

## Tribunal Suprême, 16 avril 2012, Sieur A. c/ Ministre d'État

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	16 avril 2012
<i>IDBD</i>	9311
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Concurrence - Général ; Limitation légale d'activité professionnelle

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2012/04-16-9311>

**LEGIMONACO**

[www.legimonaco.mc](http://www.legimonaco.mc)

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours pour excès de pouvoir - Acte administratif individuel

### Commerce et industrie

Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques - Exercice d'une activité dans le domaine juridique - Décision administrative de refus d'autorisation

### Recours pour excès de pouvoir

Notification effectuée légalement par lettre - Décision fondée sur des motifs de droit et de fait précisément mentionnés dans le texte

Condition relative à la délivrance de l'autorisation administrative non fixée par la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991, concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques - Pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative

Méconnaissance de l'article 25 de la Constitution et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 (non)

Vérification des compétences professionnelles, des garanties financières et morales et évaluation de l'impact de la délivrance éventuelle de l'autorisation au regard du secteur d'activité - Erreur de droit (non)

Appréciation du nombre des professionnels du conseil juridique et fiscal au regard de la situation actuelle - Appréciation de l'attitude du requérant au regard de la réserve et de la modération requises des professionnels du droit - Erreur manifeste d'appréciation (non) - Allégation infondée de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi

Refus d'autorisation d'exercer certaines activités économiques et juridiques sans effet au regard de la vie privée et familiale

---

## Le Tribunal Suprême,

*Siégeant et délibérant en assemblée plénière*

Vu la requête présentée par Monsieur A., enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 9 mai 2011, tendant à l'annulation de la décision du 8 mars 2011 par laquelle le Ministre d'État lui a refusé l'autorisation d'exercer dans les domaines de l'immobilier et du nautisme l'activité de conseil juridique, à la production par l'État du dossier d'instruction de la demande d'autorisation par la Direction de l'Expansion économique et de la liste des autorisations et refus d'exercer la profession de conseil juridique depuis l'an 2000 avec l'énoncé des critères de motivations des autorisations et refus, ainsi qu'à la condamnation de l'État aux dépens ;

### Ce faire,

Attendu qu'à l'appui de sa requête, Monsieur A., né et résidant à Monaco, exerçant la profession d'avocat à Paris, soutient qu'après l'annulation le 20 novembre 2010 par le Tribunal Suprême, pour insuffisance de motivation, de la décision du 1er juillet 2009 par laquelle le Ministre d'État lui avait refusé l'autorisation d'exercer l'activité de « *préparation de la documentation contractuelle relative à la vente de yachts et suivi des formalités y afférentes ; consultations en droit français ou monégasque en droit des affaires, droit de l'immobilier et de la construction ; conseils juridiques aux entreprises en matière de fusions, acquisitions ou restructurations et rédaction de contrats y afférents* », il a renouvelé sa demande d'autorisation par lettre du 13 décembre 2010 mais que, par lettre en date du 8 mars 2011, le Ministre d'État l'a rejetée ;

Attendu qu'au soutien de ses conclusions le requérant fait valoir, sur la légalité externe, en premier lieu que la décision attaquée est illégale faute de ne pas mentionner avoir été prise en tant qu'arrêté ministériel en Conseil de Gouvernement conformément à l'article 47 de la Constitution ; en second lieu que cette décision méconnaît les exigences de l'article 2 de la loi n° 1312 du 29 juin 2006 pour ne pas comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement ; qu'ainsi, le Ministre d'État qui a visé la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 a omis de mentionner la règle fondant le pouvoir de régulation économique ayant motivé son refus et qui ne figure pas dans la loi invoquée, qu'il n'a précisé ni le nombre exact des conseils juridiques autorisés en Principauté ni quantifié l'impact d'un accroissement de leur nombre ; qu'il n'a énoncé qu'en fin de décision le véritable motif du refus, un prétendu manque de respect envers l'administration, lequel démontre une vindicte personnelle ;

Qu'il soutient ensuite, sur la légalité interne, à titre principal, qu'en lui refusant l'autorisation sollicitée non pour les motifs énoncés de régulation économique mais en réalité pour la préservation des intérêts des professionnels déjà installés de la concurrence le Ministre d'État a ajouté une condition à la loi ; qu'un tel critère d'opportunité n'appartient pas à l'administration et ne pourrait résulter que de la loi, car il ne protège pas l'intérêt général des consommateurs mais l'intérêt catégoriel des prestataires de service en place ;

