

Affaire :  
**Monsieur A-G. V.**  
Contre :  
**Etat de Monaco**

# **DECISION**

**Audience du 17 novembre 2021**  
**Lecture du 2 décembre 2021**

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 19 février 2020 du Directeur de la Sûreté publique refusant de délivrer à Monsieur A-G V. une première carte de séjour de résident.

**En la cause de :**

**Monsieur A-G. 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 SUPREME**  
**Siégeant et délibérant en Assemblée plénière**

**Vu la requête** présentée par Monsieur A-G. V., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 11 septembre 2020 sous le numéro **TS 2020-16**, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 19 février 2020 par laquelle le Directeur de la Sûreté publique a rejeté sa demande de délivrance d'une première carte de séjour de résident et,

d'autre part, à la condamnation de l'Etat de Monaco aux entiers dépens ;

### **CE FAIRE :**

Attendu que M. V., de nationalité italienne, aujourd'hui domicilié à Beausoleil (France), expose avoir été admis, pour l'année scolaire 2019/2020, à l'International University of Monaco (IUM), dont il a suivi les cours avec sérieux et assiduité ; qu'il a loué un appartement dans l'immeuble « Le Beau Rivage », à Monaco, pour une durée d'une année, moyennant un loyer annuel de 43.200 euros, payé en une fois de façon anticipée, outre une provision sur charges de 3.600 euros et un dépôt de garantie de 10.800 euros, ; qu'il a en outre réglé les droits d'enregistrement et la commission d'agence immobilière ; qu'il a présenté une demande de carte de séjour de résident en Principauté ; que lors d'un premier rendez-vous le 10 décembre 2019, il a remis les pièces nécessaires à l'officier de police judiciaire en charge du dossier ; qu'à la demande de ce dernier, faite en janvier 2020, il a communiqué le justificatif du dépôt sur son compte bancaire de la somme supplémentaire de 70.000 euros ; que, comme il lui était demandé par un courrier reçu le 5 mars 2020, il s'est présenté le lendemain au Service des Résidents ; qu'il lui a été annoncé que la délivrance d'une carte de séjour lui avait été refusée par décision du 19 février 2020 du Directeur de la Sûreté publique ; que, par lettre recommandée avec avis de réception du 17 mars 2020, il a formé devant ce dernier un recours gracieux, affirmant ne pas constituer un risque de trouble à l'ordre public ; que, par lettre recommandée avec avis de réception du même jour, il a également saisi Madame le Haut Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation ; que celle-ci a joint les services concernés mais n'a pu obtenir de leur part la transmission des informations relatives au dossier du requérant ; que son recours gracieux ayant été implicitement rejeté, il demande au Tribunal Suprême l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 19 février 2020 ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, M. V. soutient, en premier lieu, que la décision attaquée n'est pas motivée et, partant, ne justifie pas d'un risque de trouble à l'ordre public ; qu'en l'espèce, rien dans les activités de M. V. ne saurait être considéré comme constitutif d'un quelconque trouble à l'ordre public justifiant le recours à une telle mesure de police ; qu'il est demandé au Tribunal Suprême de prescrire une mesure d'instruction aux fins d'inviter le Ministre d'Etat à produire tous éléments lui permettant d'exercer son contrôle ;

Attendu, en deuxième lieu, que le requérant soutient que la décision attaquée a été prise en violation des dispositions de l'Ordonnance Souveraine n° 4.524 du 30 octobre 2013 instituant un Haut Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation ; qu'en effet, l'Administration

a refusé de transmettre au Haut Commissaire les informations relatives au dossier du requérant ; que le Gouvernement a non seulement opposé le caractère confidentiel des informations demandées mais encore, n'a pas souhaité les communiquer de façon confidentielle au Haut Commissaire ; que, par conséquent, il a été fait obstruction au droit du requérant de prendre connaissance des motifs de la décision attaquée et, partant, à son droit de se défendre ; que, dès lors, le Ministre d'Etat devra transmettre tout document utile à cet égard dans le cadre de la procédure ;

