

Affaire :
Monsieur A. P.
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 22 mars 2021
Lecture du 6 avril 2021

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 11 juin 2019 de la Direction du travail abrogeant le permis de travail délivré à Monsieur A. P. le 22 mai 2017.

En la cause de :

Monsieur A. P. ;

Élisant domicile en l'étude de **Maître Jean-Charles S. GARDETTO**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaissant par ledit Avocat-Défenseur ;

Contre :

L'Etat de Monaco, représenté par le Ministre d'Etat, ayant pour Avocat-Défenseur **Maître Christophe SOSSO** et plaissant 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 Monsieur A. P., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 12 août 2019 sous le numéro **TS 2019-16**, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 11 juin 2019 du Directeur du Travail abrogeant le permis de travail qui lui a été délivré le 22 mai 2017, d'autre part, à la condamnation de l'Etat à lui payer la somme de 55.248 euros en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi, enfin, à sa condamnation aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que M. P., exerçant la fonction de valet de chambre au sein de la Société des Bains de Mer sur la base du permis de travail qui lui a été délivré par la Direction du Travail le 22 mai 2017, a présenté une nouvelle demande de permis en vue d'être autorisé à assurer la fonction d'extra hôtelier au sein de la même société ; qu'à cette occasion, le Directeur du Travail lui a notifié le 23 janvier 2018 une décision par laquelle, au motif qu'il ne présente « *pas les garanties appropriées à l'exercice de l'emploi sollicité* », il a rejeté sa demande et procédé à l'annulation du permis délivré le 22 mai 2017 ; que M. P. a demandé au Tribunal Suprême l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 23 janvier 2018 ; que, le 29 mai 2019, le Directeur du Travail a retiré cette décision en raison de son insuffisance de motivation ; qu'en conséquence, le 19 juin 2019, le Tribunal Suprême a rendu une décision de non-lieu à statuer ; que, dans cet intervalle, le Directeur du Travail a pris, le 11 juin 2019, une nouvelle décision d'annulation du permis de travail de M. P. du 22 mai 2017 ;

Attendu que, selon la requête, M. P. fait, en premier lieu, grief à la décision du 11 juin 2019 d'être intervenue en violation du principe de sécurité juridique ; que, se prévalant de la décision du Tribunal Suprême du 29 novembre 2018 faisant application du principe de sécurité juridique à des situations contractuelles, il soutient que ce principe devrait également trouver application pour les actes administratifs unilatéraux créateurs de droit au nombre desquels figurerait le permis de travail délivré le 22 mai 2017 ; que, s'inspirant des règles applicables en France, selon lesquelles le retrait ou l'abrogation d'un acte administratif créateur de droit ne peut légalement intervenir que si l'acte est irrégulier et à la condition que le retrait ou l'abrogation intervienne dans les quatre mois de son éviction, il en conclut que son permis de travail n'étant pas illégal, il ne pouvait faire l'objet d'un retrait, alors même que ce retrait serait tardif, étant intervenue vingt-quatre mois après qu'il ait été délivré ;

Attendu que M. P. soutient, en deuxième lieu, que la décision attaquée est intervenue en violation de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'elle constitue une ingérence excessive dans sa vie privée et familiale ; qu'il prétend que cette décision ne présente pas le caractère de « nécessité » qu'exige la Cour européenne des droits de l'homme pour écarter l'application de cet article, alors qu'à la date de la première décision qu'il considère de « retrait », il travaillait sur le territoire de la Principauté depuis dix-huit ans sans incident ni trouble à l'ordre public, à la pleine satisfaction de ses employeurs ; que cette décision constitue une atteinte disproportionnée à sa vie privée et familiale au regard du but poursuivi, la première décision d'annulation de son contrat de travail l'ayant privé d'emploi et de ressources et contraint à retourner vivre chez sa mère ainsi qu'à annuler son

mariage, tandis que les décisions successives de la Direction du travail le laissent dans l'incertitude la plus complète quant à son avenir professionnel ;

Attendu que Monsieur P. fait, en troisième lieu, grief à la décision attaquée de porter une atteinte disproportionnée à son droit de propriété consacré par l'article 24 de la Constitution ; que, faisant encore référence à la décision du Tribunal Suprême du 29 novembre 2018, il soutient que la décision qu'il attaque méconnaît son espérance légitime de poursuivre son activité au sein de la Société des Bains de Mer et d'en tirer en contrepartie un salaire ;

