

Affaire :
Monsieur F. M. M.
Contre :
L'ETAT DE MONACO

DECISION

Audience du 20 novembre 2019
Lecture du 5 décembre 2019

Recours en annulation de la décision n° 02-12 du 1^{er} février 2002 du Ministre d'Etat prononçant le refoulement de M. F. M. M., de la décision du 20 mars 2018 du Directeur de la sûreté publique portant poursuite et mise en œuvre de la décision de refoulement et de la décision du 26 juin 2018 du Ministre d'Etat rejetant son recours gracieux formé contre la décision du 1^{er} février 2002 et refusant d'abroger la mesure de refoulement.

En la cause de :

M. F. M. M. ;

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 :

L'Etat de Monaco représenté par S.E. Monsieur le Ministre d'Etat, ayant pour Avocat-Défenseur **Maître Christophe SOSSO**, Avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco 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 M. F. M. M., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 13 août 2018 sous le numéro TS 2018-18, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 1^{er} février 2002 du Ministre d'Etat prononçant son refoulement, de la décision du 20 mars 2018 du Directeur de la sûreté publique portant poursuite et mise en œuvre de la décision de refoulement et de la décision du 26 juin 2018 du Ministre d'Etat rejetant son recours gracieux formé contre la décision du 1^{er} février 2002 et refusant d'abroger la mesure de refoulement, ainsi qu'à la condamnation de l'Etat de Monaco aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu qu'à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de la décision de refoulement du 1^{er} février 2002, M. M. soutient, tout d'abord, que cette décision est entachée d'un vice de forme en ce qu'elle est dépourvue de toute motivation ; qu'elle se borne en effet à mentionner que sa présence sur le territoire de la Principauté serait « de nature à compromettre la tranquillité ou la sécurité publique ou privée » ;

Attendu que, selon le requérant, la décision de refoulement a été prise en méconnaissance du principe de respect des droits de la défense dès lors que cette mesure défavorable n'a pas été précédée d'une procédure contradictoire et qu'il n'a été à aucun moment en mesure de faire valoir ses observations en défense ;

Attendu que M. M. allègue enfin que la décision de refoulement est dépourvue de base légale dès lors qu'en 2002, sa présence n'était aucunement de nature à compromettre la tranquillité ou la sécurité publique ou privée ; qu'il est marié depuis 1993 et père de deux enfants ; qu'il est propriétaire et assure la gestion de l'une des cinq plus importantes sociétés immobilières de Rome ; que son casier judiciaire en Italie ne mentionne aucune condamnation ;

Attendu qu'à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de la lettre du 20 mars 2018 du Directeur de la Sûreté publique, M. M. soutient qu'eu égard au délai exceptionnel qui s'est écoulé entre la décision de refoulement et sa notification, la lettre reflète une volonté propre de poursuivre et de mettre en œuvre effectivement cette mesure ; que cette décision est un acte détachable de la décision de refoulement ;

Attendu que, selon M. M., la décision du Directeur de la Sûreté publique devra être annulée par voie de conséquence de l'annulation de la décision du 1^{er} février 2002 ;

Attendu que M. M. fait, par ailleurs, grief à la décision du Directeur de la Sûreté publique d'être entachée d'incompétence ; qu'en effet, le Ministre d'Etat, autorité compétente pour édicter une mesure de refoulement en vertu de l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964, est seul compétent pour décider de poursuivre et mettre en œuvre effectivement cette mesure, la rapporter, la modifier ou l'abroger ;

Attendu que M. M. soutient, en outre, que la décision du 20 mars 2018 est entachée d'un défaut de motivation ; qu'en méconnaissance des dispositions de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006, cette décision, qui présente le caractère d'une mesure de police, ne comporte aucun énoncé des considérations de droit ou de fait qui la fondent ; qu'à cet égard, le Tribunal Suprême a déjà annulé une décision de refoulement en raison du défaut de motivation de la lettre de notification ;

Attendu qu'il est également allégué par M. M. que faute d'avoir été mis en mesure de faire valoir ses observations préalablement à l'édition de la décision du 20 mars 2018, celle-ci a été prise en méconnaissance du principe de respect des droits de la défense ;

Attendu, enfin, que, selon M. M., en l'absence de toute circonstance justifiant que la mesure de refoulement fasse l'objet d'une décision de la poursuivre et de la mettre en œuvre effectivement, cette décision méconnaît l'article 2 du quatrième protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Attendu qu'à l'appui de ses conclusions tendant à l'annulation de la décision du 26 juin 2018 du Ministre d'Etat, M. M. soutient, d'une part, que cette décision, en tant qu'elle rejette son recours gracieux, est illégale par voie de conséquence du constat de l'illégalité des décisions du 1^{er} février 2002 et du 20 mars 2018 ;