Attendu, en dernier lieu, que, selon le requérant, la décision attaquée a été prise en violation des stipulations des paragraphes 1<sup>er</sup> et 3 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1<sup>er</sup> du septième protocole additionnel à cette convention ; que, tout d'abord, l'article 1<sup>er</sup> dudit protocole prévoit qu'une personne qui a fait l'objet d'une expulsion, entendue comme la « *mesure qui oblige un étranger à quitter le territoire d'un Etat* », a le droit de s'expliquer sur la situation qui a entraîné la mesure d'expulsion ; qu'en l'espèce, il a été demandé à M. V. de quitter la Principauté sous deux mois, alors que le délai de réponse d'un recours gracieux est de quatre mois maximum ; qu'il a dû quitter la Principauté sans même avoir pu se défendre ; qu'en outre, en vertu de l'article 6 § 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le requérant aurait dû être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la cause de la décision prise à son encontre ; que l'absence de remise d'un écrit lui permettant de formuler une réplique porte incontestablement atteinte aux droits de la défense tels qu'ils sont protégés par l'article 6 de ladite convention ; qu'enfin, le requérant soutient que la décision attaquée porte atteinte à la liberté d'aller et venir ;

**Vu la contre-requête**, enregistrée au Greffe Général le 6 novembre 2020, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu, en premier lieu, que le Ministre d'Etat soutient que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'Ordonnance Souveraine du 30 octobre 2013 instituant le Haut Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation est inopérant et, en tout état de cause, mal fondé ; qu'il est, tout d'abord, inopérant dès lors qu'une méconnaissance de cette Ordonnance Souveraine ne peut avoir aucune influence sur la légalité d'une décision de refus de carte de séjour ; que la procédure de médiation engagée par M. V. ne constitue nullement un préalable obligatoire à la saisine du Tribunal Suprême, puisqu'elle ne peut, par hypothèse même, être engagée que postérieurement à la prise de la décision critiquée, dont la légalité s'apprécie

exclusivement à la date à laquelle elle est intervenue ; qu'il s'agit d'une démarche facultative, étrangère à la procédure d'édiction de la décision et qui n'influe pas sur sa légalité ; que le moyen est, de surcroît et en tout état de cause, mal fondé ; que, d'une part, l'autorité administrative compétente, lorsqu'elle est saisie dans le cadre d'une procédure de médiation, est en droit de refuser de communiquer la motivation d'une décision portant refus d'une première demande de titre de séjour ; que le législateur a, en effet, exclu ce type de décision de l'obligation de motivation instituée par la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ; que les dispositions de l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine du 30 octobre 2013 autorisent de même l'Administration à refuser la communication de certains documents à raison du caractère secret ou confidentiel des informations sollicitées ; que, d'autre part, ce refus satisfait aux exigences de l'Ordonnance Souveraine du 30 octobre 2013 ; qu'il doit, en effet, être motivé par référence à un certain nombre de considérations précisées au premier alinéa de l'article 22, tenant en particulier « à la sûreté de l'Etat ou à la sécurité des personnes et des biens » ; que cette motivation s'impose également lorsque le Haut Commissaire sollicite des informations « à titre confidentiel », dans l'hypothèse envisagée au deuxième alinéa de ce même article 22 ; que, précisément, en l'espèce, le refus de communication des motifs de la décision attaquée a été motivé par des considérations de « police » ;

Attendu, en deuxième lieu, que le Ministre d'Etat tient à préciser que le refus de délivrance de la première carte de séjour de résident opposé à M. V. était fondé sur l'absence de production par l'intéressé de documents justificatifs établissant qu'il disposerait de moyens suffisants d'existence à Monaco, comme l'exige 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 ; que lors de l'instruction de sa demande, M. V. a reconnu qu'étant étudiant, il n'exercerait à Monaco aucune profession rémunérée, qu'il n'y était propriétaire d'aucun bien immobilier et qu'il disposait seulement de la somme de 3 000 euros sur un compte ouvert au Crédit Lyonnais de Monaco, compte qui devait être alimenté par ses parents, sans toutefois que ces derniers y soient contraints ; qu'il n'a fourni aucune garantie bancaire, laquelle suppose de disposer de 500.000 euros en banque à Monaco, comme le lui rappelait Madame le Haut Commissaire à la protection des droits, des libertés et de la médiation dans un courriel du 26 mars 2020 ; que M. V. n'ayant pas fourni la justification qu'il disposait de moyens d'existence suffisants et licites, sa demande ne remplissait pas les exigences légales ;

Attendu, en dernier lieu, que le Ministre d'Etat soutient que les griefs fondés sur la méconnaissance des stipulations de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

sont inopérants et, en tout état de cause, mal fondés ;

