

Affaire :
Monsieur L. I.
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 18 novembre 2021
Lecture du 2 décembre 2021

Recours en annulation de la décision du 28 mai 2019 du Directeur de la Sûreté publique rejetant la demande de carte de séjour de résident de Monsieur L. I., ainsi que la décision implicite du Ministre d'Etat rejetant son recours hiérarchique.

En la cause de :

Monsieur L. I. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Arnaud ZABALDANO**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, plaidant par ledit Avocat-Défenseur, substitué par **Maître Arnaud CHEYNUT**, Avocat près la même cour ;

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 Monsieur L. I., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 16 mars 2020 sous le numéro **TS 2020-10**, tendant à l'annulation de la décision du 28 mai 2019 du Directeur de la Sûreté publique rejetant la demande de carte de séjour de résident de Monsieur L. I. et de la décision implicite du Ministre d'Etat rejetant son recours hiérarchique

exercé le 25 septembre 2019 ainsi qu'à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que, selon la requête, Monsieur L. I. a été diplômé en sciences géologiques en 1969 et a exercé la profession de professeur de physique de 1971 à 1985 puis celle de comptable à compter de 1985 et ce jusqu'en 2018, année de son départ à la retraite ; qu'il est divorcé de Mme R. P. depuis le 11 novembre 1992 et père de deux enfants, E., née de son union libre avec Mme F. D. et A., né de son union libre avec Mme M. U. E. I. ; qu'à ce jour, A. et sa mère vivent au domicile de M. I. à Acqui Terme où A., âgé de 9 ans, est scolarisé ; que suite à des différends avec sa dernière compagne, le couple a toutefois convenu de se séparer ; que dans ce contexte, M. I. a souhaité concrétiser son projet de s'établir en Principauté afin de profiter de sa retraite et de pouvoir laisser l'usage du domicile d'Acqui Terme, dont il est propriétaire, à sa compagne et à son fils ; qu'il s'est ainsi porté acquéreur d'un appartement à Monaco ; que le 20 décembre 2018, M. I. a adressé à la Direction de la Sûreté publique une demande de première carte de séjour de résident ; que le 28 mai 2019, cette demande a toutefois fait l'objet d'une décision de rejet du Directeur de la Sûreté publique ; que cette décision a été signifiée à M. I. le 2 août 2019 ; que le 25 septembre 2019, le requérant a formé auprès du Ministre d'Etat un recours hiérarchique, qui a été réceptionné par ce dernier le 3 octobre 2019 mais n'a donné lieu à aucune réponse ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, M. I. allègue, en premier lieu, que l'absence de motivation de la décision attaquée ne permet pas au Tribunal Suprême d'exercer son contrôle de la légalité de cet acte ; que si l'article 1^{er} de la loi n°1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs impose une obligation de motivation, à peine de nullité, pour toutes les « *décisions administratives à caractère individuel qui (...) 3° - refusent une autorisation ou un agrément* », cette exigence connaît toutefois des exceptions au nombre desquelles figurent les « *refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté* » ; que, si le Directeur de la Sûreté publique n'avait donc pas à motiver sa décision, le requérant doit toutefois être mis en mesure de la contester utilement ; que le Tribunal Suprême, aux fins d'apprécier la légalité des actes administratifs de l'annulation desquels il est saisi, doit également pouvoir vérifier les éléments ayant justifié ladite décision ; qu'en l'espèce, rien ne permet de connaître ni *a fortiori* de vérifier les éléments de fait ou de droit qui ont fondé la décision attaquée ; que cette décision se borne à faire référence aux « *instructions de Monsieur le Conseiller du Gouvernement - Ministre de l'Intérieur* », ce qui empêche le Tribunal Suprême d'exercer un contrôle effectif ; que cette décision encourt, pour ce motif, l'annulation ;

Attendu que le requérant soutient, en deuxième lieu et en tout état de cause, que les conditions prévues par l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du

