

Affaire :
Madame M. G. épouse L.
Monsieur L. L.
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 23 mars 2021
Lecture du 6 avril 2021

Recours en annulation de la décision de la Direction de la Sûreté publique n°42182CR du 26 décembre 2019 décidant du rejet de la demande de duplicata formée par Madame M. G., épouse L. et du retrait de sa carte de résident, décision notifiée par procès-verbal en date du 3 février 2020 ; de la décision n° 42181 du 16 décembre 2019 décidant du rejet de demande de première carte de résident de Monsieur L. L., décision notifiée par procès-verbal en date du 3 février 2020.

En la cause de :

- 1) Madame M. G., épouse L. ;**
- 2) Monsieur L. L. ;**

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Christine PASQUIER-CIULLA**, 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 SUPREME
Siégeant et délibérant en Assemblée plénière

Vu la requête, présentée par Madame M. G., épouse L. et Monsieur L. L., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 2 septembre 2020 sous le numéro **TS 2020-15**, tendant à l'annulation, d'une part, de la décision de refus de la demande de duplicata de carte de séjour de résident présentée par Mme G. épouse L. et, d'autre part, de la décision de refus de la demande de carte de séjour de résident présentée par M. L., ainsi qu'à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que Mme G. épouse L. expose qu'elle est née à Nice et réside depuis sa naissance à Monaco ; qu'elle a poursuivi ses études supérieures à Paris et Bordeaux avant de revenir habiter à Monaco en 2013 ; qu'elle a M. L. le 19 août 2017 alors qu'elle résidait avec sa mère et sa sœur sis 4 lacets Saint-Léon à Monaco ; que Mme G. épouse L. a ensuite présenté plusieurs demandes de location auprès de la Direction de l'Habitat en qualité de personne protégée au sens de l'article 3 de la loi n° 1.235 du 28 décembre 2000 mais que faute de réponse positive à ses demandes, elle est devenue cotitulaire du bail locatif sis 4 lacets Saint-Léon avec sa mère le 24 octobre 2018 ; que le 8 juillet 2019, M. L. a quitté son logement à Beausoleil pour s'installer 4 lacets Saint-Léon avec son épouse et la mère de celle-ci ;

Attendu que Mme G. épouse L. était titulaire d'une carte de séjour de résident privilégié délivrée le 16 juin 2016 et valable jusqu'au 10 décembre 2022 ; qu'elle a formulé une demande de duplicata de cette carte le 8 novembre 2019 suite à un changement d'état civil ; que sa demande a été rejetée par la Direction de la Sûreté Publique par une décision du 26 décembre 2019 au motif, notamment, qu'elle était propriétaire depuis le 7 juin 2019 d'un appartement situé à Menton dont l'examen des relevés d'électricité et de gaz avait révélé des consommations conséquentes ; que la Direction de la Sûreté Publique a ainsi estimé que sa résidence à Monaco n'était pas effective ; que M. L. a formulé une demande de délivrance de première carte de séjour de résident le 22 novembre 2019 et que sa demande a également été rejetée par une décision du 16 décembre 2019 de la Direction de la Sûreté Publique ;

Attendu que Mme G. épouse L. soutient, en premier lieu, que la décision rejetant sa demande est irrégulière, faute pour l'Administration de lui avoir communiqué le rapport d'enquête dont il ressortirait qu'elle ne réside pas à Monaco ; qu'elle se trouve, en effet, dans l'impossibilité de prendre connaissance des motifs de la décision et que le Tribunal Suprême n'est également pas mis en mesure d'exercer son contrôle de légalité ; que dans sa décision du 3 décembre

2015, *Sieur I. RI. c/ Etat de Monaco*, le Tribunal Suprême a constaté que l'absence de communication d'une note du Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur l'empêchait d'exercer un tel contrôle ;

Attendu que Mme G. épouse L. fait valoir, en deuxième lieu, la décision rejetant sa demande méconnaît les exigences énoncées par l'article 2 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 ; qu'en effet, elle est fondée sur la circonstance que la demande de son époux a été rejetée alors même que ce rejet n'a pas fait l'objet de motivation conformément à l'article 6 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 ;