Attendu que M. P. soutient, en quatrième lieu, que la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'après avoir rappelé l'ancienneté de l'enquête administrative sur laquelle se fonde la décision attaquée, il invoque également l'ancienneté de l'infraction à la législation sur les stupéfiants pour laquelle il a été condamné en Italie ; qu'aucune autre condamnation n'a été prononcée à son égard ; que la mesure de 2013 sur laquelle s'appuie la décision n'est qu'un aménagement procédural le dispensant de toute peine ; que, depuis 2011, M. P. s'est parfaitement intégré à la vie professionnelle monégasque, n'a jamais causé le moindre trouble à l'ordre public, a donné pleine satisfaction à son employeur ; qu'il ne constitue donc pas une menace pour l'ordre public de nature à justifier l'abrogation du permis de travail qui lui a été délivré le 22 mai 2017 ;

Attendu que M. P., se référant aux pouvoirs conférés au Tribunal Suprême par le 1° du B de l'article 90 de la Constitution, sollicite la condamnation de l'Etat de Monaco à lui verser la somme de 55.248 euros correspondant à la réparation d'une perte de salaires d'un montant de 2.336 euros par mois à compter du 23 janvier 2018 et d'un préjudice moral pour un montant de 15.000 euros ;

Vu la contre requête, enregistrée au Greffe Général le 14 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 considère, en premier lieu, que la décision attaquée ne porte pas atteinte au principe de sécurité juridique ; que le requérant commet une erreur quant à la portée de la décision du Tribunal Suprême du 29 novembre 2018 qui cantonne l'application du principe de sécurité juridique aux relations contractuelles et n'a vocation à s'appliquer qu'aux actes de l'administration présentant un caractère contractuel ainsi que le précise la décision lorsqu'elle énonce que « *le principe de sécurité juridique implique qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours* » ; que l'application de ce principe aux actes administratifs unilatéraux créateurs de droit n'est donc pas envisagée par le Tribunal Suprême ; que la décision attaquée ne constitue pas un retrait du permis de travail délivré à M. P. entraînant sa disparition rétroactive, mais seulement une abrogation pour l'avenir de ce permis ; que seules les règles relatives à l'abrogation

des actes créateurs de droit sont donc applicables en l'espèce ; que ces règles garantissent la légalité de la décision attaquée ; qu'en effet, même si aucun texte ne l'énonce expressément, les fonctions de valet sont, à raison de la nature des tâches exercées, nécessairement subordonnées à des questions de moralité, de sorte que la décision d'octroi du permis de travail, alors que l'intéressé ne présentait pas les qualités de moralité inhérentes aux fonctions pour lesquelles le permis a été sollicité, était irrégulière *ab initio* au regard des dispositions de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 ; que son abrogation était donc possible ; qu'ensuite, il n'existe pas à Monaco de législation comparable à la législation française sur la perte de vigueur des actes administratifs qui enfermerait l'abrogation des actes juridiques créateurs de droit dans un délai préétabli ; que le délai de quatre mois invoqué par le requérant, qui ne pourrait résulter que d'un texte exprès, n'existe pas à Monaco ; qu'en l'absence d'un tel texte, l'administration monégasque doit, comme c'était le cas en France avant l'intervention du législateur, être regardée comme disposant de la possibilité d'abroger à tout moment un acte administratif, même créateur de droit, par un acte contraire, lorsque le bénéficiaire de cet acte ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions pour en bénéficier ; que tel était le cas en l'occurrence de M. P. qui ne remplissait pas les conditions requises pour pouvoir bénéficier d'un permis de travail sur le territoire monégasque, ce qui justifie légalement l'abrogation, par la décision du 11 juin 2019, du permis qui lui avait été délivré à tort le 22 mai 2017 ; qu'en conséquence, aucune atteinte au principe de sécurité juridique ne peut donc être reprochée ;