Qu'il fait valoir à titre subsidiaire, que ce critère est illégal pour porter atteinte au principe de la liberté d'exercer une profession au regard du droit interne garanti par l'article 25 de la Constitution, alors que la priorité nationale qu'elle instaure ne peut s'appliquer dès lors que la loi du 26 juillet 1991 ne précise pas que la profession de conseil juridique serait prioritairement réservée aux monégasques ; qu'il méconnaît aussi l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 qui dispose que toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail, le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui garantit le droit au travail sans discrimination, l'article 1 de la Charte Européenne adoptée le 18 octobre 1961, le Préambule et l'Annexe au Traité constitutif de l'Organisation Internationale du Travail du 28 juin 1919 et les recommandations de cet organisme qui ont une valeur supra législative ;

Qu'il fait valoir de plus que la décision attaquée méconnaît l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales en portant une atteinte anormale à sa vie privée et familiale ses attaches familiales étant en Principauté ;

Qu'il soutient enfin que le Ministre d'État a commis une erreur d'appréciation en lui refusant l'autorisation demandée pour saturation du marché alors que le secteur de l'immobilier est en expansion en Principauté et qu'il entraîne un accroissement de la demande de consultations juridiques ; qu'à supposer même qu'existe une saturation du marché l'équité et les principes d'égalité et de non discrimination commanderaient que des listes d'attente soient mises en place, qu'il aurait en conséquence dû trouver sa place dans le secteur professionnel qu'il cherche à intégrer depuis plus de 10 ans ;

**Vu la contre-requête** du Ministre d'État, enregistrée le 8 juillet 2011, tendant au rejet de la requête, par les motifs :

- sur la légalité externe, en premier lieu qu'est inopérant le grief tiré du défaut de mention dans l'acte attaqué d'une délibération en conseil de Gouvernement, car la décision attaquée n'est pas un arrêté ministériel mais une simple décision administrative conformément aux articles 5 de la loi n°1.144 du 26 juillet 1991 et 3 de la loi n°884 du 29 mai 1970 en second lieu que la décision attaquée répond aux exigences de la loi sur la motivation des actes administratifs les articles 5 à 8 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 fondant le refus d'autorisation ayant été visés ; qu'il n'y avait pas lieu à viser d'autre texte la loi ne fixant aucune condition légale à la délivrance d'une autorisation ; que disposant d'un pouvoir discrétionnaire il pouvait fixer, sous le contrôle du juge, les conditions qu'il entendait appliquer comme la régulation économique ; que les raisons de son refus étaient explicites et qu'il n'avait pas à détailler plus les éléments économiques que le motif relevant le comportement irrespectueux et agressif du requérant n'est que la mise en œuvre de la condition de moralité posée par l'article 9-5 de la loi et ne peut être utilement contesté quant à la légalité externe de la décision attaquée ;

- sur la légalité interne, qu'il est inexact de prétendre qu'il ait retenu un critère d'opportunité tiré de la préservation des intérêts des professionnels en place, qu'il s'est seulement attaché à évaluer l'impact d'une éventuelle autorisation au regard du secteur économique concerné en appréciant l'adéquation entre le nombre des conseils juridiques autorisés à exercer leur activité à Monaco et les besoins des consommateurs en matière de prestations juridiques, réserve étant faite de l'hypothèse -susceptible d'être accueillie- de demandes répondant à des besoins nouveaux et spécifiques d'une clientèle insusceptible d'être satisfaite par les prestataires de la place, mais dont ne relevait pas la demande de M. A. ; qu'est donc inopérant le grief tiré de ce que la décision attaquée constituerait une mesure protectionniste illégale des professionnels en place alors de plus que la liberté d'exercer une profession n'est pas garantie par la Constitution ; que le Tribunal Suprême n'est pas juge de la conventionalité des lois et que M. A. n'établit nullement en quoi l'article 5 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 serait contraire à l'article 13 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, au Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou à l'article I de la Charte européenne ou au Préambule et à l'Annexe du Traité constitutif de l'Organisation Internationale du Travail, qu'en tout état de cause aucune convention ne limite le droit des États à réglementer l'accès à certaines professions ; que le grief d'une prétendue atteinte à la vie privée et familiale est inopérant à l'encontre d'une décision de refus d'autorisation d'exercer certaines activités qui n'a ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à la vie privée et familiale du pétitionnaire ; qu'enfin, en matière discrétionnaire, le Tribunal Suprême exerce un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation dont Monsieur A. n'établit nullement l'existence ;