Attendu que, d'autre part, M. M. fait grief à la décision du 26 juin 2018, en tant que le Ministre d'Etat refuse d'abroger la décision de refoulement, d'être entachée d'un défaut de motivation ; qu'elle se borne, en effet, à indiquer qu'il appert que la présence du requérant en Principauté « est, encore à ce jour, susceptible de constituer un trouble à l'ordre public » ; qu'ainsi,

en méconnaissance des dispositions de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006, elle ne comporte aucun énoncé des considérations de fait qui la fondent ; que la circonstance que la décision de refoulement aurait été rédigée antérieurement à la loi du 29 juin 2006 ne saurait justifier ni une absence de motivation de la décision refusant l'abrogation de cette décision de refoulement, ni en elle-même une motivation susceptible de justifier un refus d'abrogation ;

Attendu que M. M. soutient également que la décision du 26 juin 2018 est dépourvue de base légale dès lors qu'aucune circonstance n'est de nature à remettre en cause l'absence de menace qu'il représente pour la tranquillité ou la sécurité publique ou privée ;

Vu la contre-requête enregistrée au Greffe Général le 12 octobre 2018 par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat oppose, en premier lieu, une fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité des conclusions d'annulation de la lettre de notification du Directeur de la Sûreté publique dès lors que, dépourvue de caractère décisoire, elle ne constitue pas un acte faisant grief et n'est pas susceptible de recours ; que la décision de refoulement étant jointe à la lettre de notification, cette dernière ne peut être regardée, comme l'a fait le Tribunal Suprême dans une décision du 8 février 2010, comme révélant la décision de refoulement ;

Attendu, en deuxième lieu, que, selon le Ministre d'Etat, aucun des moyens soulevés à l'encontre de la décision de refoulement du 1^{er} mars 2002 n'est fondé ; qu'en effet, tout d'abord, cette décision a été prise antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 ; qu'aucun autre texte législatif ou réglementaire ne faisait obligation au Ministre d'Etat de motiver la mesure de refoulement ; que, par ailleurs, aucun texte législatif ou réglementaire n'imposait que la décision du 1^{er} mars 2002 soit prise après une procédure contradictoire ; que le principe de respect des droits de la défense, applicable aux décisions ayant le caractère de sanction, ne peut être invoqué à l'encontre d'une mesure de police ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense est inopérant ; qu'enfin, contrairement à ce que soutient M. M., la décision de refoulement était bien fondée sur la circonstance que sa présence sur le territoire de la Principauté était en 2002 de nature à compromettre la tranquillité ou la sécurité publique ou privée ; qu'en effet, des informations défavorables sur lesquelles s'est fondée l'autorité administrative, il résultait que les services de police disposaient, pour les années 1994 à 1997, de renseignements défavorables sur M. M. ; que ce dernier avait, par

ailleurs, à Monaco même, attiré l'attention par son comportement suspect, en raison notamment de l'acquisition pratiquement concomitante de sept véhicules de marque Mercedes, en relation avec une personne signalée pour des malversations dans le milieu des concessionnaires automobiles ;

Attendu, en dernier lieu, que le Ministre d'Etat estime que les moyens dirigés contre la décision du 26 juin 2018 ne sont pas davantage fondés ; qu'en effet, d'une part, dès lors que la décision de refoulement n'était pas soumise à une obligation de motivation, la décision refusant de l'abroger est suffisamment motivée lorsqu'elle mentionne que « la présence de votre client est, encore à ce jour, susceptible de constituer une menace pour l'ordre public » ; qu'en effet, une telle motivation tient compte des circonstances actuelles ; que, d'autre part, le requérant n'a pas rapporté la preuve dans sa demande d'abrogation que la situation était, au jour de sa demande, différente de celle qui existait lors de l'édition de la mesure de refoulement ; que la seule référence au délai pris pour procéder à la notification de la mesure de refoulement n'est pas pertinente dès lors qu'elle tient au fait que le requérant, résidant à Rome, est peu souvent en Principauté et n'a été contacté en vue de cette notification qu'à la faveur d'un séjour dans un hôtel monégasque en décembre 2017 ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 12 novembre 2018 par laquelle M. M. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu qu'il ajoute que ses conclusions à fin d'annulation de la lettre du 20 mars 2018 du Directeur de la Sûreté publique sont recevables ; qu'en effet, sa situation est identique à celle examinée par le Tribunal Suprême dans sa décision du 8 février 2010 dès lors que, dans les deux cas, la notification avait pour objet de porter à la connaissance de l'intéressé la mesure de refoulement, que ce dernier n'était pas au courant de la mesure et que la notification ne comportait aucune explication sur les faits ayant donné lieu à la mesure de refoulement ; que l'absence de la décision de refoulement n'est pas une condition nécessaire pour qualifier la lettre de notification de mesure de police ; qu'il ressort des termes de la lettre de notification que celle-ci constitue une acte détachable de la décision de refoulement ; que le Ministre d'Etat ne conteste pas le bien-fondé des moyens dirigés contre cette lettre de notification ;