19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté sont parfaitement remplies en l'espèce ; qu'en effet, M. I., détenteur d'un passeport italien valable jusqu'au 13 novembre 2027, remplit les conditions requises pour la délivrance d'une carte de séjour de résident temporaire, conformément aux termes de l'article 6 de ladite Ordonnance Souveraine, qui dispose que « *l'étranger qui sollicite, pour la première fois, une carte de séjour de résident doit présenter, à l'appui de sa requête (...) les pièces justificatives de moyens suffisants d'existence, s'il n'entend exercer aucune profession* » ; que M. I. a produit une attestation bancaire justifiant de moyens suffisants pour assurer ses besoins ; qu'en outre, il a communiqué un extrait de son casier judiciaire vierge sur le territoire de la Principauté ainsi que sur le territoire italien ; qu'il estime en conséquence ne représenter aucune menace susceptible de justifier un quelconque refus de carte de séjour de résident pour un motif d'ordre public ; que M. I. remplissant les conditions fixées par l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964 pour l'octroi d'une première carte de séjour de résident, le refus de sa demande ne peut résulter que d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 17 juin 2020, par laquelle Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de M. I. aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat fait valoir, en premier lieu, que la requête de M. I. ne pourrait être recevable que si l'intéressé établissait qu'il a bien présenté à l'encontre de la décision qu'il attaque un recours hiérarchique régulier ayant eu pour effet de proroger le délai de recours contentieux ; que tel n'est pas le cas, M. I. ayant versé aux débats un document apparemment destiné au Ministre d'Etat, mais il n'est pas établi qu'il a été expédié et, dans l'affirmative, à quelle date, à quelle adresse il aurait été envoyé, et selon quelles modalités ; que selon le Ministre d'Etat, cette lettre est dépourvue de date certaine et n'a pas pu proroger le délai de recours contentieux, lequel était ainsi expiré depuis le 2 octobre 2019 ; que, par suite, la requête est irrecevable en raison de son caractère tardif ;

Attendu, en deuxième lieu, que selon le Ministre d'Etat, le requérant n'invoque aucune insuffisance de motivation et ne soulève, par conséquent, aucun moyen de légalité externe ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en dernier lieu, que les conditions énoncées à l'article 6 de l'Ordonnance du 19 mars 1964 sont de simples conditions formelles, nécessaires mais non suffisantes ; que l'autorité de police dispose, en effet, d'un entier pouvoir, au vu des informations en sa possession, pour apprécier si la présence sur le territoire monégasque du demandeur d'une première carte de séjour de résident ne pourrait constituer une menace pour l'ordre et la tranquillité publique ou privée à Monaco ; que selon le Ministre d'Etat, M. I. est connu des services de police la Principauté pour des faits de détention et usage

de faux billets à Monaco au mois de février 1997 ; qu'à cette date, il aurait « écoulé » 132 billets de faux dollars américains pour une valeur de 23.500 euros, auprès d'une banque monégasque ; que même si ces faits sont relativement anciens, ils entachent, à tout le moins, l'honnêteté de M. I. et justifient la décision des autorités monégasques de ne pas permettre la première installation à Monaco d'un étranger dont le comportement douteux pourrait constituer une menace pour la sécurité et la tranquillité publique ou privée ; que le Ministre d'Etat rappelle, à cet égard, que l'article 6 de l'Ordonnance du 19 mars 1964 confère un total pouvoir d'appréciation aux autorités compétentes pour délivrer la première carte de séjour de résident ou la « *retirer à tout moment* » si elles « *le jugent nécessaire* » ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 16 juillet 2020, par laquelle M. I. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que le requérant soutient, sur la fin de non-recevoir opposée par le Ministre d'Etat, que son recours hiérarchique a été valablement adressé au Ministre d'Etat par lettre recommandée avec accusé de réception en date du 25 septembre 2019, l'avis de réception ayant reçu le timbre du destinataire le 3 octobre 2019 ; qu'ainsi, l'existence et la régularité de son recours hiérarchique ne sont pas contestables ; que par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 15 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, le recours hiérarchique conserve le délai du recours contentieux ; que la décision de rejet de la demande de carte de séjour de résident a été notifiée à M. I. le 2 août 2019 ; que le délai pour agir contre cette décision est de deux mois à compter de sa notification ; que conformément aux articles 970 et 971 du code de procédure civile, les délais administratifs ne comprennent ni le jour d'où ils partent, le délai étant compté de quantième à quantième, ni le jour d'échéance ; que dans ces conditions, M. I. disposait d'un délai expirant le 3 octobre 2019 pour exercer son recours hiérarchique : que ce recours ayant été formé par lettre du 25 septembre 2019, reçue par le Ministre d'Etat le 3 octobre 2019, les délais ont été respectés et le délai de recours contentieux a bien été prorogé ; qu'enfin, en vertu de l'article 14 de la même Ordonnance Souveraine, faute de réponse du Ministre d'Etat dans les quatre mois du recours hiérarchique, M. I. a disposé d'un délai de deux mois à compter du 4 février 2020 pour former un recours contentieux ; que sa requête en date du 16 mars 2020 est ainsi incontestablement recevable ;

