

Affaire :
Monsieur P. V.
Contre :
Monsieur le Ministre d'Etat

DÉCISION

Audience du 17 novembre 2020
Lecture du 2 décembre 2020

Recours en annulation de la décision du 2 août 2019 par laquelle le Ministre d'Etat a rejeté la demande de Monsieur V. tendant à l'abrogation de la mesure de refoulement prise à son encontre le 11 novembre 2013 ou, à défaut, à sa suspension pour une période probatoire de trois ans.

En la cause de :

Monsieur P. V. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Yann LAJOUX**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par ledit Avocat-Défenseur ;

Contre :

L'Etat de Monaco, représenté par le Ministre d'Etat, ayant pour Avocat-Défenseur **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 Monsieur P. V., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 30 août 2019, sous le numéro

TS 2019-21, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 2 août 2019 par laquelle le Ministre d'Etat a rejeté sa demande tendant à l'abrogation de la mesure de refoulement prise à son encontre le 11 novembre 2013 ou, à défaut, à sa suspension pour une période probatoire de trois ans ainsi qu'à la condamnation de l'Etat de Monaco aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu qu'à l'appui de sa requête, Monsieur P. V. expose qu'il a fait l'objet d'une décision de refoulement prise par le Ministre d'Etat le 11 novembre 2013 ; que, le 14 mars 2016, il a sollicité du Ministre d'Etat la suspension de cette mesure de refoulement ; que, par décision du 14 juin 2016, le Ministre d'Etat a rejeté sa demande au motif que la nature des faits ayant motivé ladite mesure, indépendamment de la date de leur commission, révélait un comportement préjudiciable à la sécurité publique et que sa présence à Monaco lui apparaissait, pour l'heure, être de nature à représenter un risque de trouble à l'ordre public ; que, par courrier du 7 mai 2019, il a demandé au Ministre d'Etat l'abrogation de la mesure de refoulement ou, à tout le moins, sa suspension pour une période probatoire de trois ans ; qu'il précisait notamment dans sa demande que ses casiers judiciaires italien, suisse et monégasque ne mentionnent aucune condamnation et qu'il n'a plus fait l'objet d'observations défavorables depuis la mesure de refoulement prise à son encontre ; qu'il relevait, en outre, que la stabilité de sa situation professionnelle actuelle démontrait qu'il ne présentait plus à ce jour de risque de trouble à l'ordre public monégasque ; que le requérant indiquait enfin qu'il souhaitait pouvoir librement et en toute sérénité venir rendre visite à sa compagne qui réside en Principauté ; que le 14 mai 2019, il a adressé au Ministre d'Etat son permis provisoire de séjour suisse ; que par décision du 2 août 2019, le Ministre d'Etat a rejeté sa demande ;

Attendu que pour obtenir l'annulation de la décision qu'il attaque, M. V. soutient, en premier lieu, que la décision de refus d'abrogation de la mesure de refoulement, tout comme la mesure de refoulement elle-même d'ailleurs, n'est pas motivée ;

Attendu que le requérant fait valoir, en second lieu, que sa présence sur le territoire monégasque ne constitue manifestement plus un trouble à l'ordre public ; que se pose la question du bien-fondé de la mesure de refoulement et de son maintien ; que ce maintien n'a plus aucune justification valable ; que le temps écoulé depuis la mesure de refoulement ne permet pas non plus de la maintenir ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 31 octobre 2019, 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 expose que M. V., de nationalité italienne et résidant actuellement en Suisse, a fait l'objet de deux condamnations pénales en 2012 et 2013 ; qu'il a été condamné le 13 novembre 2012 par le Tribunal de Turin à une peine d'emprisonnement d'un an et demi avec sursis et 6.000 euros d'amende pour usure ; qu'il a ensuite été condamné le 12 avril 2013 par le Tribunal de Biella pour abus de confiance ; qu'au regard des faits ainsi établis par les juridictions pénales italiennes qui démontraient que sa présence sur le territoire monégasque était de nature à compromettre la tranquillité et la sécurité publiques et privées, il a fait l'objet le 11 novembre 2013 d'une décision de refoulement du territoire, mesure qu'il n'a pas contestée ; que par lettre du 14 mars 2016, M. V. a sollicité la suspension provisoire de cette mesure de refoulement pendant un an, demande que le Ministre d'Etat a rejetée par décision du 14 juin 2016, également non contestée ; que par une demande du 7 mai 2019, M. V. a demandé l'abrogation de la mesure de refoulement du 11 novembre 2013 ou, à tout le moins, la suspension de cette mesure pour une période probatoire de trois ans ; que, par décision du 2 août 2019, le Ministre d'Etat a rejeté cette demande ;

