour M. Y. I ;

Ouï Maître François MOLINIE, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France pour l'État de Monaco ;

## **APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ**

### *Sur la légalité externe :*

Considérant que l'article 5 de la loi n° 1312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs dispose : « *la motivation des actes énoncés à l'article premier n'est pas requise lorsque des raisons de sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat s'y opposent. Il en est de même lorsque la motivation serait de nature à porter atteinte à la recherche par les services compétents de faits susceptibles d'être poursuivis en matière fiscale, douanière ou au titre de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou contre le financement du terrorisme...* » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les motifs pour lesquels a été prise la décision attaquée entrent dans le champ de ces dispositions ; que, par suite, le moyen tiré du défaut de motivation doit être écarté ;

### *Sur la légalité interne :*

Considérant que M. Y. I a été placé en mars 2014 sur la liste établie par le Conseil de l'Union Européenne des personnes faisant l'objet de mesures restrictives au titre de l'embargo sur l'Ukraine ainsi que sur la liste monégasque des personnes dont les fonds ont été gelés au titre des sanctions économiques visant l'Ukraine, en application de l'Ordonnance Souveraine n° 1675 du 10 juin 2008 ; que, s'il fait valoir que son nom a été retiré de ces listes en mars 2017 et qu'une ordonnance de non-lieu a été rendue par le juge d'instruction ukrainien et confirmée par les plus hautes juridictions ukrainiennes, ce qui a contraint le vice-procureur général de l'Ukraine à classer les poursuites ouvertes contre lui pour un motif procédural, ces circonstances ne sont pas, en l'espèce, de nature à retirer toute justification à la décision attaquée ; que, par suite, les moyens d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation doivent être écartés ; que, par suite, M. Y. V. I n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision attaquée ; qu'il lui appartient seulement, s'il s'y croit fondé, de demander au Ministre d'Etat l'abrogation de la décision du 7 mai 2001 en apportant à l'appui de sa demande des éléments nouveaux de nature à justifier une telle abrogation ;

**DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** La requête de M. Y. V. I est rejetée.

**Article 2 :** Les dépens sont mis à la charge de M. Y. V. I .

**Article 3 :** Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'Etat.

Ainsi jugé et délibéré par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de M. Didier LINOTTE, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, M. Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, Officier de l'Ordre de Saint-Charles, Vice-Président, M. José SAVOYE, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, rapporteur, Mme Martine LUC-THALER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles et M. Didier RIBES, membres titulaires,

et prononcé le dix-neuf juin deux mille dix-huit en présence du Ministère public, par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en chef.

Le Greffier en Chef,

Le Président,