Attendu, tout d'abord, qu'il est de jurisprudence constante que les mesures de police, au nombre desquelles figurent les décisions rejetant une première demande de titre de séjour, n'entrent pas dans le champ d'application des stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que le moyen tiré de la méconnaissance de ces stipulations est donc inopérant ; qu'il est également, en toute hypothèse, mal fondé ; que, d'une part, si l'obligation de quitter le territoire a pris effet avant l'expiration du délai de réponse au recours gracieux formé par M. V. contre la décision attaquée, il convient de rappeler que le recours gracieux ne constitue en aucun cas un préalable obligatoire au recours contentieux, lequel pouvait être directement formé par l'intéressé ; qu'il n'y a donc aucune privation de voies de recours et, partant, de méconnaissance des stipulations de l'article 6 § 1 de la convention ; que, d'autre part, il est constant que M. V. s'est vu notifier la décision attaquée le 6 mars 2020 en présence d'un ami choisi par lui pour en assurer la traduction ; que, même si cette décision n'avait légalement pas à préciser les raisons qui la motivaient, le requérant ne peut sérieusement soutenir ne pas avoir été informé du contenu de cette décision ainsi que de ses conséquences dans un bref délai et dans une langue qu'il comprenait, conformément aux stipulations de l'article 6 § 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Attendu que c'est également de manière inopérante qu'est invoquée une prétendue violation de l'article 1<sup>er</sup> du septième protocole additionnel à la même convention, dans la mesure où la jurisprudence considère de façon constante que cet article n'est pas applicable aux décisions qui, comme en l'espèce, interviennent dans l'intérêt de l'ordre public ; qu'il en va d'autant plus certainement ainsi que cet article 1<sup>er</sup> concerne seulement les décisions « *d'expulsion* » qui visent un étranger résidant déjà et de manière régulière sur le territoire de l'Etat concerné ; qu'il n'a pas vocation à s'appliquer à une décision de refus d'une demande de premier titre de séjour qui, si elle se traduit par l'obligation de quitter la Principauté, ne constitue pas une expulsion d'un territoire où résidait régulièrement l'étranger demandeur du titre de séjour ;

Attendu qu'enfin, le moyen tiré de la prétendue violation de la liberté d'aller et de venir est tout aussi inopérant, dans la mesure où cette liberté, et plus généralement la liberté de circulation, ne fait pas obstacle à l'adoption de mesures de police relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, justifiées par les nécessités de la défense de l'ordre public ; qu'au demeurant, une décision de refus de premier titre de séjour n'est pas assimilable à une mesure d'expulsion ou d'éloignement en ce qui concerne la liberté d'aller et de venir sur le territoire

monégasque ; qu'elle n'affecte pas cette liberté, puisque l'étranger qui en fait l'objet conserve le droit de séjourner en Principauté pendant un délai de trois mois et d'en repartir à son gré ;

**SUR CE,**

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 1° 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 la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses quatrième et septième protocoles additionnels ;

Vu l'Ordonnance Souveraine 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 14 septembre 2020 du Président du Tribunal Suprême portant délégation ;

Vu l'Ordonnance du 16 septembre 2020 par laquelle le Vice-Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Pierre de MONTALIVET, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 5 janvier 2021 ;

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 17 novembre 2021 ;

Oùï Monsieur Pierre de MONTALIVET, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Yann LAJOUX, Avocat-Défenseur, pour Monsieur A-G. V. ;

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

Ouï Madame le Procureur Général en ses conclusions tendant à ce qu'il soit fait droit à la demande de mesure d'instruction ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

### **APRES EN AVOIR DELIBERE**

1. Considérant que M. A-G. V., ressortissant italien, demande au Tribunal Suprême d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 19 février 2020 par laquelle le Directeur de la Sûreté publique a refusé de lui délivrer une première carte de séjour de résident et, au besoin, d'inviter l'Etat à produire tous les éléments justifiant sa décision ;

#### **Sur la légalité externe de la décision attaquée**

2. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs : « *Doivent être motivées à peine de nullité les décisions administratives à caractère individuel qui : 1° - restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police ; / (...) / 3° - refusent une autorisation ou un agrément ; / (...)* » ; que l'article 6 de la même loi prévoit que « *par dérogation aux dispositions du chiffre 3° de l'article premier, le refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté n'est pas soumis à l'obligation de motivation* » ; qu'il résulte de ces dispositions que la décision attaquée, refusant une première demande de carte de séjour de résident, n'avait pas à être motivée ; que M. V. n'est dès lors pas fondé à soutenir que cette décision, faute d'être motivée, serait illégale ;

3. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 20 de l'Ordonnance Souveraine n° 4.524 du 30 octobre 2013 instituant un Haut Commissariat à la protection des droits, des libertés et à la médiation : « *Le Haut Commissaire examine les pièces du dossier et sollicite des services compétents tout document ou information ou assistance nécessaire à l'accomplissement de sa mission* » ; qu'aux termes de son article 22 : « *Le caractère secret ou confidentiel des informations dont le Haut Commissaire demande communication ne peut lui être opposé que pour un motif dûment justifié tenant : / (...) / c) à la sûreté de l'État ou à la sécurité des personnes ou des biens ; / (...) / Le refus motivé de communication d'une information ou d'un document demandé par le Haut Commissaire lui est notifié par l'autorité ou le directeur de l'établissement public concerné. / Ladite autorité ou ledit directeur peut également communiquer l'information ou le document demandé en sollicitant du Haut Commissaire que pour des motifs de confidentialité,*

*il n'en donne pas connaissance à la personne qui l'a saisi ou à des tiers. / Les informations dont le secret est protégé par la loi ne peuvent être communiquées au Haut Commissaire qu'à la demande ou avec le consentement exprès de la personne physique ou morale concernée ou celui de son représentant légal dans le cas de mineurs ou de majeurs incapables » ;*

4. Considérant que la légalité d'une décision administrative s'apprécie à la date de son édicition ; que la circonstance que, dans le cadre de la procédure de médiation engagée par Madame le Haut Commissaire à la protection des droits, des libertés et à la médiation à la demande de M. V. postérieurement à la décision attaquée, le Directeur de la Sûreté publique aurait méconnu les dispositions précitées de l'Ordonnance Souveraine du 30 octobre 2013 est sans incidence sur la légalité de cette décision ;

### **Sur la légalité interne de la décision attaquée**

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 6 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.153 du 19 mars 1964, modifiée, 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* » ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que l'Administration aurait, sans édicter aucune condition nouvelle, déterminé des critères permettant la mise en œuvre de cette disposition, sous réserve de l'appréciation particulière de la situation de chaque demandeur ;

6. Considérant qu'il résulte des écritures du Ministre d'Etat que la décision de refus de délivrance à M. V. d'une première carte de séjour de résident est fondée sur la circonstance qu'il n'a pas fourni l'attestation délivrée par un établissement bancaire monégasque requise pour justifier de moyens suffisants d'existence ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de prescrire une mesure d'instruction, le moyen, soulevé par M. V., tiré de ce que la décision attaquée serait dépourvue de fondement en l'absence de risque de trouble à l'ordre public ne peut qu'être écarté ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés



fondamentales : « 1. *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ; (...)* / 3. *Tout accusé a droit notamment à : / a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ; / (...)* » ; que ces stipulations ne concernent pas les décisions de police administrative ; que, par suite, le refus de délivrer une première carte de séjour de résident, ayant le caractère d'une mesure de police, n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces stipulations est inopérant ;

8. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du septième protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1 – *Un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et doit pouvoir : a) faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion, b) faire examiner son cas, et c) se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité.* / 2. *Un étranger peut être expulsé avant l'exercice des droits énumérés au paragraphe 1. a, b et c de cet article lorsque cette expulsion est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou est basée sur des motifs de sécurité nationale* » ; que ces stipulations concernent les étrangers résidant régulièrement sur un territoire ; qu'elles ne s'appliquent pas à M. V., qui ne dispose pas d'un titre de séjour ; qu'ainsi, le moyen tiré de la méconnaissance de ces stipulations est inopérant ;

9. Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article 2 du quatrième protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1 – *Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.* / 2. *Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.* / 3. *L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, 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.* / 4. *Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique* » ; que ces stipulations, qui protègent la liberté de circulation sur le territoire des Etats, ne s'appliquent qu'aux personnes qui y résident régulièrement ; qu'ainsi, elles n'ont pu être violées à l'occasion du refus de

première carte de séjour de résident ; que le moyen tiré de la méconnaissance de ces stipulations ne peut dès lors qu'être écarté ;

10. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède qu'eu égard aux moyens soulevés dans la requête de M. V., celle-ci doit être rejetée ;

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : La requête de Monsieur A-G. 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 RIBES, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Vice-Président, président l'Assemblée plénière, Philippe BLACHER, Pierre de MONTALIVET, rapporteur, Membres titulaires, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, et Monsieur Guillaume DRAGO, Membres suppléants,

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,