

Affaire :
Madame A. K. veuve N.
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 24 février 2020 du Directeur de la Sûreté publique rejetant sa première demande de carte de séjour de résident et de la décision du 20 novembre 2020 du Conseiller de Gouvernement – Ministre de l'intérieur rejetant son recours hiérarchique.

En la cause de :

Madame A. K. veuve N. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Régis BERGONZI**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaissant par **Maître Gaston CARRASCO**, Avocat au barreau de Nice ;

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 Madame A. K. veuve N., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 25 janvier 2021 sous le numéro **TS 2021-10**, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 24 février 2020 du Directeur de la Sûreté publique rejetant sa première demande de carte de séjour de résident et de la décision du 20 novembre 2020 du Conseiller de Gouvernement – Ministre de l'intérieur rejetant son recours hiérarchique contre cette décision, au besoin, à ce que le Tribunal Suprême, par une décision avant dire droit, invite le Ministre d'Etat à faire connaître les motifs de fait et de droit fondant le rejet de sa demande, ainsi qu'à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que Madame A. K. veuve N. expose qu'elle est née en 1971 à Leningrad ; qu'elle est issue d'une famille appartenant à la classe moyenne russe ; que son père, décédé, était médecin militaire ; que sa mère, retraitée, était ingénieur chimie textile ; que sa sœur, sa cadette de trois ans, est entrepreneur dans le bâtiment ; qu'elle a fait des études supérieures et est notamment titulaire d'une licence en histoire de l'art ; qu'elle s'est spécialisée professionnellement dans la rénovation des bâtiments historiques ou classés ; qu'outre le russe, elle parle et écrit l'anglais et le français ; que de son premier mariage, elle a deux enfants, Alexandre, né en 1994, et Yvan, né en 1999, tous deux étudiants et ayant la double nationalité, française et russe ; qu'en 2006, elle a épousé en secondes noces M. M. N. ; qu'un enfant, K., est né de cette union en ... ; que son époux, propriétaire et dirigeant de l'un des principaux laboratoires pharmaceutiques russes, est décédé à Moscou en d'une crise cardiaque ; qu'à son décès, elle est devenue propriétaire de la moitié du patrimoine du couple, l'autre moitié, constituant la succession du défunt, étant partagée entre son épouse, son fils mineur et sa mère, Mme G. N., chacun en recevant un tiers ; que devenue l'actionnaire majoritaire, à hauteur de 83,33 % du capital social des laboratoires pharmaceutiques, les 16,66 % restants appartenant à son fils mineur, Mme N. a remplacé son défunt époux à la direction des laboratoires et est devenue présidente directrice générale ; qu'entrée en conflit avec le directeur général en place, elle a été tenue, à cause d'agissements déloyaux de ce dernier à son égard, de procéder à son licenciement ; que, de même, ses rapports avec sa belle-mère se sont très vite dégradés du fait de cette dernière ; qu'outre les dividendes que lui rapporte la société, Mme N. perçoit en sa qualité de présidente directrice