Attendu que M. I. allègue, sur le fond, que si le Ministre d'Etat fait valoir, dans sa contre-requête, qu'il est connu des services de police de la Principauté pour des faits de détention et usage de faux billets à Monaco en 1997, aucune pièce ne vient étayer cette affirmation ni la justifier légalement ; qu'au contraire, il n'a jamais fait l'objet d'une quelconque condamnation pour un tel

délict ni n'a fait l'objet d'aucune poursuite ; qu'en réalité, il a été victime d'une arnaque en Italie et n'a donc pas été inquiété pour cela ; qu'il justifie d'un casier judiciaire vierge tant à Monaco qu'en Italie ; que dans ces circonstances, aucun élément ne permet d'établir qu'il constitue une menace pour l'ordre public ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 14 août 2020, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu, toutefois, qu'il déclare ne pas maintenir la fin de non-recevoir opposée à la requête pour tardiveté ; qu'en effet, si un problème a affecté la transmission de la requête et des pièces qui y étaient jointes, il dispose désormais de l'accusé de réception du recours hiérarchique de M. I.;

Attendu que le Ministre d'Etat ajoute, par ailleurs, que le requérant ne conteste pas la matérialité des faits qui lui sont reprochés ; que les éléments de fait qu'il avance dans sa réplique sont inopérants, car même s'il n'y a pas eu de suites judiciaires, le fait d'avoir écoulé à Monaco des faux billets constitue un délit, ce qui suffit à justifier légalement la décision des autorités monégasques de ne pas permettre la première installation à Monaco de l'auteur de ce délit ;

SUR CE,

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 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° 8.019 du 26 mars 2020 portant suspension des délais de recours et de procédure par-devant le Tribunal Suprême pour faire face aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la pandémie de virus COVID-19 ;

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

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

Vu l'Ordonnance du 17 mars 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Stéphane BRACONNNIER, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 31 août 2020 ;

Vu l'Ordonnance du 13 octobre 2021, modifiée, par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 18 novembre 2021 ;

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

Où Maître Arnaud CHEYNUT, Avocat près la Cour d'appel de Monaco, substituant Maître Arnaud ZABALDANO, Avocat-Défenseur près la même Cour, pour Monsieur I. ;

Où Maître Jacques 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 tendant à ce qu'il soit fait droit à la requête de M. I. ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que Monsieur L. I. a adressé, le 20 décembre 2018, à la Direction de la Sûreté publique une demande de première carte de séjour de résident ; que par une décision du 28 mai 2019, notifiée le 2 août 2019, le Directeur de la Sûreté publique a rejeté cette demande ; que, par lettre du 25 septembre 2019, reçue le 3 octobre 2019, M. I. a formé un recours hiérarchique contre cette décision devant le Ministre d'Etat ; qu'une décision implicite de rejet de ce recours est née le 4 février 2020 ; que M. I. demande au Tribunal Suprême d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 28 mai 2019 du Directeur de la Sûreté publique et la décision implicite du Ministre d'Etat ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté : « *L'étranger qui sollicite, pour la première fois, une carte de séjour de résident doit présenter, à l'appui de sa requête : / – soit un permis de travail, ou un récépissé en tenant lieu, délivré par les services compétents ; / – soit les pièces justificatives de*

moyens suffisants d'existence, s'il n'entend exercer aucune profession. / La durée de validité de la carte de résident temporaire ne peut dépasser la durée de validité des documents et visas exigés pour entrer et séjourner dans la Principauté. / La carte de résident temporaire ne peut être renouvelée que si l'étranger satisfait aux conditions prévues aux alinéas ci-dessus. / Elle peut lui être retirée à tout moment, s'il est établi qu'il cesse de remplir ces mêmes conditions ou si les autorités compétentes le jugent nécessaires » ; 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 ; que l'autorité administrative dispose, en matière de première demande de carte de séjour de résident, d'un large pouvoir d'appréciation ; qu'elle ne saurait toutefois fonder sa décision sur des faits inexistantes ou matériellement inexacts ;

3. Considérant qu'il résulte des écritures du Ministre d'Etat que la décision de refus de délivrance à M. I. d'une première carte de séjour de résident est fondée sur la circonstance qu'il aurait, en 1997, « écoulé » cent trente-deux faux billets de dollars américains, pour une valeur de 23.500 euros, auprès d'une banque monégasque ; qu'il n'est pas contesté que le requérant n'a été ni poursuivi ni condamné pour de tels faits ; que, par ailleurs, le Ministre d'Etat ne produit aucune pièce permettant d'établir la réalité de ces faits ; que, par suite, M. I. est fondé à demander l'annulation des décisions qu'il attaque ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 28 mai 2019 du Directeur de la Sûreté publique et la décision implicite du Ministre d'Etat rejetant le recours hiérarchique contre cette décision 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, Officier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Vice-président, Philippe BLACHER, Stéphane BRACONNIER, rapporteur, et Pierre de MONTALIVET, Membres titulaires,

et prononcé le deux décembre deux mille vingt et un en présence du Ministère public par Monsieur Didier RIBES, assisté de Madame Bénédicte SEREN-PASTEAU, Greffier.

Le Greffier,

Le Président,