

Affaire :
Mademoiselle K. D.O.S.
Contre :
L'ETAT DE MONACO

DECISION

Audience du 21 novembre 2019
Lecture du 5 décembre 2019

Requête tendant à déclarer illégales la décision de rejet de la demande de mainlevée de la mesure de refoulement du 4 octobre 2018 et la décision de refoulement de Mlle K. D.O.S. prise le 24 avril 2018.

En la cause de :

Mlle K. D.O.S. ;

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

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 Mlle K. D.O.S., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 3 décembre 2018 sous le numéro TS 2019-03, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 24 avril 2018 du Ministre d'Etat prononçant son refolement et de la décision du 4 octobre 2018 rejetant son recours gracieux contre cette décision, à la condamnation de l'Etat de Monaco à lui verser la somme de 20.000 euros au titre des préjudices moral et financier qu'elle estime avoir subis, ainsi qu'à sa condamnation aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que, par une décision du 24 avril 2018, le Ministre d'Etat a décidé le refolement du territoire monégasque de Mlle K. D.O.S. aux motifs, d'une part, de faits de détention de stupéfiants aux fins d'usage personnel pour lesquels elle a été condamnée par le Tribunal correctionnel de Monaco le 27 juin 2017 à huit jours d'emprisonnement avec sursis et, d'autre part, du trouble à l'ordre public provoqué par son comportement, lié à l'exercice de la prostitution auquel elle se livrerait dans les établissements recevant du public à Monaco depuis le 13 octobre 2008 ; que par une décision du 4 octobre 2018, le Ministre d'Etat a rejeté le recours gracieux formé le 25 juin 2018 contre cette décision ;

Attendu que pour obtenir l'annulation des décisions qu'elle attaque, Mlle K. D.O.S. soutient, en premier lieu, qu'elles sont entachées d'un défaut de motivation ; qu'en méconnaissance des dispositions de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006, la décision du 24 avril 2018 n'explicite pas les raisons pour lesquelles son activité entrainerait un trouble à l'ordre public alors qu'elle n'a jamais été inquiétée par les autorités ; qu'en se bornant à indiquer que l'examen du dossier de la requérante ne permettait pas de donner une suite favorable à sa demande, la décision du 4 octobre 2018 est également dépourvue de toute motivation ;

Attendu, en second lieu, que la requérante fait grief aux décisions qu'elle attaque d'être entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'en effet, si elle exerce une activité de péripatéticienne, elle n'a jamais causé de trouble à l'ordre public dans le cadre de son activité professionnelle et n'a fait l'objet d'aucune plainte ; que la décision de refolement ne mentionne aucun incident précis ; que, par ailleurs, les faits survenus le 23 mars 2017, pour lesquels elle a été condamnée par le Tribunal correctionnel, sont isolés ; qu'en la condamnant à une peine d'emprisonnement avec sursis, le Tribunal correctionnel

a estimé, eu égard à son absence d'antécédent judiciaire, quelle ne présentait pas un danger pour la société ; qu'il ressort du dossier et du jugement du Tribunal correctionnel qu'elle n'a à aucun moment offert, cédé ou proposé des produits stupéfiants ; qu'elle a été condamnée uniquement pour des faits de détention d'une quantité de 0,7 gramme de cocaïne ; que ses analyses d'urine ont démontré qu'elle ne consomme aucune substance illégale ; qu'en outre, ses casiers judiciaires français et brésilien sont vierges de toute condamnation ; que s'agissant de la finalité préventive de la mesure de refoulement, la requérante relève qu'elle a été prise à son égard près d'un an après sa condamnation par le Tribunal correctionnel ; qu'ainsi qu'a pu le juger le Tribunal Suprême à propos d'une mesure de suspension de permis de conduire, cette mesure tardive est dénuée de finalité préventive ; que la requérante indique n'avoir causé aucun trouble à l'ordre public postérieurement à sa condamnation ; que, dès lors, les décisions du 24 avril et du 4 octobre 2018 sont disproportionnées par rapport aux faits qui les fondent ;

Attendu que Mlle D.O.S. allègue, au soutien de ses conclusions indemnitaires, que les décisions attaquées lui ont causé un préjudice moral et financier considérable ; qu'en effet, alors qu'elle travaillait depuis plusieurs années en Principauté, elle n'est plus en mesure de le faire ; que le refus d'abroger la mesure de refoulement porte atteinte à la liberté du travail, garantie par l'article 25 de la Constitution et par l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; qu'elle évalue à 20.000 euros le préjudice moral et financier qu'elle estime avoir subi ;

Vu la contre-requête enregistrée au Greffe Général le 1^{er} février 2019 par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation de la requérante aux entiers dépens ;

