

Principauté de Monaco
TRIBUNAL SUPREME
TS 2021-08

Affaire :
Monsieur F. J.
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 27 juin 2022
Lecture du 12 juillet 2022

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 10 mars 2020 du Directeur de la Sûreté publique rejetant la demande de Monsieur F. J. de renouvellement de sa carte de séjour de résident ordinaire et de la décision implicite du Ministre d'Etat rejetant son recours hiérarchique.

En la cause de :

Monsieur F. J. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Arnaud ZABALDANO**, Avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par ledit Avocat-Défenseur, substitué par Maître Arnaud CHEYNUT, Avocat-Défenseur 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 F. J., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 15 décembre 2020 sous le numéro **TS 2021-08**, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 10 mars 2020 par laquelle le Directeur de la Sûreté publique a rejeté sa demande de renouvellement de sa carte de séjour de résident ordinaire et de la décision implicite du Ministre d'Etat rejetant son recours hiérarchique et, d'autre part, à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

Vu la décision du 4 mars 2022 par laquelle le Tribunal Suprême a prescrit avant dire droit et en application de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, une mesure d'instruction en invitant le Ministre d'Etat à produire dans le délai d'un mois les textes et documents mentionnés dans la décision du 10 mars 2020 du Directeur de la Sûreté publique ainsi qu'à communiquer tous les autres éléments de droit et de fait de nature à éclairer le Tribunal Suprême ;

Vu le mémoire, enregistré au Greffe Général le 7 avril 2022, par lequel le Ministre d'Etat persiste dans ses précédentes conclusions ;

Attendu que le Ministre d'Etat verse aux débats les factures d'électricité du 11 septembre 2019 et du 13 décembre 2019 retraçant l'historique de consommation de M. J. pour, respectivement, les périodes de septembre 2018 à septembre 2019 et de décembre 2018 à décembre 2019, un document de synthèse intitulé « *Montant de la facture moyenne électricité par mois et consommation* » ainsi que la notice individuelle correspondant aux demandes successives de carte de résident présentées par M. J. ;

Vu le mémoire, enregistré au Greffe Général le 22 avril 2002, par lequel M. J. persiste dans ses précédentes conclusions ;

Attendu, en premier lieu, qu'il constate que le Ministre d'Etat n'a pas versé aux débats les pièces nécessaires à établir la réalité des faits allégués afin de mettre le Tribunal Suprême à même d'exercer son contrôle de la légalité des décisions attaquées ; qu'il n'a pas davantage produit les instructions du Conseiller de Gouvernement – Ministre de l'Intérieur, pourtant visées dans la décision attaquée ; que le Ministre d'Etat n'est en mesure de justifier ni de

l'enquête de voisinage ni de l'analyse des dépenses courantes, auxquelles se réfèrent formellement ladite décision ; que le Ministre d'Etat, en ne répondant que très partiellement à la mesure d'instruction ordonnée, ne permet pas au Tribunal Suprême d'exercer son contrôle de la légalité des décisions attaquées ; qu'ainsi, il ne justifie pas des motifs de droit et de fait répondant aux exigences de l'article 2 de la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Attendu, en second lieu, que M. J. fait valoir que les pièces communiquées ne permettent pas de fonder les décisions attaquées ; que, d'une part, la consommation électrique résultant des factures des 10 septembre et 12 décembre 2019, sur lesquelles figurent les relevés de l'année 2019, ne révèle à elle seule aucune anomalie puisqu'il n'est requis aucun seuil minimal de consommation ; qu'en effet, d'une part, si le Ministre d'Etat qualifie de « *faible* » la consommation électrique du requérant, rien ne permet d'apprécier ce qui constituerait une consommation normale ou suffisante ; que la pièce intitulée « *Montant de la facture moyenne par superficie d'appartements calculés par la SMEG* » n'est pas un document émanant de la Société Monégasque d'Electricité et de Gaz ; qu'il s'agit en réalité d'un extrait du site internet d'une société française spécialisée dans la comparaison d'offres d'électricité, de gaz et d'accès internet ; qu'un tel document ne saurait, dès lors, servir de référence ; que, de surcroît, il n'est tenu aucun compte de la consommation de gaz du requérant, laquelle impacte nécessairement l'analyse qu'il convient de faire de sa consommation électrique ; que le Ministre d'Etat ne fournit aucune explication à ce titre ; qu'en outre et surtout, aucune disposition de l'Ordonnance du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté ne prévoit l'exigence d'une consommation électrique minimale pour pouvoir prétendre au renouvellement d'une carte de séjour ordinaire ; que le fait que le Directeur de la Sûreté publique ait pu qualifier la consommation électrique du requérant de « *faible* » et considérer qu'elle s'avérait donc insuffisante pour qu'il soit fait droit à sa demande de renouvellement révèle l'illégalité de sa décision ; que, d'autre part, la consommation qualifiée de faible par l'Etat s'explique en réalité par la présence du requérant sur son navire pendant une grande partie de l'année 2019 ; qu'en effet, le requérant n'a jamais dissimulé le fait qu'il passait une partie de son temps sur son navire battant pavillon monégasque ; que la nationalité d'un navire le qualifie spécialement dans sa territorialité ; qu'ainsi, la loi du pavillon étend au navire, en tant que portion détachée du territoire national, l'application des lois d'ordre public territorial ; que le navire est ainsi assimilable, en haute mer, à une portion détachée du territoire de son Etat d'origine ; que l'article 94 de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, rendue exécutoire à Monaco par l'Ordonnance Souveraine n° 11.975 du 25 juin 1996 rappelle, au regard des obligations de l'Etat du pavillon, que « *tout Etat*

exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon » ; que la présence du requérant sur son navire monégasque, dont il a justifié au cours de l'année 2019, ne pouvait donc fonder la décision de refus du Directeur de la Sûreté publique au titre d'une consommation électrique « *faible* » alors qu'il restait territorialement soumis aux lois de la Principauté ; qu'enfin, la notice individuelle du requérant, communiquée par le Ministre d'Etat, révélerait, selon lui, l'aveu du requérant sur le fait qu'il réside de moins en moins à Monaco ; que M. J. persiste à déclarer voyager souvent à bord de son navire battant pavillon monégasque ; qu'il ressort de ladite notice qu'il a effectué ces mêmes déclarations en 2013 et en 2017 ; que ce n'est qu'en 2020 que le sergent instructeur de son dossier a émis un avis défavorable à sa demande de renouvellement de carte de résident ordinaire au motif qu'il ne passerait pas « *au moins trois mois en Principauté* » ; que cette notice fait surtout référence à une enquête de voisinage et à une analyse des relevés de paiement par carte bancaire du requérant que le Ministre d'Etat reconnaît ne pouvoir valablement justifier en réponse à la mesure d'instruction ; que, s'agissant de la prétendue enquête de voisinage qui résulterait, selon le Ministre d'Etat, des déclarations du concierge de l'immeuble non consignées par écrit, celles-ci sont manifestement contredites par une attestation, en date du 5 mars 2021, dudit concierge aux termes de laquelle ce dernier a pu confirmer la présence régulière de M. J. dans son appartement qui, comme bien d'autres résidents, peut être amené à s'absenter ; que, par conséquent, les nouvelles pièces produites par le Ministre d'Etat ne sont pas susceptibles de justifier la décision attaquée et d'en constituer le fondement au regard des exigences de l'article 2 de la loi du 29 juin 2006 ;

SUR CE,

Vu les décisions attaquées ;

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 loi n^o 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu la loi n^o 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 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté ;

Vu l'Ordonnance du 16 décembre 2020 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 16 mai 2022 ;

Vu l'Ordonnance du 19 mai 2022 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 27 juin 2022 ;

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

Où Maître Arnaud CHEYNUT, Avocat-Défenseur, substituant Maître Arnaud ZABALDANO, Avocat-Défenseur, pour Monsieur F. J. ;

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 en ses conclusions tendant au rejet de la requête ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que Monsieur M. J. a adressé, le 26 novembre 2019, à la Direction de la Sûreté publique une demande de renouvellement de sa carte de séjour de résident ordinaire ; que, par une décision du 10 mars 2020, notifiée le 6 mai 2020, le Directeur de la Sûreté publique a rejeté cette demande ; que, par lettre du 18 juin 2020, reçue le 22 juin 2020, M. J. a formé un recours hiérarchique contre cette décision devant le Ministre d'Etat ; qu'une décision implicite de rejet de ce recours est née du silence gardé par le Ministre d'Etat ; que M. J. demande au Tribunal Suprême d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 10 mars 2020

du Directeur de la Sûreté publique et la décision implicite du Ministre d'Etat ;

2. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 1^{er} de l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté : *« Tout étranger qui désire pénétrer sur le territoire de la Principauté, qui y séjourne plus de trois mois ou qui s'y établit, doit être muni d'un passeport valable, ou de tout titre de voyage ou d'identité en tenant lieu, revêtu des timbres, visas et autorisations permettant l'accès, le séjour ou l'établissement en France, et notamment, dans le département des Alpes-Maritimes »* ; que l'article 6 de la même Ordonnance Souveraine dispose : *« 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'en vertu de l'article 7 de la même Ordonnance Souveraine : *« Pour obtenir une carte de séjour de résident ordinaire, l'étranger doit justifier : / - de l'autorisation des autorités compétentes s'il désire occuper un emploi ou exercer une profession libérale, industrielle ou commerciale ; / - de ressources suffisantes, s'il n'a pas l'intention de se livrer à une activité professionnelle. / La carte de résident ordinaire peut être renouvelée, à la demande de son titulaire, s'il remplit les conditions ci-dessus en ce qui concerne ses ressources ou l'exercice de son activité professionnelle. / La demande de renouvellement doit être souscrite au cours du mois qui précède l'expiration de la validité de la carte et doit faire mention de tout changement intervenu dans la situation de l'intéressé »* ;

3. Considérant, d'une part, qu'il résulte des termes de l'article 1^{er} de l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964 que la durée de trois mois de séjour prévue par cette disposition est la période au-delà de laquelle un étranger est tenu d'obtenir une carte de séjour s'il souhaite continuer à séjourner ou résider en Principauté ; que les articles 6 et 7 de la même Ordonnance Souveraine prévoient que le renouvellement d'une carte de séjour est soumis aux mêmes conditions que celles prévues pour l'octroi d'une première carte de séjour de résident ; que ces conditions, énumérées par les mêmes dispositions, tiennent à la possession d'un titre d'identité valable, à la justification d'une autorisation d'exercer une activité professionnelle ou de la disposition de ressources suffisantes ainsi qu'à l'absence de circonstances justifiant que les autorités compétentes, dans l'exercice de leur pouvoir de police administrative, ne délivrent pas la carte de séjour ; qu'ainsi, une durée minimale de trois mois de séjour en Principauté au cours de l'année précédente ne constitue pas une

condition de renouvellement d'une carte de séjour de résident ; qu'en revanche, il est loisible à l'Administration de refuser l'octroi d'une première carte de séjour de résident ou le renouvellement de cette carte lorsqu'il apparaît que la demande est manifestement dépourvue d'utilité, en se fondant sur les éléments en sa possession relatifs à la vie personnelle et professionnelle du demandeur et, le cas échéant, sur le défaut de séjour effectif de ce dernier sur le territoire de la Principauté ;

4. Considérant, d'autre part, que si la décision attaquée du Directeur de la Sûreté publique mentionne dans ses visas des instructions du Conseiller de Gouvernement - Ministre de l'intérieur, de telles instructions, que le Ministre d'Etat a, au demeurant, refusé de communiquer au Tribunal Suprême à la suite de la mesure d'instruction qu'il a décidé en ce sens, ne sauraient légalement imposer une condition de durée de séjour effectif au cours de l'année précédant celle pour laquelle le renouvellement de la carte de séjour de résident est sollicité ;

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en refusant à M. J. le renouvellement de sa carte de résident ordinaire au motif qu'il n'aurait pas rempli la condition, posée par l'article 1^{er} de l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964, d'une durée minimale de trois mois de séjour, au cours de l'année précédente, sur le territoire de la Principauté, lequel doit être regardé, au surplus, comme s'étendant aux navires battant pavillon national, le Directeur de la Sûreté publique a fait une inexacte application de cette disposition ; que, par suite, M. J. est fondé à demander l'annulation des décisions qu'il attaque ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La décision du 10 mars 2020 du Directeur de la Sûreté publique et la décision implicite du Ministre d'Etat rejetant le recours hiérarchique formé 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, Pierre de MONTALIVET, Membre titulaire, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, et

Monsieur Guillaume DRAGO, rapporteur, Membres suppléants,

et prononcé le douze juillet deux mille vingt-deux en présence
du Ministère public, par Monsieur Didier RIBES, assisté de Madame Virginie
SANGIORGIO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en Chef.

Le Greffier en chef,

Le Vice-Président,
par délégation du Président,