Attendu que la requérante estime, en troisième lieu, que le motif de la décision selon lequel sa résidence à Monaco ne serait pas effective est entachée d'une erreur de fait ; qu'elle produit le nombre de validation de sa carte autobus de la Compagnie des autobus de Monaco ;

Attendu que Mme G. épouse L. et M. L. soutiennent, en quatrième lieu, que les décisions qu'ils attaquent ne sont pas légalement fondées ;

Attendu qu'ils contestent, à ce titre, le motif pris en ce que Mme G. épouse L. a signalé tardivement son changement de situation martiale ; que l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 réglementant les conditions de séjour des étrangers en Principauté ne fait en aucun cas mention d'un délai durant lequel les administrés devraient signaler tout changement de situation ; que son article 7 prévoit que c'est lors de la demande de renouvellement de la carte de séjour que « *tout changement dans la situation de l'intéressé* » doit être signalé ;

Attendu que les requérants entendent également préciser que la requérante ne réside pas « chez sa mère » mais est cotitulaire du bail dont elle paye le loyer avec son époux ; que M. L. n'a pas déclaré vivre avec son épouse et sa belle-mère dans un appartement de deux pièces principales dès lors que cet appartement contient deux chambres ; que, d'ailleurs, Mme G. épouse L. a vécu que pendant plus de 30 ans dans cet appartement avec sa mère et sa sœur sans que cela ait fait obstacle à la délivrance d'une carte de séjour ;

Attendu que Madame G. épouse L. et M. L. font valoir, en outre, que si l'Administration monégasque invoque les « consommations conséquentes » d'électricité et de gaz de l'appartement possédé par la requérante à Menton, la consommation de gaz relative à l'appartement monégasque, qui s'établit à 1984 kWh par trimestre, est supérieure à celle relative à l'appartement de Menton, qui est de 1313 kWh par trimestre ; qu'au demeurant, les consommations conséquentes d'électricité et de gaz relevées par l'Administration ne sont que prévisionnelles ;

Attendu que Madame G. épouse L. estime, en cinquième lieu, que le rejet de sa demande de renouvellement de carte de résident constitue une

violation de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés et des libertés fondamentales ; que dans ses décisions du 27 août 2004, *Connors c. Royaume-Uni*, et du 21 juin 2011, *Orlic c. Croatie*, la Cour européenne des droits de l'homme a exigé des autorités qu'elles prennent en considération, outre les conditions prévues par le droit national, les circonstances individuelles en cause afin que la perte du domicile soit proportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis ; qu'en l'espèce, le refus opposé à la demande de la requérante a remis en cause son identité en ce qu'elle implique, pour elle, de quitter le pays où elle réside depuis sa naissance ; qu'elle produit au soutien de son affirmation des témoignages d'amis, de voisin et de membres de sa famille ;

Attendu qu'ils ajoutent que l'annulation de la seule décision de refus opposée à la demande de Mme G. épouse L. constituerait une violation de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors qu'une telle situation ne permettrait qu'à Mme G. épouse L. de résider à Monaco et contraindrait M. L. à quitter la Principauté ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 3 novembre 2020, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête, à titre principal pour irrecevabilité et à titre subsidiaire au fond ainsi, en tout état de cause, qu'à la condamnation des requérants aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat soulève, tout d'abord, une exception d'irrecevabilité de la requête en tant qu'elle émane de M. L. en raison tirée du caractère collectif de la requête présentée par Mme G. épouse L. et M. L. à l'encontre des deux décisions administratives rejetant leurs demandes respectives ; que seule la demande présentée par Mme G. épouse L. est recevable ; que le Tribunal Suprême s'est déjà prononcé sur un tel cas dans une décision du 27 novembre 1963, *Syndicat des jeux, Cadres et Assimilés de la Société des Bains de Mers et du Cercle des étrangers de Monaco* ; que la jurisprudence du Conseil d'Etat français admettant les requêtes collectives ne concerne que les requêtes formées par plusieurs requérants contre une même décision ou par un seul requérant contre plusieurs décisions ; qu'en l'espèce, la requête est irrecevable en tant qu'elle émane de M. L. dès lors qu'elle a été formée par deux requérants distincts attaquant deux décisions distinctes ;