Attendu, en premier lieu, que, selon le Ministre d'Etat, le moyen tiré de la méconnaissance des exigences de la loi du 29 juin 2006 manque en fait ; qu'après avoir expressément visé l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté, elle mentionne de manière suffisamment précise les faits qui fondent la décision de refoulement ; que, par suite, la décision de refoulement comporte les considérations de droit et de fait qui constituent son fondement ;

Attendu, en deuxième lieu, que le Ministre d'Etat soutient que la décision attaquée n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation ; qu'en effet, si l'activité de prostitution à laquelle se livre la requérante depuis 2008 n'est pas interdite, en tant que telle, sur le territoire de la Principauté, l'exercice d'une telle activité devient, en raison de sa condamnation pour infraction à la législation sur les stupéfiants, susceptible de constituer une menace

pour l'ordre public monégasque ; que le jugement de condamnation qu'elle ne produit pas révèle l'existence de contacts avec des trafiquants de drogue et une possible activité de « *dealer* » dans la mesure où la drogue n'était pas exclusivement réservée à son usage personnel ; que le Ministre d'Etat ajoute que le comportement de Mlle D.O.S. a fait l'objet, à plusieurs reprises entre 2008 et 2017, de mains courantes de police à la suite d'interventions des services de police pour des altercations verbales impliquant l'intéressée ; qu'enfin, il estime que la finalité préventive de la mesure de refoulement est certaine quand bien même elle est intervenue dix mois après la condamnation de Mlle D.O.S. par le Tribunal correctionnel ;

Attendu, en dernier lieu, que les conclusions indemnitaires devront être rejetées par voie de conséquence du rejet des conclusions d'annulation ; qu'en tout Etat de cause, le préjudice moral et financier allégué par la requérante n'est établi ni dans son existence ni dans son quantum ; qu'en outre, la requérante ne saurait utilement invoquer, au soutien de sa demande indemnitaire la liberté du travail garantie par la Constitution et la Déclaration universelle des droits de l'homme, alors au surplus qu'elle exerce son activité sans autorisation administrative comme l'exigent en principe les dispositions de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 pour les activités commerciales indépendantes ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 1^{er} mars 2019 par laquelle Mlle D.O.S. tend aux mêmes fins que la requête et par les moyens ;

Attendu qu'elle ajoute, concernant la motivation de la décision de refoulement, que celle-ci n'est ni précise ni circonstanciée et ne permet pas de comprendre quel intérêt l'Etat de Monaco a effectivement poursuivi en édictant une telle mesure ; que les motifs de fait sont formulés en termes trop généraux et imprécis dès lors qu'ils n'explicitent pas en quoi son comportement serait susceptible de compromettre l'ordre, la tranquillité et la sécurité publics ou privés ; qu'en se bornant à indiquer que l'examen de son dossier ne permettait pas de donner une suite favorable à sa demande, la décision du 4 octobre 2018 rejetant son recours gracieux est également dépourvue de toute motivation ;

Attendu que Mlle D.O.S. fait valoir sur le fond que l'infraction pour laquelle elle a été condamnée n'est aucunement liée à l'exercice de la prostitution ; qu'elle indique, en effet, que c'est une connaissance qui lui a fait « cadeau » de la substance illicite dont elle était en possession à titre personnel ; que, contrairement à ce que soutient le Ministre d'Etat, il n'a jamais été démontré au cours de la procédure pénale que son activité de prostitution ait un lien avec la possession d'un produit stupéfiant et le jugement qu'elle produit ne relève pas la prétendue existence de contacts avec des trafiquants de drogue ou une possible activité de « *dealer* » ; que la requérante a toujours contesté que la possession de

cocaïne impliquait la consommation personnelle ou l'offre de stupéfiants ; que ses analyses sanguines dont les résultats étaient négatifs démontraient son désintérêt pour les stupéfiants ; qu'elle a fait l'erreur d'oublier dans son sac 0,7 gramme de cocaïne en cause et de ne pas s'en débarrasser ; que si le Ministre d'Etat fait référence à plusieurs mains courantes, elles ne sont pas versées aux débats ; qu'en tout Etat de cause, dès lors qu'il ne s'agirait que d'altercations verbales sans suite pénale, elles ne sauraient démontrer un trouble à l'ordre public ; que les deux altercations citées par le Ministre d'Etat sont espacées de neuf années, dont la plus ancienne remonte à plus de onze années ; que la requérante exerce son activité avec discrétion, n'a placé aucun individu en situation de danger et, mise à part sa condamnation de 2017, n'a fait l'objet d'aucune poursuite pénale ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 29 mars 2019, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu qu'il ajoute que les faits qui fondent la décision du 24 avril 2018 sont formulés de manière suffisamment précise ;