Attendu, en deuxième lieu, que, selon le Ministre d'Etat, la décision attaquée n'est pas contraire à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit le droit au respect de la vie privée et familiale, dès lors que ce dernier n'interdit pas l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit, à la condition qu'elle soit prévue par la loi et constitue dans une société démocratique une mesure nécessaire, notamment, à la sûreté publique et à la défense de l'ordre ; que tel est bien le cas en l'espèce dès lors que l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 et l'arrêté ministériel n° 2016-622 du 17 octobre 2016 subordonnent la délivrance ou le renouvellement des permis de travail au résultat d'enquêtes permettant d'apprécier si le demandeur présente ou non les « *garanties appropriées* » à l'exercice de l'emploi sollicité ; que, quand bien même elle s'analyserait comme une ingérence de l'autorité publique dans le droit à une vie privée et familiale, la décision attaquée, prise sur le fondement de ces textes, constitue une ingérence prévue par la loi et justifiée notamment par la nécessité de la sauvegarde sur le territoire monégasque non seulement de l'ordre public mais également des droits et libertés d'autrui, les fonctions exercées par le requérant pouvant le conduire à détenir des informations d'ordre privé et personnel sur les clients de l'hôtel qui exigent des garanties de moralité dont l'absence justifie le refus ou l'abrogation du permis de travail ; qu'au sens de l'article 8 de la convention européenne, la décision abrogeant un permis de travail pour ces motifs est donc nécessaire, sans que puisse y faire obstacle la

circonstance que M. P. aurait exercé sa profession sur le territoire monégasque pendant dix-huit ans sans incident ; que, par ailleurs et à l'exception de la perte de son emploi, les autres conséquences de la décision attaquée qu'invoque le requérant non seulement ne sont pas établies mais, en tout état de cause, ne sont pas disproportionnées par rapport au but légitimement poursuivi par les dispositions que cette décision met en œuvre ; que ce moyen doit être également rejeté ;

Attendu que le Ministre d'Etat considère, en troisième lieu, que le moyen tiré de la méconnaissance du droit de propriété est infondé ; qu'ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, la décision du Tribunal Suprême de 2018 concerne exclusivement les situations de nature contractuelle et l'espérance légitime qu'elles visent est exclusivement celle de « *bénéficiaire des contreparties économiques résultant de l'exécution du contrat* » ; qu'elle ne s'applique pas aux décisions administratives unilatérales ; que le requérant, pas plus que n'importe quel autre salarié non monégasque de la Société des Bains de Mer, ne peut se prévaloir d'une prétendue « *espérance légitime* » à poursuivre son activité et à percevoir les salaires correspondants, ce qui empêcherait l'autorité administrative de mettre fin au permis de travail qui lui a été délivré alors qu'il ne remplit pas les conditions pour en bénéficier ; que l'illégalité de la décision qui abroge le permis de travail ainsi délivré ne peut en aucune façon être fondée sur l'atteinte qu'elle porterait à cette prétendue « *espérance légitime* », entendue comme le corollaire ou la composante du droit de propriété consacrée par l'article 24 de la Constitution ;

Attendu, en quatrième lieu, que, selon le Ministre d'Etat, la décision attaquée n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'il est constant que la décision attaquée est exclusivement fondée sur les dispositions de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 et n'abroge le permis de travail délivré le 22 mai 2017 qu'en raison de ce que M. P. ne présente pas en, en raison des faits ayant motivé les condamnations pénales prononcées à son encontre, les « *garanties appropriées* » à l'exercice de l'emploi sollicité ; que la Direction du Travail n'a donc pas retenu que M. P. constituait une menace pour l'ordre public mais qu'il ne présentait pas les garanties suffisantes, notamment de moralité, pour exercer les fonctions pour lesquelles il sollicitait un permis de travail ; que, ainsi qu'en témoigne la jurisprudence du Tribunal Suprême, les faits de trafic de stupéfiants sont considérés à Monaco comme présentant une gravité particulière ; que de tels faits font, en conséquence, obstacle à la possibilité d'occuper certains emplois qui sont, par leur nature et les conditions dans lesquelles ils s'exercent, incompatibles avec de tels agissements, comme les emplois qui impliquent des relations avec la clientèle et participent à l'image de marque de la Principauté, comme les emplois du secteur hôtelier ; qu'au demeurant, ces faits répréhensibles ont entraîné par le passé des précédents refus de permis de travail sollicités pour ce type d'emploi ; que l'accueil favorable réservé en mai 2017 à la demande de permis de travail du requérant pour occuper les fonctions de valet de chambre dans les hôtels de la SBM relève d'une simple erreur qui affecte la décision de délivrance du permis,

mais non l'abrogation de celui-ci, contrairement à ce que prétend le requérant ; que, dans la mesure où M. P. ne conteste pas l'exactitude matérielle des faits qui lui sont reprochés, la circonstance, à la supposer même établie, qu'il ne constituerait pas une menace pour l'ordre public et aurait travaillé en Principauté pendant dix-huit années sans le moindre incident ni trouble à l'ordre public et à la pleine satisfaction de ses employeurs, n'établit pas l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation ; que ce moyen doit donc être également écarté ;