Attendu que le Ministre d'Etat conclut, en tout état de cause, au rejet au fond de la requête ;

Attendu, en premier lieu, concernant la légalité externe de la décision attaquée, que si la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des décisions administratives impose que celles-ci comportent l'énoncé des considérations de droit et de fait qui leur servent de fondement, elle n'exige pas la transmission à l'intéressé d'un rapport d'enquête lorsqu'il existe ; que, par ailleurs,

la décision de rejet opposée à M. L. peut figurer à titre d'élément de fait dans la motivation d'une autre décision administrative et ce en dépit du fait que cette décision de rejet n'a pas à être motivée ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en deuxième lieu, que les décisions attaquées sont légalement fondées ;

Attendu qu'en effet, la production de l'avenant au bail au nom de Mme G. épouse L. est inopérante dès lors que c'est au motif que celle-ci habitait dans son appartement à Menton que l'autorité administrative a opposé un refus à sa demande ; que, par ailleurs, la circonstance que la requérante se soit abstenue de signaler à la Direction de la Sûreté Publique son changement de situation maritale n'est pas en soi un motif mais constitue un indice d'un état d'esprit de dissimulation chez la requérante ; qu'en outre, les informations communiquées par la requérante sont en contradiction avec celles fournies par son mari ; qu'en effet, ce dernier a affirmé, dans sa première demande de carte de séjour de résident, que l'appartement du 4 lacets Saint-Léon comportait deux pièces principales, tandis que son épouse affirme qu'il comporte en réalité trois pièces dont deux chambres ; que l'avenant décrit l'appartement comme comportant une « chambre » au singulier et que les photographies censées établir l'existence de deux chambres sont dénuées de valeur probante car trop imprécises ; que, configuré ainsi, l'appartement du 4 lacets Saint-Léon est inadapté pour un couple vivant avec la mère de l'épouse ; qu'enfin, l'argument selon lequel l'état de santé de la mère de la requérante justifie la présence de la famille est erroné dès lors que l'attestation médicale qualifie de « souhaitable » la présence de la famille sans l'exiger toutefois ;

Attendu que le Ministre d'Etat ajoute, sur l'ensemble des éléments de fait invoqués par les requérants, que si les factures d'électricité et de gaz correspondent à des consommations prévisionnelles, elles révèlent que Mme G. épouse L. a dû recevoir début juillet 2020 une facture de solde de gaz et une facture de solde d'électricité précisant le montant de la consommation réelle ; que ces factures n'ont pas été produites par la requérante, ni au soutien de recours gracieux ou hiérarchique, ni au soutien de la requête ; que les témoignages de voisin et proches n'ont pas de valeur probante dès lors qu'ils peuvent être suspectés de complaisance ; que les relevés de la carte autobus de la Compagnie des autobus de Monaco ne comportent aucune précision concernant les trajets effectués ;

Attendu que le Ministre d'Etat estime, en troisième lieu, que la « perte de domicile » qu'impliquerait le retrait de la carte de résident de Mme G. épouse L. n'entraînerait aucune 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 dès lors que l'intéressée est propriétaire d'un appartement à Menton, à moins de dix kilomètres et une demi-heure de trajet de Monaco ; qu'elle peut vivre aisément à Menton avec

son conjoint tout en continuant à travailler à Monaco et en conservant des rapports étroits avec sa mère ; que les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme invoquées par les requérants ne sont pas transposables au cas d'espèce dès lors qu'elles concernent l'une et l'autre des expulsions de locataires ;