Attendu, en premier lieu, que selon le Ministre d'Etat, dans les termes elliptiques où ils sont rédigés, les griefs de la requête ne constituent pas des moyens d'annulation opérants permettant de saisir utilement le juge de l'excès de pouvoir ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en deuxième lieu, que ces griefs sont pour partie irrecevables en tant qu'ils sont dirigés contre la décision de refoulement prise le 11 novembre 2013, laquelle est devenue définitive faute d'avoir été contestée devant le Tribunal Suprême et ne peut plus être critiquée ;

Attendu, en troisième lieu, que la décision attaquée, qui refuse d'abroger une mesure de refoulement, n'est entachée d'aucune insuffisance de motivation ; que selon la jurisprudence du Tribunal Suprême, il appartient à la personne refoulée qui sollicite l'abrogation de son refoulement d'établir, de façon précise et en produisant des justificatifs convaincants, que son comportement s'est amendé et que son retour sur le territoire monégasque ne constituerait plus une menace pour l'ordre et la tranquillité publique ou privée ; que c'est au demandeur à l'abrogation qu'il incombe de démontrer l'existence « d'éléments nouveaux postérieurs au dernier refus et susceptibles de justifier une appréciation différente de la situation ayant motivé le refoulement » ; que lorsque le demandeur à l'abrogation ne produit pas des éléments nouveaux de nature à modifier l'appréciation antérieurement portée par l'administration, celle-ci peut alors se borner à relever, comme tel a été le cas en l'espèce, que le nouvel examen de la demande ne l'a pas conduit à modifier sa position ; que, selon la jurisprudence constante du Tribunal Suprême, l'administration n'est pas tenue de justifier pour quel motif elle considère que les arguments du demandeur ne sont pas

convaincants et que les justificatifs produits sont insuffisants ; que, pour que la décision refusant d'abroger le refoulement soit considérée comme suffisamment motivée, il suffit qu'elle vise le texte applicable, en l'occurrence l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964, et qu'elle relève que l'examen de la demande d'abrogation n'a pas permis la découverte d'éléments pouvant infléchir la position du Gouvernement Princier ; qu'en l'espèce, la décision du 2 août 2019 se fonde expressément sur les dispositions de l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964 et rejette la demande d'abrogation au motif que « l'examen du dossier de Monsieur P. V. auquel il a été procédé ne permet pas, pour l'heure, de réserver une suite favorable à sa requête », formule équivalente à celle déjà retenue par le Tribunal Suprême dans sa décision du 24 novembre 2017, *M. L. c/ Etat de Monaco* ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en dernier lieu, que la décision attaquée n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation ; qu'en effet, la demande présentée par M. V. le 7 mai 2019 ne comportait aucun élément de nature à établir qu'il ne constituerait plus une menace pour l'ordre ou la tranquillité publique ou privée à Monaco ; que le requérant se bornait à faire savoir qu'il n'aurait plus fait l'objet d'aucune condamnation en Italie ou en Suisse depuis 2013, que sa situation actuelle serait stable et qu'il souhaitait « pouvoir librement et en toute sérénité venir voir sa compagne qui est résidente en Principauté » ; qu'aucun de ces arguments n'est de nature à établir que M. V. ne constituerait plus une menace de trouble pour l'ordre et la tranquillité publique monégasque ; que si l'intéressé prétend que sa situation actuelle est stable, il ne donne aucune indication sur ses activités, ses sources de revenus et ses fréquentations, alors qu'il n'a pas contesté la mesure de refoulement prise à son encontre ; que la circonstance qui n'ait pas été condamné depuis 2013 ne suffit pas à établir, en l'absence de précision sur ses activités, ses ressources et ses fréquentations, qu'il a modifié son comportement au point que son refoulement devrait être reconsidéré ; qu'enfin, le souhait de M. V. de pouvoir retrouver sa compagne à Monaco ne saurait être utilement invoqué pour soutenir que le Ministre d'Etat aurait entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation, ce d'autant moins que le requérant a toute latitude pour retrouver sa compagne en dehors de Monaco ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 29 novembre 2019, par laquelle M. V. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu qu'il ajoute que si l'Etat lui reproche de ne pas avoir apporté des éléments de nature à établir qu'il ne constitue plus une menace pour la tranquillité et l'ordre public monégasque, il a adressé à l'Etat ses casiers judiciaires suisse, italien et monégasque portant la mention néant ; que si, comme le soutient le Ministre d'Etat, c'est au demandeur à l'abrogation qu'il incombe de démontrer l'existence d'éléments nouveaux postérieurs au dernier refus et susceptibles de justifier une appréciation différente de la situation ayant motivé le refoulement,