Attendu, en dernier lieu, que le Ministre d'Etat conclut au rejet des conclusions indemnitaires, non seulement en conséquence du rejet des conclusions d'annulation par le Tribunal Suprême mais aussi du fait que le préjudice moral n'est établi ni dans son principe, ni dans son *quantum* ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 14 novembre 2019, par laquelle M. P. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu, en premier lieu, qu'il persiste à soutenir, que la sécurité juridique a vocation à irriguer l'intégralité des relations avec un Etat de droit, en ce compris les actes unilatéraux individuels, comme l'illustre la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; qu'en l'absence de législation spécifique et en application du principe de sécurité juridique, le Tribunal Suprême, garant de la protection d'un tel principe, doit, dans le cadre de la mission qui lui incombe, en préciser la portée et en étendre la protection aux actes administratifs unilatéraux créateurs de droit ; que c'est ce qu'a fait la France, qui, à l'issue d'une longue construction prétorienne, a consacré le principe d'intangibilité des actes administratifs unilatéraux créateurs de droit, inhérent à l'Etat de droit et à la garantie des droits et libertés fondamentales ; qu'en effet, il est de règle constante en France qu'un acte individuel créateur de droit ne peut par principe jamais être remis en cause par l'administration lorsqu'il est légal ; que seuls les actes unilatéraux créateurs de droit pris illégalement peuvent éventuellement faire l'objet d'un retrait ou d'une abrogation à condition toutefois que cette abrogation intervienne avant un certain délai ; que passé ce délai, le principe de sécurité juridique et de protection des droits acquis l'emporte sur le principe de légalité ; que les conditions de retrait de l'acte administratif individuel sont transposables à Monaco dès lors que la Principauté, comme le pays voisin, font du principe de sécurité juridique un principe immanent de l'Etat de droit ; qu'en l'occurrence, la législation monégasque n'ayant pas fixé de disposition expresse en termes de délais, ce délai de retrait doit donc être un délai raisonnable au-delà duquel un administré peut légitimement croire en la fixation de sa situation juridique en l'absence de changement dans les circonstances de fait ou de droit ayant donné lieu à la création de son droit ; qu'en l'espèce, le permis de travail délivré le 22 mai 2017 s'analyse comme une décision administrative individuelle créatrice de droits prise légalement et la décision d'abrogation du 19 juin 2019 comme une décision de retrait ; qu'en application du

principe de sécurité juridique, l'administration ne pouvait pas retirer le permis de travail de M. P. délivré le 22 mai 2017 sans rompre la confiance légitimement placée dans la non mutabilité des actes administratifs ; qu'une telle abrogation devra être jugée comme purement impossible, en vertu du principe de sécurité juridique ;

Attendu, au surplus, que M. P. soutient que, s'inspirant des principes législatifs et jurisprudentiels du pays voisin, un acte individuel créateur de droit, devenu définitif, ne peut plus être abrogé même dans l'hypothèse d'un changement de circonstances de droit ou de fait rendant la décision illégale ; que tel n'est pas le cas en l'espèce ; qu'en premier lieu, l'Etat de Monaco ne justifie pas d'un changement de circonstances par rapport à la situation initiale, susceptible de fonder une décision d'abrogation ; que la situation factuelle et légale ayant donné lieu à l'octroi du permis de travail de M. P. le 22 mai 2017 demeure inchangée depuis cette date ; que, d'ailleurs, la décision du 11 juin 2019 se fonde expressément sur la condamnation datant de 2011 et ses suites procédurales en 2013 comme motif de l'abrogation du permis de travail ; qu'on doit constater que ces faits préexistaient à la décision d'octroi du permis de travail du 22 mai 2017 et à celle de son abrogation du 11 juin 2019 ; que l'Etat de Monaco ne peut donc en aucune façon fonder sa demande d'abrogation sur une condamnation pénale remontant à 2011 ; qu'à titre surabondant, quand bien même l'Etat justifierait de circonstances nouvelles, l'abrogation de la décision d'octroi du permis de travail de M. P. serait illégale dès lors que la décision initiale créatrice de droits est définitive ; que, de plus, il résulte de la doctrine et de la jurisprudence du pays voisin que l'abrogation des actes administratifs unilatéraux créateurs de droit peut en effet résulter d'un nouvel acte appelé « *acte contraire* » au sens d'une nouvelle décision contraire à la première ; que la décision du 11 juin 2019 annulant le permis de travail octroyé le 22 mai 2017 ne peut s'analyser en un acte contraire permettant de revenir légalement sur un acte administratif légal, unilatéral et créateur de droit ;