**Vu la réplique** de Monsieur A., enregistrée le 29 juillet 2011, qui tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens en précisant :

- sur la légalité externe, que la nécessité d'une décision prise en séance de Conseil de gouvernement en matière d'autorisations d'exercice d'activité professionnelle résulte de la combinaison des articles 3 de la loi n° 884 du 29 mai 1970 et 5 de la loi n° 1.144 et que l'Administration ne peut se fixer à elle-même la norme sur le fondement de laquelle elle accorde ou refuse une autorisation d'exercice professionnel ; que la décision attaquée, qui ne peut se prévaloir d'un fondement légal, ne satisfait pas à l'exigence de motivation en droit ; que ce qui tient lieu de motifs révèle une décision arbitraire ; que les autorités administratives auxquelles il aurait manqué de respect sont les juristes de la Direction de l'Expansion Économique, service concerné depuis 2000 par le traitement de son dossier, enfin qu'aucune circonstance factuelle n'illustre la motivation de l'état de ses relations avec les avocats français ;

- sur la légalité interne qu'en dépit de la règle qu'il s'est fixé de régulation économique le Ministre d'État a, depuis les refus qui lui ont été opposés en 2009, délivré de nouvelles autorisations de conseil juridique et toléré que des sociétés exercent une telle activité en excédant leurs autorisations, tolérance dont le Conseil national et l'Ordre des avocats se sont émus ; qu'en favorisant d'autres conseils juridiques étrangers le Ministre d'État a porté atteinte au principe d'égalité devant la loi, à la liberté du travail et d'exercer librement une profession ainsi qu'au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés

fondamentales ; enfin que le critère de moralité qui lui est opposé n'a aucun fondement objectif alors qu'une autorisation d'exercice aurait été accordée à un pétitionnaire qui aurait fait l'objet d'une condamnation pénale, que s'il existe un harcèlement il n'est pas de son fait mais de celui de l'administration, qu'il demande que soit écarté du débat la pièce n°2 produite par le Ministre d'État, dépourvue de toute force probante pour absence d'objectivité, qu'il conteste avoir proféré les propos menaçant que lui impute le Bâtonnier Brugnetti ; qu'enfin à considérer que les excès de tangage soient un indice de manque de moralité c'est la moralité du Ministre d'État qui pose problème ;

**Vu la duplique** du Ministre d'État, enregistrée le 29 août 2011, concluant au rejet de la requête par les mêmes moyens que précédemment et relevant en outre sur la légalité externe que la décision attaquée n'avait pas à être délibéré en conseil de gouvernement ; que le grief d'insuffisance de motivation ne tend en réalité qu'à critiquer le fond de la décision ; qu'en ce qui concerne la légalité interne le principe de non discrimination ne pourrait être invoqué par le requérant hors de tout lien avec un droit reconnu par la Convention européenne des droits de l'Homme que si la Principauté avait ratifié le protocole n° 12 ce qui n'est pas le cas ; qu'aucun texte ne fait obstacle à ce que pour apprécier la capacité d'absorption de nouveaux professionnels par le marché du droit monégasque l'administration prenne en compte l'ensemble des praticiens de la place, quelque soit leur label professionnel et dans le cadre de la mission de police économique que lui confère la loi du 26 juillet 1991 estime dans certaines branches du droit intéressant une clientèle particulière, comme le droit de *common law* ; que le requérant n'établit nullement que le second motif du refus opposé à sa demande, pris de son comportement incompatible avec la réserve et la modération attendues de tout professionnel du droit exerçant à Monaco, serait erroné, ni que la gravité de son comportement serait justifié par des brimades administratives enfin qu'il n'y a pas lieu d'écarter la note du 3 février 2011 du directeur de l'Expansion économique ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment en son article 90 B ;

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, signée à Rome le 4 novembre 1950, ensemble ses protocoles additionnels rendus exécutoires par Ordonnances Souveraines n° 408 et 411 du 15 février 2006

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 et l'Ordonnance n° 11330 du 12 février 1998 qui l'a rendu exécutoire ;

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

Vu l'Ordonnance du 14 mai 2011 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALL-MONTAGNIER membre suppléant comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture en date du 12 septembre 2011 ;

Vu l'Ordonnance du 9 février 2012 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 29 mars 2012 ;

À l'audience du 29 mars 2012 sur le rapport de Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, membre suppléant du Tribunal Suprême ;

Où Maître Ludovic de LANOUELLE, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour Monsieur A. ;