Attendu que M. M. soutient, par ailleurs, qu'en l'absence de toute motivation de la décision de refoulement du 1^{er} février 2002, il n'a jamais été en mesure de s'assurer de l'exactitude et de la légalité de la mesure prise à son égard ; que si la contre-requête mentionne des faits qui auraient justifié la décision de refoulement, le Ministre d'Etat se contente d'affirmations

approximatives concernant des faits qui se seraient déroulés vingt-cinq ans auparavant et n'établit pas la réalité des faits qu'il invoque ; qu'il ne produit aucune pièce au soutien de ses affirmations alors qu'il lui incombe d'établir la preuve de l'existence d'un risque pour l'ordre public en Principauté ; que, dès lors, les faits très anciens invoqués doivent être regardés comme inexistantes ou matériellement inexacts ;

Attendu que M. M. entend, en outre, souligner qu'il n'a fait l'objet d'aucune condamnation pénale pour les faits invoqués par le Ministre d'Etat ; que l'abstention de l'Etat monégasque pendant de très nombreuses années de lui notifier la décision de refoulement, alors qu'il vit en toute transparence dans un pays voisin, tend à démontrer qu'il ne présentait aucun danger pour la tranquillité et la sécurité publique ou privée ; que les faits énoncés par le Ministre d'Etat pour la première fois dans sa contre-requête ne présentent aucune gravité particulière ; qu'ainsi, la décision de refoulement n'est pas fondée ;

Attendu, enfin, que M. M. précise, pour établir l'illégalité de la décision du 26 juin 2018 refusant d'abroger la mesure de refoulement, que, depuis cette mesure, il ne s'est rendu qu'une seule fois en Principauté, en décembre 2017 pour les fêtes de fin d'année, et n'a jamais troublé, de quelque manière que ce soit, l'ordre public monégasque ; qu'aucun fait répréhensible ne peut lui être reproché depuis l'édiction de la mesure de refoulement ; que Monseigneur Luigi GINAMI, président de *l'Associazione Amici di Santina Zucchinelli ONLUS*, par une attestation du 18 octobre 2018 versée au dossier, atteste de sa bonne moralité, de ses vertus et de sa générosité ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe général le 14 décembre 2018, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que le Ministre d'Etat ajoute qu'eu égard à son contenu et à la circonstance qu'elle est accompagnée de la décision de refoulement, la lettre du 20 mars 2018 ne saurait être regardée ni comme un acte détachable de la décision, ni *a fortiori* comme la mesure de refoulement elle-même ;

Attendu que le Ministre d'Etat relève que le requérant ne reprend pas dans sa réplique le moyen tiré de ce que la décision du 1^{er} février 2002 aurait été prise en méconnaissance des droits de la défense ; qu'en outre, la légalité d'une décision de refoulement s'appréciant à la date de son édicton, le requérant ne saurait utilement invoquer l'ancienneté des faits qui la fondent ;

qu'il ne conteste pas sérieusement les informations dont disposaient les services de police concernant l'acquisition de véhicules auprès d'une personne connue pour des malversations dans le milieu des concessionnaires automobiles ; que ces informations traduisent bien un comportement de nature à constituer une menace pour l'ordre public et privé en Principauté, l'absence de toute condamnation pénale étant à cet égard inopérante ; qu'en outre, le requérant ne saurait tirer argument du long délai de notification de la décision de refoulement dès lors que l'administration monégasque ignorait son adresse à l'étranger ;

Attendu, enfin, que le Ministre d'Etat entend rappeler que c'est au demandeur à l'abrogation de la mesure de refoulement de rapporter la preuve d'un changement de circonstances ; qu'à cet égard, la seule ancienneté des faits invoquée par le requérant ne peut suffire à établir un tel changement, en particulier lorsque l'étranger concerné a été absent de Monaco pendant une très longue période ; que, par ailleurs, le Ministre d'Etat estime que l'attestation de moralité produite par M. M., formulée en termes très généraux, si elle certifie les pratiques religieuses du requérant et de sa famille, n'établit pas que le comportement de M. M. se serait amendé au point que sa présence en Principauté ne constituerait plus une menace pour l'ordre et la tranquillité publique ou privée ;