Attendu que M. P. maintient, en deuxième lieu, que la décision du 11 juin 2019 est contraire à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, tout d'abord, l'abrogation du permis de travail de M. P. ne constitue pas une ingérence « *prévues par la loi* » ; que l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 et l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel n° 2016-622 du 17 octobre 2016 n'imposent pas de refuser ou d'abroger un permis de travail en vertu de critères objectifs déterminés ; qu'il ne subordonne pas la délivrance et le renouvellement d'un permis de travail à une enquête ; qu'en effet, aussi bien l'enquête que les conséquences à en tirer sont, aux termes de ces articles, à l'entière discrétion de l'administration ; que le retrait du permis de travail de M. P. constitue, en l'état, une ingérence non prévue par la loi ; qu'ensuite, le retrait de permis de travail de M. P. ne saurait constituer « *une mesure nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* » ; qu'en effet, à la date de la

première décision de retrait, M. P. travaillait sur le territoire de la Principauté depuis dix-huit années, de 2000 à 2018, sans le moindre incident, ni le moindre trouble à l'ordre public, à la pleine satisfaction de tous ses anciens employeurs ; qu'en conséquence, il apparaît que la décision du 11 juin 2019 constitue une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 16 décembre 2019, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que dans la contre-requête ;

Attendu que le Ministre d'Etat ajoute, d'abord et contrairement à l'ambiguïté entretenue par la réplique, que la décision attaquée ne retire pas le permis de travail délivré le 22 mai 2017, mais ne vaut que pour le futur, sans remettre en cause la régularité du travail accompli par M. P. à Monaco entre la date de délivrance de son permis de travail et celle de son abrogation ;

Attendu, ensuite, que, selon le Ministre d'Etat, le requérant feint d'oublier que le permis de travail qui lui a été accordé le 22 mai 2017 en sa qualité d'étranger constitue une autorisation de police ; qu'en application de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016, la délivrance d'une autorisation de travail doit être précédée par une enquête diligentée par le Directeur de la Sûreté publique destinée à vérifier que le bénéficiaire de l'autorisation « présente les garanties appropriées » et que les agissements commis le cas échéant ne sont pas incompatibles avec l'autorisation qu'il sollicite ; que, de jurisprudence constante du pays voisin, une autorisation de police ne constitue pas une décision individuelle créatrice de droits, mais une simple « *décision à effets de droits* » ; qu'une telle mesure qui produit de simples effets de droits peut être abrogée sans délai, non seulement pour illégalité, mais pour simple opportunité ; qu'au cas présent, le permis de travail du 22 mai 2017 a été accordé à M. P. à la suite d'une erreur matérielle, comme le lui a expliqué le Conseiller de Gouvernement - Ministre de l'Intérieur dans sa lettre du 12 avril 2018 ; que c'était en effet par erreur que l'enquête administrative le concernant n'avait pas été communiquée à l'époque au service compétent ; que l'autorisation de police du 22 mai 2017 n'a pas créé de droit au profit de M. P. et pouvait par conséquent être abrogée à tout moment ; qu'en en toute hypothèse, le droit monégasque ne comporte pas de dispositions équivalentes à celles du pays voisin en matière de relations entre le public et l'administration, dispositions qui permettent l'abrogation ou le retrait d'une décision créatrice de droits entachée d'illégalité dans un délai de quatre mois suivant la prise de cette décision ; qu'il s'ensuit que, quand bien même le permis de travail du 22 mai 2017 serait-il considéré comme une décision ayant créé des droits, cette décision était illégale *ab initio* comme ayant été prise alors que la condition de moralité exigée d'un étranger bénéficiaire d'une autorisation de travail à Monaco n'était pas remplie du fait de sa

condamnation pénale ; que cette décision pouvait être abrogée sans délai ; qu'en définitive, toute l'argumentation de la requête fondée sur la sécurité juridique et inopérante dès lors, à titre principal qu'elle est strictement inapplicable en matière d'autorisation de police et qu'à titre subsidiaire, elle n'est pas applicable à Monaco en l'état de la législation monégasque ;

SUR CE,

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

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

Vu l'Ordonnance Souveraine n^o 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, notamment son article 8 ;

Vu la loi n^o 629 du 17 juillet 1957 modifiée, tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté, notamment son article 2 ;

