

Affaire :
Monsieur S. C.
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 26 avril 2023
Lecture du 11 mai 2023

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 3 novembre 2021 du Directeur de la Sûreté publique rejetant la première demande de carte de séjour de résident de Monsieur S. C. et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux contre cette décision.

En la cause de :

Monsieur S. C. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Monsieur le Bâtonnier Thomas GIACCARDI**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par **Maître Thomas BREZZO**, 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 S. C., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 25 août 2022 sous le numéro

TS 2022-26, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 3 novembre 2021 du Directeur de la Sûreté publique rejetant sa première demande de carte de séjour de résident et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux 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 refus de délivrance de la carte de séjour, ainsi qu'à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que Monsieur S. C. expose que la décision de rejet de sa première demande de carte de séjour n'a pas été motivée ; qu'il a craint que le refus qui lui a été opposé repose sur des faits relatifs à sa procédure de divorce conflictuelle et très médiatisée aux Etats-Unis d'Amérique ; qu'il a donc formé un recours gracieux dans lequel il a détaillé la procédure de divorce et communiqué les décisions de justice qui démontrent l'inexactitude des informations figurant sur Internet ; que son recours a fait l'objet d'une décision implicite de rejet ; qu'ainsi, l'Etat a refusé à M. C. la possibilité de résider sur le territoire de la Principauté afin de pouvoir y vivre avec son épouse et d'y poursuivre son activité professionnelle ;

Attendu que M. C. relève, à titre liminaire, que la décision de rejet de sa demande n'a pas été motivée en application de l'article 6 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ; que l'Etat doit toutefois mettre le Tribunal Suprême en mesure de statuer sur le recours en annulation pour excès de pouvoir formé contre cette décision ; qu'il appartient à l'Etat de produire les éléments justificatifs à l'appui desquels l'autorité administrative a pris sa décision de refus afin de permettre au Tribunal Suprême de contrôler l'exactitude et la légalité de ses motifs ; qu'en effet, le rejet d'une demande de première carte de séjour n'est pas une décision discrétionnaire (TS, 12 juillet 2022, *Mme A. K. veuve N. c/ Etat de Monaco*) ; qu'en conséquence, à défaut de production spontanée des motifs et pièces justificatives de sa décision de refus, M. C. sollicite du Tribunal Suprême qu'il ordonne avant-dire droit une mesure d'instruction afin d'en ordonner la communication ;

Attendu que M. C. fait valoir que l'article 6 de la loi du 29 juin 2006 n'est pas applicable à un refus de séjour ; qu'en effet, cette disposition prévoit que « *le refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté n'est pas soumis à l'obligation de motivation* » ; que faisant une interprétation stricte des dispositions dérogatoires, le Tribunal Suprême constatera que le requérant a présenté, le 19 février 2021, une demande de délivrance d'une première carte de séjour et non une demande d'établissement ; que le refus de

délivrer une première carte de séjour devait donc être motivé en application de l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 2006 ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, M. C. soutient que les décisions qu'il attaque sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'en effet, s'il ignore les motifs du refus qui lui a été opposé, celui-ci ne peut être fondé dès lors qu'il a parfaitement répondu aux conditions d'obtention de la carte de séjour 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 ; qu'il a présenté sa demande de carte de séjour dans les délais prévus à l'article 1^{er} de cette Ordonnance Souveraine et a attesté d'un lieu d'habitation à Monaco ; qu'il a également apporté la garantie de ressources financières suffisantes et a justifié de sa bonne moralité par la communication de l'extrait de son casier judiciaire vierge et de sa *green card* américaine ; qu'il craint que le refus soit fondé sur le divorce très conflictuel qui l'a opposé à son ancienne épouse, Mme P., et qui a été très médiatisé en raison des accusations portées contre lui par son ex-épouse ; que M. C. précise qu'il est un homme d'affaires israélo-russe qui a [description des activités du requérant] que les différentes parutions le concernant sur Internet sont la conséquence de la médiatisation de son divorce prononcé le 14 avril 2009 à Moscou en raison des accusations d'abus sur ses enfants proférées par son ex-épouse ; que différentes procédures ont été également engagées aux Etats-Unis pour des violations présumées du règlement du divorce, différentes fraudes et des sommes dues ; que Mme P. a poursuivi M. C. pour un montant de 354 millions de roubles et ce dernier l'a poursuivie pour le vol de sa collection d'art pour un montant de plusieurs millions de dollars ; que les deux parents ont été accusés de risques de blessures sur leurs enfants ; que la procédure pénale concernant des abus sexuels sur les enfants a été classée sans suite ; que les ex-époux se sont ensuite rapprochés et ont décidé de mettre un terme à leurs différends dans l'intérêt de leurs enfants ; qu'une décision [d'une juridiction américaine] reprend l'accord sous seing privé conclu entre les époux le 29 novembre 2017 ; que ces éléments sont corroborés par la déclaration en justice faite par la fille aînée du requérant qui atteste que les accusations d'attouchements sexuels étaient fausses et qu'elle avait été manipulée par sa mère et des personnes de son entourage ; qu'elle a séjourné à plusieurs reprises à Monaco avec M. C. et Mme I. P. qu'il a épousé à New York le 14 octobre 2015 ; que cette dernière est résidente monégasque depuis juillet 2015, soit antérieurement à leur mariage ; que le dernier séjour de la fille aînée de M. C. date du 2 janvier 2022 ; que cette affaire ne peut donc aucunement constituer une motivation valable de refus de la carte de séjour demandée par M. C. ; qu'aucune autre raison ne peut avoir motivé le refus de sa demande de première carte de séjour ; que le requérant souhaite pouvoir continuer à accueillir sa fille aînée et ses autres enfants dans le nouvel appartement qu'il a pris en