Attendu que le Ministre d'Etat argue, en dernier lieu et subsidiairement, que le refus opposé à M. L. ne l'empêche pas de vivre avec son épouse dès lors que les décisions attaquées permettent parfaitement aux époux de résider ensemble à Menton ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 3 décembre 2020, par laquelle les requérants tendent aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Attendu que Mme G. épouse L. et M. L. soutiennent, tout d'abord, que la fin de non-recevoir soulevée par le Ministre d'Etat doit être rejetée ; que le Tribunal Suprême a jugé, dans sa décision 2017-13 et 2018-01 du 19 juin 2018, qu'« *eu égard à l'objet des décisions attaquées et aux conditions dans lesquelles elles ont été prises, les requêtes présentent entre elles un lien suffisant ; que dès lors, les fins de non-recevoir tirées du caractère collectif de la requête doivent être écartées* » ; qu'en l'espèce, la demande de première carte de séjour de résident présentée par M. L. et la demande de duplicata présentée par Mme G. épouse L. ont été instruites ensemble et que les époux se sont vu notifier ensemble le rejet de leurs demandes respectives ; que, par conséquent, leurs demandes respectives présentent un lien tel qu'il serait conforme au principe d'une bonne administration de la justice de les juger ensemble ;

Attendu que les requérants ajoutent, sur la légalité externe de la décision de refus opposée à Mme G. épouse L., que l'autorité administrative était tenue de lui communiquer le rapport dont elle fait mention dans sa décision ; que, dans une décision du 3 décembre 2015, *Sieur I. RI. c/ Etat de Monaco*, le Tribunal Suprême a ordonné au Ministre d'Etat de « *produire dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision tous éléments permettant au Tribunal Suprême d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision attaquée* » ;

Attendu que les requérants présentent une attestation de l'agence immobilière établissant que Mme G. épouse L. est cotitulaire du bail ainsi que le témoignage du concierge de l'immeuble de Menton pour contester l'affirmation du Ministre d'Etat selon laquelle elle y résiderait ; que celui-ci atteste qu'il s'agit de la résidence secondaire de la requérante ;

Attendu que Mme G. épouse L. estime, par ailleurs, que l'affirmation du Ministre d'Etat selon laquelle son retard à informer l'Administration de son changement marital ne serait qu'un indice et non un motif du refus qui lui a été opposé révèle le caractère disproportionné et arbitraire de

cette décision ; qu'une telle décision ne devrait pas être fondée sur des suspicions ;

Attendu que les requérants réaffirment, en outre, en s'appuyant sur un constat d'huissier, que l'appartement sis 4 lacets Saint-Léon est composé de deux chambres ; qu'ils critiquent la remise en cause par le Ministre d'Etat de la valeur probante des témoignages et des attestations de leur entourage ; que les témoins n'auraient pas pris le risque de se rendre coupable de faux témoignages sanctionnés par un emprisonnement de six mois à trois ans d'emprisonnement et d'une amende d'un montant variant entre 2.250 et 9.000 euros ; que Mme G. épouse L. produit des confirmations de restitutions de MonaBike après avoir emprunté des vélos électriques de la Principauté ; que ces éléments sont suffisamment précis dès lors que la station de départ et la station d'arrivée sont précisées ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 5 janvier 2021, 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, en premier lieu, que la circonstance que la décision de rejet opposée à la demande de première carte de séjour de résident présentée par M. L. échappe à l'obligation de motivation ne fait pas obstacle à ce que l'intervention de cette décision constitue un motif de retrait de la carte de résident de Mme G. épouse L. ;

Attendu qu'il estime, en deuxième lieu, que les attestations produites par les requérants sont vaines dès lors que Mme G. épouse L. est propriétaire d'un appartement situé à Menton à proximité immédiate de son lieu de travail et que les relevés de consommation de gaz et d'électricité relatifs à cet appartement révèlent qu'il est occupé et que la requérante n'indique pas qu'il le serait par un tiers ;

Attendu que le Ministre d'Etat entend, en troisième lieu, réaffirmer que le silence conservé par la requérante sur le changement de sa situation maritale constitue un indice sérieux tendant à établir qu'elle a souhaité que les services de l'Etat ne soient pas mis en mesure de tirer les conséquences de la modification de sa situation matrimoniale ; que les requérants se bornent à invoquer l'absence d'obligation de notifier cette modification ;

Attendu que le Ministre d'Etat fait valoir, en quatrième lieu, que la circonstance que les factures de gaz seraient plus importantes concernant l'appartement de Monaco que celui de Menton est sans portée dès lors que l'appartement de Monaco est occupé par la mère de Mme G. épouse L. ; que les requérants ne précisent pas à quels usages correspond les consommations de gaz ;