Vu la loi n^o 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale, notamment son article 3 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n^o 16.675 du 18 février 2005 portant création d'une direction du travail, modifiée, notamment son article 1^{er} ;

Vu l'Arrêté ministériel n^o 2016-622 du 17 octobre 2016 portant application de l'article 3 de la loi n^o 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale, modifié, notamment son article 1^{er} ;

Vu l'Ordonnance du 14 août 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 30 décembre 2019 ;

Vu l'Ordonnance du 17 février 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 22 mars 2021 ;

Oui Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant, en son rapport ;

Oui Maître Jean-Charles S. GARDETTO, Avocat-Défenseur, pour Monsieur A. P. ;

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

Oui Madame le Procureur Général en ses conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée ;

La parole ayant été donnée en derniers aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant que Monsieur A. P. demande au Tribunal Suprême d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 11 juin 2019 de la Direction du travail abrogeant le permis de travail qui lui a été délivré le 22 mai 2017 et de condamner l'Etat de Monaco à réparer le préjudice qu'il estime avoir subi ;

Sur les conclusions à fin d'annulation

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes des premier et deuxième alinéas de l'article 1^{er} de la loi n° 629 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, d'autre part, que l'article 3 de la loi n° 1.430 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'Etat 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 autorisations d'embauchage* » au nombre des décisions qui doivent être précédées d'une enquête ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la décision attaquée est fondée sur les résultats d'une enquête réalisée par la Direction de la Sûreté publique en application des dispositions citées ci-dessus ; que cette enquête a révélé que M. P. avait fait l'objet d'une condamnation en Italie à une peine de vingt-deux mois d'emprisonnement pour infraction à la législation sur les stupéfiants ; que la Direction du travail a estimé que, dès lors, il ne présentait pas les « *garanties appropriées* » pour poursuivre son activité professionnelle sur le territoire monégasque ;

5. Considérant que, si la décision attaquée évoque de manière impropre l'annulation du permis de travail de M. P., il ressort des écritures du Ministre d'Etat que le Directeur du Travail a, en réalité, entendu abroger la décision accordant le permis de travail du 22 mai 2017 ;

6. Considérant, en premier lieu, que, eu égard aux caractéristiques de l'emploi de valet dans les hôtels de la Principauté et à la nature des faits pour lesquels M. P. a été condamné pénalement par la justice italienne en 2011, le Directeur du Travail a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que le requérant ne présentait pas, à la date à laquelle il a pris sa décision, les garanties appropriées à l'occupation d'un tel emploi ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que le principe de sécurité juridique est inhérent à l'affirmation constitutionnelle de la Principauté de Monaco en tant qu'Etat de droit ; que le respect de ce principe par toutes les autorités publiques participe à la garantie des droits fondamentaux consacrés par le titre III de la Constitution ; qu'il appartient ainsi à l'ensemble des autorités publiques de respecter les exigences découlant du principe de sécurité juridique et au Tribunal Suprême d'en assurer la protection conformément à la mission que lui confère la Constitution ; qu'ainsi que l'a jugé le Tribunal Suprême dans une décision du 29 novembre 2018, « *ce principe protège la confiance légitimement placée dans la non mutabilité de certains actes juridiques* » ; que, contrairement à ce qu'affirme le Ministre d'Etat dans ses écritures, en citant pourtant la décision susmentionnée, ce principe s'applique aux actes administratifs unilatéraux ;

8. Considérant que la circonstance, pour regrettable qu'elle soit, que l'Administration ait délivré à M. P. un permis de travail postérieurement à sa condamnation pénale est sans incidence sur la décision légale d'abroger cette autorisation administrative ; que par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique doit être écarté ;

9. Considérant, en dernier lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit au considérant 6 que les moyens tirés de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et familiale et, en tout état de cause, du droit de propriété, doivent être écartés ;

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

Sur les conclusions à fin d'indemnisation

11. Considérant qu'il résulte du 1^o du B de l'article 90 de la Constitution que le rejet des conclusions à fin d'annulation entraîne par voie de conséquence celui des conclusions à fin indemnitaire ; que la demande indemnitaire présentée par M. P. doit donc être rejetée ;

DECIDE :

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

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

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, Stéphane BRACONNIER, Pierre de MONTALIVET, Membres titulaires, et Guillaume DRAGO, Membre suppléant, rapporteur,

et prononcé le six avril deux mille vingt et un 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,