location avec son épouse dans la résidence « XXXX » ; que, par ailleurs, M. C. n'a fait l'objet d'aucune condamnation et sa moralité est irréprochable ; quant à son assise financière, il est classé dans les 500 premières fortunes mondiales par le magazine *Forbes* ; que son expérience et ses projets professionnels sont en adéquation avec les exigences en matière de séjour des étrangers en Principauté ; qu'ainsi, les décisions attaquées sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 26 octobre 2022, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat relève, à titre liminaire, que l'article 6 de la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs s'applique aux décisions rejetant une demande de délivrance d'une première carte de séjour, ainsi que l'a expressément jugé le Tribunal Suprême dans sa décision du 12 juillet 2022 ; que la demande de production de pièces présentée par M. C. ne peut qu'être écartée dès lors qu'il n'établit pas remplir les conditions légales permettant de bénéficier d'une première carte de séjour et tenant à la possession d'un permis de travail ou à la justification de moyens suffisants d'existence ; que cette simple constatation suffit à justifier le rejet de sa demande de première carte de séjour ;

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 soumise à l'appréciation portée par les services de l'Etat sur la nécessité de prévenir d'éventuelles atteintes à l'ordre public, laquelle constitue l'objet même des mesures de police administrative ; qu'en outre, il ressort de sources ouvertes que le nom du requérant est cité pour des faits de corruption au sein de la mairie de XXXX et de trafic d'icônes alors qu'il était promoteur immobilier ; qu'il est également mentionné sur les sites *Panama papers* et *Paradise papers* ; qu'en 2009, il a fait l'objet de poursuites émanant de l'Etat russe pour évasion fiscale et détournements de fonds au préjudice de la société XXXXX, abandonnées à la suite d'une transaction ; que la même année, la Haute Cour de Londres l'a condamné au règlement d'une dette de 65 millions de dollars non honorée envers une banque et a demandé la saisie de ses biens ; que ces éléments sont de nature à fonder le rejet de la demande de première carte de séjour ; qu'ainsi, le moyen d'erreur manifeste d'appréciation n'est pas fondé ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 25 novembre 2022, par laquelle M. C. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes

moyens ;

Attendu que M. C. ajoute, tout d'abord, que, faute de motivation de la décision de refus, le Tribunal Suprême n'est pas en mesure d'en contrôler la légalité, s'agissant en particulier du détournement de pouvoir, de l'erreur de droit ou de fait dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ; que le Ministre d'Etat soutient implicitement, dans un premier temps, que la demande a été refusée car il ne remplit pas la condition tenant à la possession d'un permis de travail ou à la justification de moyens d'existence puis, dans un second temps, en raison d'éventuelles atteintes à l'ordre public ; qu'au demeurant, le requérant a apporté la garantie de ressources financières suffisantes à l'appui de sa demande ; qu'une mesure d'instruction est donc nécessaire ;

Attendu que M. C. fait, ensuite, grief au refus qui lui a été opposé de ne pas être motivé nonobstant les dispositions de l'article 6 de la loi du 29 juin 2006 ; qu'en effet, selon le Ministre d'Etat, le refus de délivrance d'une première carte de séjour constitue une mesure de police administrative ; qu'or, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 2006, les décisions administratives à caractère individuel qui restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police doivent être motivées ; que faute d'être motivé, le refus de délivrance d'une première carte de séjour doit donc être annulé ;