générale, une rémunération de plus de 40.000 euros par mois ; qu'elle est titulaire en France, depuis 1992, de la carte de résident valable dix ans, régulièrement renouvelée en 2002 et 2012 et l'autorisant à exercer en France métropolitaine toutes les professions dans le cadre de la législation ; que domiciliée à Paris, elle est, par ailleurs, propriétaire d'un important patrimoine immobilier dont une villa à Villefranche-sur-Mer ; qu'elle a acquis avec sa mère, qui demeure à Moscou et n'entend pas résider ailleurs, par l'intermédiaire d'une société de droit monégasque dont elle est gérante et détient 99 % des parts et sa mère 1%, un appartement à Monaco, constituant en l'état l'une de ses résidences secondaires et qui constituerait sa résidence principale si la délivrance de la carte de séjour sollicitée lui était accordée ; qu'il n'est pas contesté que la demande de délivrance de carte de séjour, présentée le 25 octobre 2019 par l'intéressée avec l'assistance d'un cabinet, est en la forme conforme aux exigences de l'Administration et comporte toutes les pièces exigées par celle-ci ; que par décision du 24 février 2020, notifiée le 13 août 2020, le Directeur de la Sûreté publique a rejeté sa demande sans que lui soit donnée la moindre explication verbale ou écrite ; qu'elle a formé un recours hiérarchique contre cette décision, reçu le 7 octobre 2020 ; qu'elle a sollicité le retrait de cette décision et, subsidiairement, qu'il lui soit donné connaissance du motif de rejet de sa demande ; que par lettre du 20 novembre 2020, reçue le 23 novembre 2020, le Conseiller de Gouvernement – Ministre de l'intérieur a rejeté la demande de Mme N. en précisant qu'en application de l'article 6 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs, la décision du Directeur de la Sûreté publique n'était pas soumise à une obligation de motivation ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, Mme A. K. veuve N. fait valoir qu'elle a produit avec sa demande tous les renseignements et documents exigés par l'Administration ; qu'elle a justifié qu'elle remplit les conditions fixées par l'article 1^{er} 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 n'entendant exercer aucune profession à Monaco, elle a produit les pièces justificatives de ses moyens d'existence suffisants ; qu'ainsi, le dossier produit à l'appui de sa demande était régulier ; que s'il est vrai que la décision de refus qui lui a été opposée n'est pas soumise à une obligation de motivation, sa demande a été rejetée sans raison ; que les visas de cette décision mentionnent la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 relative à la préservation de la sécurité nationale ; que Mme N. affirme qu'elle est une honnête femme, à la conduite irréprochable, n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation pénale en Russie comme ailleurs, n'entretenant aucune relation avec des personnes ou des organismes ayant des activités illégales ou poursuivant un ou des buts illicites ; que s'interrogeant sur les motifs hypothétiques susceptibles de fonder la décision de refus qui lui a été opposée, elle est dans l'incapacité d'en déterminer la cause, de s'en justifier ou d'y

remédier et de savoir si elle était propre à justifier la décision attaquée ; qu'il ne saurait être déduit de l'absence d'obligation de motivation que l'Administration disposerait en la matière d'un absolu pouvoir discrétionnaire qui confinerait à l'arbitraire ; que la Principauté étant un Etat de droit, l'Administration est tenue, même si les textes lui laissent une certaine marge de manœuvre, de respecter un certain nombre de règles ; qu'ainsi, elle ne saurait commettre un détournement de pouvoir ; qu'elle est soumise au contrôle minimum du juge de l'excès de pouvoir ; qu'il conviendra, dès lors que la décision vise la loi du 13 juillet 2016, de rechercher si le refus opposé à Mme N. est justifié et adapté aux exigences énoncées par l'article 5 de cette loi ; qu'en l'état, dans l'ignorance totale du ou des motifs retenus par l'Administration pour rejeter la demande de carte de séjour de résident, le Tribunal Suprême n'est pas en mesure d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision attaquée ; qu'il y a donc lieu pour le Tribunal, en application de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963, de prescrire une demande d'instruction ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 26 mars 2021, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de la requérante aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat relève, à titre liminaire, que la requérante ne conteste pas qu'en application de l'article 6 de la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs, le refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté n'est pas soumis à l'obligation de motivation ;

Attendu que le ministre d'Etat soutient que le fait de remplir les conditions fixées par l'article 6 de l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964 ne donne aucun droit à obtenir une première carte de séjour dont la délivrance est discrétionnaire, tout comme le retrait « *si les autorités compétentes le jugent nécessaire* » ; que c'est dans ces conditions qu'a été rejetée la demande de première carte de séjour présentée par Mme N. ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 22 avril 2021, par laquelle Mme K. veuve N. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que Mme N. ajoute, tout d'abord, que l'article 6 de l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964 ne prévoit nullement que la carte de séjour est délivrée et retirée à la seule discrétion de l'Administration ; qu'il faut encore que l'étranger ne remplisse pas les conditions requises ou cesse de les remplir ou encore qu'il soit nécessaire de ne pas délivrer la carte de séjour ou de