M. V. allègue qu'il est sur le point de solliciter sa réhabilitation auprès des juridictions italiennes, ainsi que le confirme son conseil italien ; qu'il s'agit d'un élément nouveau postérieur au dernier refus et susceptible de justifier une appréciation différente de la situation ayant motivé le refoulement ;

Attendu, en outre, que, selon M. V., le Tribunal Suprême exige désormais que les décisions de refoulement ou de refus de levée de telles mesures soient motivées conformément aux articles 1^{er} et 2 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ; qu' afin de pouvoir exercer son contrôle de l'exactitude et de la légalité des motifs des décisions administratives, le Tribunal Suprême doit connaître les motifs de la décision attaquée devant lui et demander au Ministre d'Etat de les lui faire connaître ; que dès lors, l'administration devra préciser les éléments de droit et de fait qui fondent sa décision ; qu'à défaut, il conviendra pour le Tribunal Suprême de prendre une mesure d'instruction invitant l'autorité administrative à produire tous éléments lui permettant d'exercer son contrôle sur la décision attaquée ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 24 décembre 2019, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens ;

Attendu qu'il ajoute, en premier lieu, que si M. V. fonde son moyen d'insuffisance de motivation sur les dispositions des articles 1^{er} et 2 de la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs qui imposent que les décisions administratives individuelles énoncent les considérations de droit et de fait sur lesquelles elles se fondent, il n'est pas en mesure de contester que l'exigence de la jurisprudence en matière de motivation n'est pas la même selon que la décision attaquée est une mesure de refoulement ou une décision refusant l'abrogation d'une telle mesure ; que, dans ce second cas, le demandeur à l'abrogation devant établir l'existence d'éléments nouveaux susceptibles d'entraîner une appréciation différente de la situation ayant motivé le refoulement, l'autorité administrative peut, en l'absence d'éléments nouveaux, se borner à motiver sa décision de refus en relevant que la demande ne l'a pas conduit à modifier sa position ; que la décision attaquée comporte ainsi, conformément aux exigences de la loi relative à la motivation des actes administratifs, les considérations de droit mais aussi de fait sur lesquelles elle repose ;

Attendu, en deuxième lieu, que le contrôle des motifs opéré par le Tribunal Suprême consiste, en pareil cas, en l'examen des justificatifs produits par le demandeur à l'appui de sa demande d'abrogation, à l'effet d'apprécier le bien-fondé du refus qui lui a été opposé ; que la demande de M. V. tendant à obtenir du Tribunal Suprême qu'il fasse usage de ses pouvoirs d'instruction pour inviter l'autorité administrative à produire tous les éléments permettant d'exercer son contrôle doit, par suite, être rejetée ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en dernier lieu, que M. V. ne peut établir qu'il ne constitue plus une menace pour l'ordre public monégasque en faisant valoir « qu'il est sur le point de solliciter sa réhabilitation auprès des juridictions italiennes » ; que cette réhabilitation n'est ni effective ni même sollicitée par M. V. ; que si elle devait intervenir, elle serait postérieure à la décision attaquée ; qu'à supposer même que cette réhabilitation puisse avoir la portée que lui prête le requérant, elle serait en tout état de cause sans effet sur la décision attaquée dont la légalité s'apprécie à la date à laquelle elle est intervenue ;