Où Maître Jacques MOLINIÉ, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour l'État de Monaco ;

Où Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ; Après en avoir délibéré ;

Considérant que Monsieur A., de nationalité italienne, avocat au barreau de Paris, a sollicité l'autorisation d'exercer en Principauté l'activité de « *préparation de la documentation contractuelle relative à la vente de yachts et suivi des formalités y afférentes ; consultations en droit français ou monégasque en droit des affaires, droit de l'immobilier et de la construction ; conseils juridiques aux entreprises en matière de fusions, acquisitions ou restructurations et rédaction de contrats y afférents* » ; que, par décision du 8 mars 2011, le Ministre d'État lui a opposé un refus au double motif de la nécessaire régulation économique et des exigences de moralité ;

*Sur la légalité externe :*

Considérant qu'il ressort des dispositions combinées de l'article 3 de la loi n° 884 du 29 mai 1970 sur l'entrée en vigueur et l'opposabilité des ordonnances souveraines, arrêtés ministériels et autres décisions administratives et de l'article 5 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 modifiée concernant l'exercice de certaines activités que les autorisations ou refus d'autorisation d'exercer certaines activités sont des décisions administratives qui ne revêtent la forme ni d'une ordonnance souveraine, ni d'un arrêté ministériel ; que, dès lors, le requérant n'est pas fondé à soutenir que la décision attaquée méconnaîtrait l'article 47 de la Constitution relatif aux arrêtés ministériels ;

Considérant que la décision du 8 mars 2011 par laquelle Monsieur le Ministre d'État a refusé l'autorisation sollicitée comporte dans le corps même du texte les motifs de fait et de droit qui la fondent ; qu'ainsi, les obligations de la loi el . 312 du 29 juin 2006 ont été respectées ;

*Sur la légalité interne :*

Considérant que l'exercice de l'activité de conseil juridique par une personne physique de nationalité étrangère est soumis par la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 modifiée à un régime d'autorisation préalable ; que l'article 5 de cette loi, sur

le fondement duquel est intervenu le refus litigieux, ne fixe aucune condition légale à sa délivrance ; 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 ;

Considérant qu'il résulte du dossier que, contrairement aux allégations du requérant, le Ministre d'État n'a pas retenu un critère de préservation des intérêts des professionnels déjà installés pour les protéger de la concurrence ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que la décision attaquée méconnaît l'article 25 de la Constitution et le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels manque en fait ;

Considérant que le Traité constitutif de l'Organisation Internationale du Travail du 28 juin 1919, la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et la Charte européenne du 18 octobre 1961 n'ont pas été intégrés dans l'ordre juridique monégasque ; que les moyens tirés de la violation de ces textes, de leurs préambules ou de leurs annexes sont donc inopérants ;

Considérant qu'en s'attachant à vérifier si le pétitionnaire présentait des compétences professionnelles ainsi que des garanties financières et morales suffisantes et à évaluer l'impact d'une délivrance éventuelle au regard du secteur d'activité concerné l'autorité administrative monégasque n'a pas commis d'erreur de droit ;

Considérant qu'il résulte du dossier, sans même qu'il soit besoin d'examiner la pièce dont le requérant demande qu'elle soit écartée du débat, qu'en rejetant sa demande au motif d'une part que la situation actuelle de Monaco ne justifiait pas l'accroissement du nombre des professionnels du conseil juridique et fiscal sauf, peut-être, à répondre à des besoins nouveaux et spécifiques d'une clientèle insusceptible d'être satisfaite par les prestataires de la place, ce qui n'était pas son cas et au motif d'autre part que l'attitude irrespectueuse et souvent agressive adoptée par le requérant ne correspondait pas, au regard des exigences résultant du chiffre 5° de l'article 9 de la loi précitée, à la réserve et à la modération que l'État était en droit d'attendre de tout professionnel du droit en activité à Monaco, le Ministre d'État n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant que la circonstance que plusieurs sociétés autorisées se seraient rendues coupables de dépassements d'exercice 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 ;

Considérant qu'il n'est pas établi que, postérieurement à la décision attaquée, auraient été délivrées des autorisations correspondant à des domaines d'activité identiques à ceux faisant l'objet de la demande de Monsieur A. ;

Considérant 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 ;

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 de Monsieur A. est rejetée.

**Article 2 :** Les dépens sont mis à la charge de Monsieur A.

**Article 3 :** Expédition de la présente décision sera transmise à S.E. Monsieur le Ministre d'État.