

Tribunal Suprême, 14 juin 2006, Sieur D. A. c/ Ministre d'État

| | |
|--------------------------------|---|
| <i>Type</i> | Jurisprudence |
| <i>Jurisdiction</i> | Tribunal Suprême |
| <i>Date</i> | 14 juin 2006 |
| <i>IDBD</i> | 27250 |
| <i>Matière</i> | Administrative |
| <i>Intérêt jurisprudentiel</i> | Fort |
| <i>Thématique</i> | Loi et actes administratifs unilatéraux |

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2006/06-14-27250>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Commerce et industrie

Loi n° 1144 du 26 juillet 1991, concernant l'exercice et certaines activités économiques et juridiques - Autorisation d'exercice d'une activité de conseil sans maniement de fonds

Recours pour excès de pouvoir

Décision de refus d'autorisation - Obligation de motivation en l'absence d'une norme législative (non) - Compétence liée de l'autorité administrative en l'absence d'une disposition particulière (non) - Méconnaissance du principe d'égalité au regard de l'octroi d'une décision de même nature (non) - Atteinte à la vie privée et familiale en raison du refus (non) - Violation établie d'une prescription constitutionnelle (non) - Violation de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et du protocole additionnel n° 4 modifié, non ratifié (non)

Procédure

Recours contre une décision de retrait présenté hors délai - Irrecevabilité

Le Tribunal Suprême

Siégeant en assemblée plénière et statuant en matière administrative,

Vu la requête présentée par M. D. A., enregistrée au greffe général de la Principauté de Monaco le 5 septembre 2005 et tendant à l'annulation de :

la décision du Conseil de Gouvernement en date du 13 avril 2005, notifiée le 28 avril 2005, de refus d'une demande du 8 juillet 2004, aux termes de laquelle le requérant sollicitait une autorisation d'exercice d'une activité de conseil sans maniement de fonds dans les conditions prévues par la loi n° 1144 du 26 juillet 1991 ;

la décision prise par le Ministre d'État le 5 juillet 2005 rapportant la décision de refus, et lui substituant une décision explicite de rejet du recours gracieux introduit par le requérant en date du 4 juin 2005 ;

Ce faire,

Attendu que selon le requérant, les décisions attaquées encourent la censure du Tribunal Suprême en ce que le Ministre d'État n'a pas tenu compte des critères de délivrance d'autorisations administratives d'exercice qui s'imposaient à lui ; qu'elles ont ignoré les dispositions de l'article 8 de la loi n° 1144 du 26 juillet 1991 qui le contraint à motiver sa décision ; que l'instruction du dossier de demande du requérant ne s'est pas faite dans le strict respect des instructions prises en application de la loi précitée, méconnaissant tant les principes d'équité que d'objectivité ;

Qu'elles méconnaissent les articles 17, 22 et 32, du Titre III de la Constitution ; que l'article 22 de la Constitution dispose que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale et au secret de sa correspondance » ; qu'afin d'obtenir des renseignements sur les conditions d'exercice dans les domaines considérés, le requérant a été contraint de s'adresser directement au Ministre d'État ; que l'article 17 de la Constitution dispose que « Les Monégasques sont égaux devant la loi. Il n'y a pas entre eux de privilèges » ; que le principe constitutionnel d'égalité est violé dès lors que l'Administration a, depuis le dépôt de sa première demande le 14 avril 2000, délivré de nouvelles autorisations d'exercer l'activité de conseil juridique, tant à des personnes physiques qu'à des personnes morales ; que les décisions attaquées traduisent la volonté du Gouvernement princier d'éloigner du territoire national tous les juristes étrangers se destinant à une carrière de travailleur indépendant, et plus particulièrement lorsque ceux-ci sont « enfants du pays », ces faits constituant une expulsion collective déguisée au sens des articles 2 et 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendé par le Protocole n° 11 ; que les décisions attaquées constituent une application erronée de la loi non seulement parce que la demande du requérant est conforme à l'ordre juridique monégasque mais aussi parce qu'elles ne sont pas conformes aux conditions et à l'esprit de la loi n° 1144 ;