Attendu, en outre, que, selon le Ministre d'Etat, les constatations de fait sur lesquelles est fondé le jugement définitif du Tribunal correctionnel du 27 juin 2017 sont revêtues de l'autorité de chose jugée et ne peuvent être remises en cause par la requérante ; qu'à cet égard, il entend rappeler que, selon ce jugement, « l'explication selon laquelle elle détenait ces produits de manière fortuite suite à un cadeau qui lui aurait été fait ne résiste pas à l'analyse en ce que si elle n'était aucunement intéressée par la possession de cocaïne, que cela soit pour sa consommation personnelle ou pour en proposer à des clients, elle n'aurait pas accepté ces produits ou ne les auraient pas conservés » ; que l'éventualité d'une activité de « *dealer* » facilitée par l'activité de prostitution est ainsi expressément relevée par le juge pénal ; que le lien entre ces faits caractérise le trouble potentiel que la requérante est susceptible de constituer pour l'ordre public monégasque ; que la mesure de refoulement présente bien la finalité préventive exigée des mesures de police sans qu'y fasse obstacle le délai, au demeurant raisonnable, qui s'est écoulé entre le jugement du Tribunal correctionnel et la mesure de refoulement ;

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 l'Ordonnance Souveraine n° 1.352 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers modifiée, notamment son article 22 ;

Vu la loi n° 1.312 du 29 juin 2016 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu l'Ordonnance du 4 décembre 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Didier RIBES, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 5 avril 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 21 novembre 2019 ;

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

Où Maître Christophe BALLERIO, Avocat-défenseur, pour Mademoiselle K. D.O.S. ;

Où Maître François MOLINIE, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'Etat ;

Où Madame le Procureur général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant que Mademoiselle K. D.O.S., ressortissante brésilienne domiciliée sur le territoire de la commune de Beausoleil (France) demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 24 avril 2018 par laquelle le Ministre d'Etat a prononcé son refoulement du territoire de la

Principauté de Monaco et la décision du 4 octobre 2018 rejetant son recours gracieux ainsi que l'indemnisation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de l'illégalité de ces décisions ;

2. Considérant, en premier lieu, que l'article 1^{er} de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs dispose : « *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 ; / (...)* » ; que 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* » ;

3. Considérant, d'une part, que la décision du 24 avril 2018, par laquelle le Ministre d'Etat a prononcé le refoulement de Mlle D.O.S. sur le fondement de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté, au titre de ses pouvoirs de police, contient l'énoncé des considérations de fait et de droit qui la fondent ; d'autre part, qu'il ressort des termes de la décision du 4 octobre 2018 rejetant son recours gracieux qu'elle s'approprie les motifs de la décision de refoulement qu'elle vise ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des exigences énoncées par les articles 1^{er} et 2 de la loi du 29 juin 2006 ne peut qu'être écarté ;

4. Considérant, en second lieu, que l'objet des mesures de police administrative étant de prévenir d'éventuelles atteintes à l'ordre public, il suffit que les faits retenus révèlent des risques suffisamment caractérisés de trouble à la tranquillité ou à la sécurité publique ou privée pour être de nature à justifier de telles mesures ;

5. Considérant qu'il ressort des termes de la décision attaquée du 24 avril 2018 que celle-ci est fondée, d'une part, sur les faits de détention de stupéfiants aux fins d'usage personnel pour lesquels Mlle D.O.S. a été condamnée par le Tribunal correctionnel de Monaco, le 27 juin 2017, à huit jours d'emprisonnement avec sursis et, d'autre part, sur le trouble à l'ordre public provoqué par le comportement de l'intéressée, lié à l'exercice de la prostitution auquel elle se livre dans les établissements recevant du public à Monaco depuis 2008 ;

6. Considérant que si le Ministre d'Etat affirme dans sa contre-requête que le comportement de Mlle D.O.S. lié à l'exercice de la prostitution a fait l'objet, à plusieurs reprises entre 2008 et 2017, de mains courantes de police à la suite d'interventions des services de police pour des altercations verbales impliquant l'intéressée, il ne produit aucune pièce permettant d'établir la réalité

des faits sur lesquels il fonde son appréciation ;

7. Considérant, en revanche, que la détention de cocaïne par Mlle D.O.S., eu égard à la dangerosité d'une telle substance et à l'activité exercée par l'intéressée en Principauté, caractérisait un risque de trouble à la tranquillité ou à la sécurité publique ou privée justifiant, à la date à laquelle elle a été prise, la mesure de refoulement prononcée à son encontre ; que, dès lors, le moyen tiré de ce que les décisions attaquées seraient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation n'est pas fondé ;

8. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que Mlle D.O.S. n'est pas fondée à demander l'annulation des décisions qu'elle attaque ; qu'il suit de là que ses conclusions indemnitaires ne peuvent qu'être rejetées ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Mademoiselle K. D.O.S. est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de Mademoiselle D.O.S.

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 Messieurs Didier LINOTTE, Président, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Didier RIBES, Vice-président, rapporteur, Philippe BLACHER, Stéphane BRACONNIER et Pierre de MONTALIVET, membres titulaires ;

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,