SUR CE,

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 2° 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° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté, notamment son article 22 ;

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

Vu l'Ordonnance du 2 septembre 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 6 janvier 2020 ;

Vu l'Ordonnance du 15 octobre 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 17 novembre 2020 ;

Où Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Yann LAJOUX, Avocat-Défenseur, pour Monsieur P. V. ;

Où Maître Jacques MOLINIÉ, 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 DÉLIBÉRÉ

1. Considérant qu'aux termes de l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté : « *Le Ministre d'Etat pourra, par mesure de police, ou en prenant un arrêté d'expulsion, enjoindre à tout étranger de quitter immédiatement le territoire monégasque ou lui interdire d'y pénétrer. / (...)* » ;

2. Considérant que, sur le fondement de ces dispositions, le Ministre d'Etat a prononcé, le 11 novembre 2013, le refoulement de la Principauté de Monaco de Monsieur P. V., ressortissant italien ; que ce dernier a demandé, le 14 mars 2016, la suspension pendant un an de la mesure de refoulement prise à son encontre ; que par une décision du 14 juin 2016, le Ministre d'Etat a rejeté sa demande ; que, le 7 mai 2019, M. V. a demandé au Ministre d'Etat l'abrogation de la décision de refoulement ou, à défaut, sa suspension pour une période probatoire de trois ans ; que par une décision du 2 août 2019 dont M. V. demande au Tribunal Suprême l'annulation pour excès de pouvoir, le Ministre d'Etat a rejeté sa demande ;

Sur la demande de mesure d'instruction

3. Considérant qu'en l'état des pièces produites et jointes au dossier, il n'y a pas lieu de prescrire la mesure d'instruction sollicitée par M. V. ;

Sur les conclusions à fin d'annulation

4. Considérant, en premier lieu, que la décision de refoulement étant définitive faute d'avoir été contestée dans le délai de recours, les moyens tirés de l'illégalité de cette décision ne peuvent qu'être écartés ;

5. Considérant, en deuxième lieu, que la décision attaquée vise l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté et précise que l'examen de la demande « auquel il a été procédé ne permet pas, pour l'heure, de réserver une suite favorable à votre demande » ; que la décision attaquée comporte ainsi l'énoncé des

considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement et ne méconnaît donc pas les exigences de la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

6. Considérant, en dernier lieu, qu'il appartenait à M. V. de démontrer que la décision de refoulement dont il a fait l'objet le 11 novembre 2013 à la suite de plusieurs condamnations pénales devait être reconsidérée ; qu'il ressort des pièces du dossier que celui-ci n'a pas apporté au soutien de sa demande des éléments nouveaux significatifs, postérieurs à la décision du 14 mars 2016 refusant la suspension de la mesure de refoulement et susceptibles de justifier une appréciation différente de la situation ayant motivé la mesure de refoulement ; que, par ailleurs, il ne peut utilement se prévaloir de la circonstance, postérieure à la décision attaquée, qu'il aurait formé devant les juridictions italiennes une demande de réhabilitation pénale ; que, par suite, en refusant d'abroger la mesure de refoulement prise à l'encontre de M. V., le Ministre d'Etat n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. V. n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision qu'il attaque ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de Monsieur P. V. est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de Monsieur V.

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

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Vice-président, Pierre de MONTALIVET, Membre titulaire, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, et Monsieur Guillaume DRAGO, rapporteur, Membres suppléants ;

Et prononcé le deux décembre deux mille vingt 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,