Vu, enregistrée comme ci-dessus le 7 novembre 2005, la contre-requête présentée par le Ministre d'État et tendant au rejet de la requête ;

Qu'à titre liminaire, il y a lieu d'observer que la requête de M. A. est sans objet en tant qu'elle est dirigée contre la décision notifiée le 28 avril 2005 ; qu'en effet, et ainsi d'ailleurs que le requérant le relève lui-même, cette décision a été expressément rapportée et remplacée par la décision du Ministre d'État du 5 juillet 2005, décision également contestée devant le Tribunal Suprême par M. A. ; que cette décision n'ayant plus d'existence juridique, le Tribunal Suprême ne pourra que rendre une décision de non-lieu sur le chef de la demande tendant à l'annulation de cette décision ;

Que, s'agissant de la légalité externe de la décision attaquée, il résulte sans ambiguïté de l'ensemble de ce dispositif législatif en vigueur que l'étranger, personne physique, qui souhaite exercer à Monaco une activité non réglementée, qu'elle consiste ou non en une prestation intellectuelle, est exclusivement régi par les dispositions de l'article 5 de la loi

n° 1144, qui n'impose à l'Administration aucune obligation de motivation ; qu'en toute hypothèse, ce moyen manque en fait, puisque la décision du Ministre d'État du 5 juillet 2005 qui a été substituée à la décision notifiée le 28 avril 2005 a répondu au recours gracieux formé par le requérant contre cette décision et comporte, de ce fait, une motivation suffisante ;

Que, s'agissant de la légalité interne du refus d'autorisation, le requérant n'est pas recevable à se prévaloir des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, cette convention ne faisant pas partie, à la date de la décision querellée, du « bloc de légalité » applicable aux actes administratifs pris par les autorités de l'État de Monaco ; qu'au demeurant cette convention serait-elle applicable, aucune ingérence prohibée ne saurait être dénoncée, puisque c'est la loi n° 1144, elle-même qui soumet à un régime d'autorisation les activités de conseil ou d'assistance exercées par les étrangers dans le domaine juridique et fiscal ; qu'à Monaco le Tribunal Suprême n'est pas juge de la conventionnalité des lois ; que, pour la même raison tenant à l'origine législative de l'autorisation administrative litigieuse, le requérant, qui ne peut exciper de l'inconstitutionnalité des dispositions de la loi n° 1144 qui instituent cette autorisation, en saurait faire grief au refus d'autorisation qui lui a été opposé de constituer une ingérence prohibée par l'article 22 de la Constitution et ce d'autant moins que cette autorisation ne traduit aucune intrusion de l'État dans la sphère d'intimité du pétitionnaire ; que le moyen pris de la violation de l'article 17 de la Constitution au motif que d'autres autorisations d'exercer l'activité de conseil juridique auraient été accordées à d'autres pétitionnaires est, en lui-même, rigoureusement inopérant ; qu'en tout état de cause, le principe d'égalité n'implique de traiter de la même manière que les personnes physiques ou morales qui se trouvent dans la même situation ou, à tout le moins, dans une situation comparable ; que, comme il a été dit, la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ne fait pas partie du « bloc de légalité » applicable à l'acte administratif querellé et ne peut à ce titre être utilement invoquée ; qu'en tout état de cause le refus litigieux n'a ni pour objet ni pour effet « d'éloigner du territoire national tous les juristes étrangers se destinant à une activité de travailleur indépendant », et notamment les « enfants du pays » ;

Qu'enfin, s'agissant de la prétendue compétence liée de l'Administration, tenue légalement de lui accorder l'autorisation sollicitée, l'article 5 précité de la loi n° 1144 du 26 juillet 1991, seul applicable à la demande de M. A. et sur le fondement duquel est intervenu le refus litigieux, ne fixe en effet aucune condition légale à la délivrance de l'autorisation que doit solliciter tout ressortissant étranger désireux d'exercer une activité professionnelle à Monaco ;