Attendu que le Ministre d'Etat, estime, en cinquième lieu, que les nouvelles attestations produites par les requérants n'ont pas davantage de valeur probante que les premières ; que la circonstance, à la supposer avérée, que la requérante croise régulièrement certains voisins de l'appartement où réside sa mère n'établit pas sa résidence effective dans cet appartement mais uniquement le fait qu'elle s'y rend souvent ; que les confirmations de restitution de MonaBike n'établissent pas la résidence effective de la requérante à Monaco dès lors que, comme les trajets effectués en autobus de la Compagnie des autobus de Monaco, la requérante n'établit pas avec précision les trajets effectués ;

Attendu, en dernier lieu, selon le Ministre d'Etat, que Mme G. épouse L. ne saurait être considérée comme « un enfant du pays » dès lors qu'elle est née d'une mère qui ne s'est installée à Monaco qu'en 1977 ; que le moyen tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales devra être rejeté ;

SUR CE,

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 1° du B de l'article 90 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

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

Vu la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 relative à la préservation de la sécurité nationale ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté ;

Vu 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 relative à la préservation de la sécurité nationale ;

Vu l'Ordonnance du 4 septembre 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Stéphane BRACONNIER, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 14 janvier 2021 ;

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 23 mars 2021 ;

Où Monsieur Stéphane BRACONNIER, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Christine PASQUIER-CIULLA, Avocat-Défenseur, pour Madame G. épouse L. et Monsieur L. ;

Où Maître François MOLINIE, Président de l'Ordre des Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'Etat ;

Où Monsieur le Procureur Général Adjoint en ses conclusions tendant au rejet de la requête ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant que par une décision du 16 septembre 2019, la Direction de la Sûreté Publique a rejeté la demande de Monsieur L. L. tendant à la délivrance d'une première carte de séjour de résident ; que par une décision du 26 septembre 2019, la même Direction a abrogé la décision d'octroi de la carte de séjour de résident privilégié de Madame M. G. épouse L. et a refusé, en conséquence, de lui en délivrer un duplicata de cette carte ; que Mme G. épouse L. et M. L. demandent au Tribunal Suprême l'annulation pour excès de pouvoir de ces deux décisions ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le Ministre d'Etat

2. Considérant que les décisions attaquées sont relatives concernent le séjour en Principauté des deux requérants, mariés depuis 2017 ; que ceux-ci ont intérêt non seulement à ce que leur propre demande soit acceptée mais aussi à ce que celle de leur conjoint le soit ; que les requérants prétendent tous les deux résider au 4 lacets Saint-Léon ; que dans ces conditions, les conclusions à fin d'annulation de l'une et l'autre des décisions attaquées présentent un lien suffisant ; que, dès lors, le Ministre d'Etat n'est pas fondé à soutenir que la requête présenterait un caractère collectif et que, par suite, les conclusions à fin d'annulation de la décision rejetant la demande de M. L. devraient être déclarées irrecevables ;

Sur les conclusions à fin d'annulation

3. Considérant que les décisions attaquées sont fondées sur la circonstance que Mme G. épouse L. ne résiderait pas de manière effective à Monaco ; que, toutefois, les éléments sur lesquels se fonde la Direction de la sûreté publique ne sont pas de nature à remettre en cause l'affirmation de Mme G. épouse L., étayée par plusieurs pièces du dossier, selon laquelle elle et son époux résident effectivement à Monaco ; qu'en particulier, la seule circonstance que Mme G. épouse L. soit propriétaire d'un appartement à Menton dont elle a la libre disposition ne peut suffire à établir l'absence d'effectivité de sa résidence en Principauté ; que, dès lors, les décisions d'abrogation de la carte de séjour de résident privilégié de Mme G. épouse L. et de refus de délivrance à M. L. d'une première carte de séjour de résident sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, Mme G. épouse L. et de M. L. sont fondés à demander l'annulation des décisions qu'ils attaquent ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Les décisions des 16 et 26 septembre 2019 de la Direction de la Sûreté Publique sont annulées.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de l'Etat.

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, rapporteur, Membre titulaire, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, et Monsieur Guillaume DRAGO, Membres suppléants,

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,