la retirer ; qu'en l'occurrence, Mme N. remplit les conditions requises par l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964 ; qu'il s'ensuit que la délivrance de la carte de séjour sollicitée lui est refusée uniquement parce que l'Autorité compétente le juge nécessaire et non, comme avancé dans la contre-requête, parce que l'Administration en déciderait discrétionnairement, en d'autres termes selon son bon vouloir ; que l'Administration ne soit pas tenue de motiver sa décision ne signifie pas qu'elle peut agir comme bon lui semble ; qu'il faut que le refus opposé à la requérante soit jugé nécessaire, c'est-à-dire fondé sur des motifs légitimes, propres à justifier la décision attaquée ; que le refus en l'état par l'Administration de faire connaître les motifs pour lesquels le Directeur de la Sûreté publique a jugé nécessaire de ne pas délivrer à Mme N. la carte de séjour sollicitée ne met pas le Tribunal Suprême en mesure d'exercer son contrôle sur la légalité dudit refus ; qu'en cas de persistance du Ministre d'Etat à refuser de faire connaître les motifs de la décision attaquée, il y aura lieu pour le Tribunal Suprême de prononcer son annulation ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 18 mai 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 qu'aux termes de l'article 6 de l'Ordonnance Souveraine du 19 mars 1964, la délivrance d'une première carte de séjour n'est pas seulement assujettie à des conditions légales ; qu'elle relève également de l'appréciation portée par les Services de l'Etat sur la nécessité de prévenir d'éventuelles atteintes à l'ordre public qui constitue l'objet même des mesures de police administrative ; que cette appréciation ne relève pas de l'arbitraire de l'Administration mais de son pouvoir discrétionnaire ; qu'elle n'échappe pas au contrôle du Tribunal Suprême ; que la décision attaquée n'a pas à être motivée, ce d'autant plus qu'elle a été prise, notamment, au visa de la loi du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale ;

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 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 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans la Principauté ;

Vu l'Ordonnance du 26 janvier 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Didier RIBES, Vice-président, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 27 mai 2021 ;

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 Didier RIBES, Vice-président du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Gaston CARRASCO, Avocat au barreau de Nice, pour Madame K. veuve N. ;

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 que Mme A. K. veuve N., ressortissante russe résidant en France, demande au Tribunal Suprême d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 24 février 2020 par laquelle le Directeur de la Sûreté

publique a rejeté sa première demande de carte de séjour de résident ainsi que la décision du 20 novembre 2020 du Conseiller de Gouvernement – Ministre de l'Intérieur rejetant son recours hiérarchique contre cette décision et, au besoin, d'inviter l'Etat à produire tous les éléments justifiant sa décision ;

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 6 de l'Ordonnance Souveraine 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* » ; que l'article 6 de la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs dispose que « (...) le refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté n'est pas soumis à l'obligation de motivation » ;

3. Considérant que si le rejet de la première demande de carte de séjour de résident opposé à Mme K. veuve N. n'avait pas à être motivé, il appartient au Tribunal Suprême de contrôler l'exactitude et la légalité des motifs d'une telle décision ; qu'en réponse aux conclusions tendant à l'annulation des décisions que la requérante attaque, le Ministre d'Etat s'est borné à énoncer dans sa contre-requête que la délivrance d'une première carte de séjour de résident est discrétionnaire ; qu'ainsi, il n'a pas mis le Tribunal Suprême en mesure d'exercer son contrôle sur la légalité de ces décisions ; qu'il y a lieu, dès lors, en application de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine du 16 octobre 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, de prescrire une mesure d'instruction aux fins d'inviter le Ministre d'Etat à produire tous éléments permettant au Tribunal Suprême d'exercer son contrôle ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le Ministre d'Etat est invité à 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 de légalité sur les décisions attaquées.

Article 2 : Les dépens sont réservés.

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, rapporteur, Philippe BLACHER, Pierre de MONTALIVET, Membres titulaires, et Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Membre suppléant,

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,