Vu, enregistrée comme ci-dessus le 9 décembre 2005, la réplique présentée par M. A., tendant aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens et en outre par les motifs que la procédure de médiation instituée par l'Ordonnance souveraine n° 158 du 22 août 2005 a été refusée au requérant ; qu'au moment où le Ministre d'État a déposé le mémoire en réplique, la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales était déjà entrée en vigueur ; que la demande d'autorisation n'a pas été instruite dans les formes prévues par la loi, le conseiller pour les finances s'étant interposé dans l'instruction du dossier et la décision du 5 juillet 2005 n'ayant pas régularisé ladite instruction ; que la décision de refus n'a pas été rendue en équité, ni avec impartialité ; que la décision de refus porte atteinte à la liberté d'expression du requérant ; qu'il demande au Tribunal Suprême d'ordonner toutes mesures d'instruction qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité, notamment la production de la décision prise en Conseil de Gouvernement le 13 avril 2005 ;

Vu, enregistrée comme ci-dessus le 13 janvier 2006, la duplique présentée par le Ministre d'État et tendant aux mêmes fins que la contre-requête, par les mêmes moyens et en outre par les motifs : que le rejet de la demande de médiation ne constitue pas un moyen susceptible d'être invoqué à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir ; que la publication à venir de l'Ordonnance souveraine rendant exécutoire à Monaco la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ne remet en cause le fait qu'à l'époque des décisions attaquées, ni cette Convention ni ses protocoles additionnels ne faisaient partie de l'ordre juridique monégasque ; que les délibérations du Conseil de Gouvernement n'ont pas, en tant que telles, le caractère d'actes administratifs susceptibles de faire l'objet de recours administratifs ou de recours ; que c'est en pleine conformité avec les textes que le Conseiller de Gouvernement pour les finances et l'économie a supervisé l'instruction par la direction de l'expansion économique, de la demande d'autorisation présentée, après examen attentif du dossier ; qu'à titre subsidiaire, le requérant invoque également une insuffisance de motivation de la décision du 5 juillet 2005, alors même que cette décision répond pourtant aux moyens du recours administratif, que le Ministre d'État aurait pu écarter sans donner aucun motif ; que s'agissant de la prétendue violation de la loi n° 1144, la légalité d'une décision administrative ne saurait s'apprécier au regard de considérations générales et fallacieuses ; que la décision litigieuse n'entrave en rien l'exercice de la liberté d'expression ; que le requérant n'est pas recevable à demander au Tribunal Suprême d'ordonner à l'Administration de prendre la mesure d'instruction qu'il sollicite, dès qu'aucune disposition ne permet au Tribunal Suprême de faire acte d'administrateur en adressant des injonctions aux autorités publiques ;

Vu, enregistrée comme ci-dessus le 10 mars 2006, la triplique présentée par M. A., tendant aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens et en outre par les motifs qu'un examen complémentaire des faits démontre l'illégalité de la décision de refus ; que la lettre du 5 juillet 2005 du Ministre d'État ne serait pas susceptible de rapporter la décision du 13 avril notifiée le 28 avril 2005 ; que le requérant est au regard de la CEDH victime d'une « atteinte à l'interdiction de discrimination » ; qu'au surplus est méconnu son droit à un recours effectif, combiné avec le droit à un procès équitable ;

Vu, enregistrées comme ci-dessus le 12 avril 2006, les ultimes observations présentées par le Ministre d'État tendant aux mêmes fins que la duplique, par les mêmes moyens et en outre par les motifs qu'aucun des faits dénoncés n'est de nature à affecter en quoi que ce soit la légalité de la décision de refus d'autorisation opposée au requérant ; que la décision rapportée était celle du Directeur de l'expansion économique, et non la délibération du Conseil de Gouvernement du 13 avril 2005, quand bien même la décision rapportée visait-elle cette délibération ; que s'agissant enfin des prétendues atteintes portées à certaines stipulations de la CEDH le requérant n'est pas fondé à soutenir que le