Attendu que M. C. soutient, enfin, que les faits avancés par le Ministre d'Etat, qui dateraient de 2009, sont inexacts ; que le Ministre d'Etat ne produit aucune pièce établissant les faits allégués ; que le requérant a obtenu en 2016 une carte de résident permanent aux Etats-Unis, ce qui corrobore l'inexactitude des allégations du Ministre d'Etat ; que celui-ci ne caractérise aucun risque de trouble à la tranquillité ou à la sécurité publique ou privée justifiant un refus de titre de séjour ; que les décisions attaquées sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 20 décembre 2022, 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'il n'a pas soutenu que le refus de délivrance de la carte de séjour aurait été motivé par la circonstance que le requérant n'établissait pas remplir les conditions légales tenant à la possession d'un permis de travail ou à la justification de moyens suffisants d'existence à Monaco mais a démontré qu'il ne remplissait pas ces conditions légales, ce qui suffisait à justifier le rejet de la demande de première carte de

séjour et rendait inutile la demande de mesure d’instruction ;

Attendu que le Ministre d’Etat fait, ensuite, valoir que si en principe, les mesures de police doivent être motivées, cette règle est expressément écartée en matière de refus d’établissement sur le territoire de la Principauté par l’article 6 de la loi du 29 juin 2006 ; que le refus de délivrance d’une première carte de séjour n’avait donc pas à être motivé ;

Attendu que le Ministre d’Etat soutient, enfin, que les éléments dont il a fait état suffisaient à justifier le rejet de la demande de M. C. ; que la circonstance qu’il aurait obtenu une carte de résident permanent aux Etats-Unis en 2016, à la supposer démontrée, est inopérante ; que le moyen d’erreur manifeste d’appréciation ne pourra qu’être écarté ;

SUR CE,

Vu les décisions attaquées ;

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 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 août 2022 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 5 janvier 2023 ;

Vu l'Ordonnance du 23 mars 2023 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 26 avril 2023 ;

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

Où Monsieur le Bâtonnier Thomas GIACCARDI, Avocat-Défenseur, pour Monsieur C. ;

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 à ce qu'il soit fait droit à la demande de mesure d'instruction présentée par le requérant ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant que Monsieur S. C., ressortissant israélien, demande au Tribunal Suprême d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 3 novembre 2021 du Directeur de la Sûreté publique rejetant sa première demande de carte de séjour de résident et la décision implicite de rejet de son recours gracieux contre cette 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* » ;

3. Considérant, d'autre part, 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 » ;

4. Considérant que si le refus de première demande de carte de séjour opposé à M. C. 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 M. C. attaque, le Ministre d'Etat a indiqué que ce refus était justifié par une pluralité de circonstances tenant à ce que le nom du requérant a été cité pour des faits de corruption au sein de la mairie de XXXX et de trafic d'icônes alors qu'il était promoteur immobilier, qu'il a également été mentionné sur les sites *Panama papers* et *Paradise papers*, qu'il a fait l'objet, en 2009, de poursuites engagées par les autorités de la Fédération de Russie pour évasion fiscale et détournements de fonds au préjudice de la société XXXXX, abandonnées à la suite d'une transaction, et qu'il a été condamné, la même année, par la Haute Cour de Londres au règlement d'une dette de 65 millions de dollars non honorée envers une banque et à la saisie de ses biens ; que, toutefois, le Ministre d'Etat ne produit aucune pièce pour établir la réalité des faits allégués ; qu'ainsi, il n'a pas mis le Tribunal Suprême à même d'exercer son contrôle de la légalité des décisions attaquées ; que dès lors, il y a lieu, en application de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 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 toutes les pièces sur lesquelles l'Administration s'est fondée pour rejeter la première demande de carte de séjour de résident présentée par M. C. ;

5. Considérant que le prononcé par le Tribunal Suprême d'une mesure d'instruction rouvre l'instruction au seul effet de produire les éléments demandés et, le cas échéant, les observations qu'ils appellent ;

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 toutes les pièces sur lesquelles l'Administration s'est fondée pour rejeter la première demande de carte de séjour de résident présentée par M. C.

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, Stéphane BRACONNIER, Membres titulaires, et Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Membre suppléant,

et prononcé le onze mai deux mille vingt-trois 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,