SUR CE,

Vu les décisions attaquées ;

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 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 Ordonnances Souveraines n° 408 et 411 du 15 février 2006 ;

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 l'Ordonnance du 22 août 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Didier RIBES, membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de la procédure de Madame le Greffier en Chef en date du 2 janvier 2019 ;

Vu l'Ordonnance du 21 octobre 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 20 novembre 2019 ;

Où Monsieur Didier RIBES, Vice-président du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Régis BERGONZI, Avocat-défenseur pour Monsieur F. M. M. ;

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

Où Madame le Procureur général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant qu'une décision de refoulement a été prise le 1^{er} février 2002 à l'encontre de M. F. M. M., ressortissant italien, au motif que sa présence sur le territoire monégasque serait de nature à compromettre la tranquillité ou la sécurité publique ou privée ; que par une lettre du 20 mars 2018, reçue le 23 mars 2018, le Directeur de la Sûreté publique a notifié à M. M. la décision de refoulement prise à son encontre et l'a informé qu'il était passible de sanctions pénales en cas de non-respect de cette mesure administrative ; que par lettre du 17 mai 2018, reçue le 22 mai 2018, M. M. a formé un recours gracieux contre la décision de refoulement et a demandé au Ministre d'Etat l'abrogation de cette décision ; que, par une décision du 26 juin 2018, le Ministre d'Etat a rejeté tant le recours gracieux de M. M. que sa demande de levée de la mesure de refoulement au motif que sa présence en Principauté était « encore à ce jour susceptible de constituer un trouble à l'ordre public » ; que M. M. a saisi le Tribunal Suprême d'une requête tendant à l'annulation des décisions du Ministre d'Etat et de la lettre de notification du Directeur de la Sûreté publique ;

Sur la recevabilité des conclusions de la requête

2. Considérant que la lettre par laquelle le Directeur de la Sûreté publique notifie à la personne intéressée une décision de refoulement prise à son encontre par le Ministre d'Etat n'est pas, par elle-même, susceptible de faire grief ; que, contrairement à ce que soutient M. M., le long délai écoulé entre la décision de refoulement et sa notification par le Directeur de la Sûreté publique est sans incidence sur la nature de cette lettre ; que, dès lors, le Ministre d'Etat est fondé à soutenir que les conclusions à fin d'annulation de la lettre du 20 mars 2018 du Directeur de la Sûreté publique sont irrecevables ; qu'il y a lieu, en revanche, pour le Tribunal Suprême de se prononcer sur la légalité des décisions prises par le Ministre d'Etat le 1^{er} mars 2002 et le 26 juin 2018 ;

Sur la légalité de la décision de refoulement du 1^{er} février 2002

3. Considérant qu'il ressort des écritures du Ministre d'Etat que la décision de refoulement attaquée a été prise aux motifs que les services de police disposaient, pour les années 1994 à 1997, de renseignements défavorables sur M. M et qu'il avait par ailleurs à Monaco même, attiré l'attention par son comportement suspect, en raison notamment de l'acquisition pratiquement concomitante de sept véhicules de marque Mercedes, en relation avec une personne signalée pour des malversations dans le milieu des concessionnaires automobiles ;

4. Considérant, toutefois, que le Ministre d'Etat n'a produit aucune pièce permettant d'établir la réalité des faits allégués à l'appui de sa décision ; que, par suite, la réalité des faits justifiant la décision du Ministre d'Etat, contestée par M. M., ne ressort pas des pièces du dossier ; que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens qu'il soulève, M. M. est fondé à demander l'annulation de la décision de refoulement du 1^{er} février 2002 prise à son encontre ;

Sur la légalité de la décision du 26 juin 2018

5. Considérant que la décision du 26 juin 2018 doit être annulée par voie de conséquence de l'annulation de la décision du 1^{er} février 2002 ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les décisions du 1^{er} février 2002 et du 26 juin 2018 du Ministre d'Etat sont annulées.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les dépens sont mis à la charge de l'Etat.

Article 4 : 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 Messieurs Didier LINOTTE, Président, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Didier RIBES, Vice-président, rapporteur, Philippe BLACHER, Stéphane BRACONNIER, membres titulaires, Guillaume DRAGO, membre suppléant ;

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

Le Greffier en Chef,

Le Président,