Ministre d'État aurait été tenu par cette convention dès l'adhésion de l'État monégasque ; qu'en tout état de cause, l'atteinte invoquée au droit à un recours effectif et à un procès équitable n'est pas établie et ne concerne pas l'accès au juge ; que le requérant ne peut davantage invoquer une « atteinte à l'interdiction de discrimination » ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 909 B 1° ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu la loi n° 1144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques ;

Vu l'Ordonnance du 24 avril 2006 par laquelle le Président du Tribunal suprême a renvoyé la cause à l'audience du 14 juin 2006 ;

Oùï M. Dominique Chagnollaud, membre du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Jean-Pierre Licari, pour M. A. ;

Oùï Maître Molinié, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour l'État de Monaco ;

Oùï Madame le Procureur général, en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré,

Sur les conclusions dirigées contre la décision du Conseil de Gouvernement du 13 avril 2005 :

Considérant que la décision du 13 avril 2005 a été rapportée et remplacée par la décision du Ministre d'État du 5 juillet 2005 ; que ce retrait n'a pas été contesté dans le délai du recours contentieux ; que, dès lors, les conclusions dirigées contre la décision du 13 avril 2005 sont sans objet et par suite irrecevables ;

Sur les conclusions dirigées contre la décision du Ministre d'État du 5 juillet 2005 :

Sur le moyen tiré du défaut de motivation de la décision attaquée :

Considérant que l'article 8 de la loi du 26 juillet 1991 susvisée n'exige la motivation d'un refus d'autorisation que lorsqu'il est opposé à une personne physique de nationalité monégasque ; que, par suite, le requérant, qui n'est pas de nationalité monégasque, n'est pas fondé à soutenir que le refus d'autorisation aurait dû être motivé ;

Sur le moyen tiré de ce que l'Administration aurait eu compétence liée :

Considérant que l'article 5 de la loi du 26 juillet 1991 sur le fondement duquel est intervenu le refus litigieux ne fixe aucune condition légale à la délivrance de l'autorisation ; qu'il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, s'il y a lieu d'accorder cette autorisation ; que, dès lors, le requérant n'est pas fondé à soutenir que l'autorité administrative avait compétence liée pour lui accorder l'autorisation demandée ;

Sur le moyen tiré de la violation du principe d'égalité devant la loi :

Considérant que la circonstance que d'autres étrangers auraient bénéficié d'une autorisation est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée ; que, dès lors, le requérant n'est pas fondé à soutenir que cette décision méconnaît le principe d'égalité devant la loi ;

Sur le moyen tiré de l'atteinte au respect de la vie privée et familiale inscrit dans l'article 22 de la Constitution :

Considérant que l'article 22 de la Constitution dispose que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale et au secret de sa correspondance » ; que le refus d'autorisation d'exercer certaines activités économiques et juridiques n'a ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à la vie privée et familiale du pétitionnaire ;

Sur le moyen tiré de la violation du principe inscrit dans l'article 32 de la Constitution :

Considérant que l'article 32 de la Constitution dispose que « l'étranger jouit dans la Principauté de tous les droits publics et privés qui ne sont pas formellement réservés aux nationaux » ;

Considérant que le requérant n'apporte aucune précision de nature à permettre d'apprécier le bien fondé du moyen tiré de la violation de cet article ;

Sur les moyens tirés de la violation de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et du protocole additionnelle n° 4 modifié par le protocole n° 11 :

Considérant que la légalité d'une décision administrative s'apprécie au regard des règles de droit en vigueur lors de son adoption ; qu'à la date de la décision attaquée cette convention n'avait été ni ratifiée, ni rendue exécutoire, ni publiée ; que, dès lors, le requérant ne peut utilement s'en prévaloir pour soutenir que la décision attaquée est entachée d'excès de pouvoir ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'ordonner les mesures d'instruction sollicitées, que la requête doit être rejetée ;

Décide :

Article 1er

La requête est rejetée.

Article 2

Les dépens sont mis à la charge de
Monsieur D.A.

Article 3

Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.