

Tribunal Suprême, 4 décembre 2013, Sieur D. A. c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	4 décembre 2013
<i>IDBD</i>	12383
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Professions juridiques et judiciaires ; Procédure administrative ; Autorités de contrôle et de régulation ; Propriété des personnes publiques et domaine public

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2013/12-04-12383>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Commerce et industrie

Loi n° 1.144, du 26 juillet 1991, concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques - Exercice de la profession de conseil juridique - Décision administrative de refus d'autorisation

Procédure

Décision administrative de refus d'autorisation d'exercice de la profession de conseil juridique - Décision juridictionnelle constatant la légalité de la décision administrative - Recours dirigé contre la même décision administrative

Irrecevabilité

Décision administrative légale - Insusceptibilité du retrait - Recours dirigé contre le rejet du recours gracieux - Irrecevabilité

Décisions administratives d'autorisation d'exercice professionnel délivrées à des tiers - Défaut de qualité du requérant pour contester ces décisions. Irrecevabilité

Loi n° 1.047, du 28 juillet 1982, sur l'exercice des professions d'avocat défenseur et d'avocats - Mise en cause personnelle des parties exigée par la cause - Défaut de cette condition dans le contentieux objectif de la légalité - Suppression des passages injurieux et diffamatoires figurant dans la réplique du requérant

Ordonnance n° 2.984, du 16 avril 1963, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême (art. 36) - Recours formé en méconnaissance de l'autorité de chose jugée - Recours téméraire - Condamnation au paiement d'une amende

TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2013-09

Affaire :

d. AN.

Contre :

Ministre d'Etat

DÉCISION

AUDIENCE DU 20 NOVEMBRE 2013

Lecture du 4 décembre 2013

Recours en annulation de la décision du 8 mars 2011 par laquelle le Ministre d'État a refusé à M. d. AN. l'autorisation d'exercer la profession de conseil juridique dans la Principauté de Monaco, ensemble la décision en date du 4 avril 2013 par laquelle le Ministre d'Etat a rejeté son recours gracieux tendant au retrait, d'une part, de cette première décision, d'autre part, des autorisations ayant le même objet délivrées postérieurement à la décision du Tribunal Suprême du 16 avril 2012.

En la cause de :

M. d. AN., demeurant X à Monaco,

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Jean-Pierre LICARI, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaçant par Maître Ludovic de LANOUELLE, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France (SCP Nicolay-Lanouvelle-Hannotin)

Contre :

S. E. M. le Ministre d'Etat de la Principauté de Monaco, ayant pour avocat-défenseur Maître Christophe SOSSO, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaçant par la SCP Piwnica-Molinié, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France ;

LE TRIBUNAL SUPREME

Siégeant et délibérant en assemblée plénière,

Vu la requête enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 6 juin 2013 par laquelle M. A. demande au Tribunal Suprême l'annulation de la décision du Ministre d'État en date du 8 mars 2011 lui refusant l'autorisation d'exercer la profession de conseil juridique dans la Principauté de Monaco, ensemble la décision en date du 4 avril 2013

par laquelle le Ministre d'État a rejeté son recours gracieux tendant au retrait de cette première décision, ainsi que des autorisations ayant le même objet délivrées postérieurement à la décision du Tribunal Suprême du 16 avril 2012 ;

Ce faire :

Attendu que M. D. A., né à Monaco, de nationalité italienne mais titulaire d'une carte de résident monégasque, avocat près la cour d'appel de Paris, présenta le 13 décembre 2010, sur le fondement de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991, une demande d'autorisation administrative d'exercice de la profession de conseil juridique centrée sur les opérations de vente de yachts et sur la consultation en droit des affaires, droit de l'immobilier et droit de la construction, demande rejetée par lettre du Ministre d'État en date du 8 mars 2011 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* », d'autre part, « *que l'attitude irrespectueuse et souvent agressive* » adoptée par M. A. « *notamment à l'égard de fonctionnaires ou d'autorités de la Principauté ainsi que de membres du barreau, monégasque ou français* » ne correspondait pas, « *au regard de l'exigence de moralité* » prévue par l'article 9 de la loi de 1991, « *à la réserve et à la modération que l'État est en droit d'attendre de tous professionnels du droit en activité à Monaco* » ; que cette décision de refus ayant été déférée à la censure du Tribunal Suprême, ce dernier rejeta la requête par une décision du 16 avril 2012 ; que le 3 juillet 2012, M. A., ayant constaté que de nouvelles autorisations d'exercice de la profession de conseil juridique avaient été délivrées postérieurement à ladite décision du Tribunal Suprême, forma un recours gracieux tendant au retrait de la décision de refus du 8 mars 2011, ainsi qu'au retrait de six autorisations délivrées par le Ministre d'État, à M. R. M., à M. T. B., à la société Ince and Co., ainsi que à la SNC FC EUROPE, à la SCS MAZIER, BALLINI et Cie et à la SARL INTERNATIONAL ADVISORS MONACO SARL ; que, par une décision du 4 avril 2013, le Ministre d'État rejeta le recours gracieux de M. A. aux motifs, d'une part, que s'agissant de la décision du 8 mars 2011, ce dernier avait déjà déféré cette décision à la censure du Tribunal Suprême qui avait rejeté sa requête par décision du 16 avril 2012, d'autre part, que le recours gracieux n'invoquait aucun moyen d'annulation à l'encontre des autorisations d'exercice de la profession de conseil juridique délivrées à des tiers ; que telle est la décision attaquée, ensemble la décision précitée du 8 mars 2011 ;

Qu'en ce qui concerne la décision du Ministre d'État en date du 8 mars 2011, celle-ci a déjà fait l'objet d'un recours devant le Tribunal Suprême, rejeté le 16 avril 2012 au motif que le Ministre d'État n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la profession de conseil juridique était suffisamment représentée sur la principauté, mais que quelques jours seulement après cette décision, furent délivrées de nouvelles autorisations d'exercice de ladite profession, lesquelles remettaient en cause le principal motif sur lequel reposait la décision de refus du 8 mars 2011 et constituaient un changement de circonstances autorisant M. A. à revenir devant le Tribunal Suprême pour demander son retrait ; que du fait de ce changement de circonstances, le recours présenté par M. A. est donc recevable sur ce point ; que les autorisations d'exercice de la profession de conseil juridique délivrées postérieurement à la décision précitée du Tribunal Suprême du 16 avril 2012, font grief à M. A., lequel est donc recevable à solliciter l'annulation de ces autorisations ;

Que, sur le fond, la décision du 8 mars 2011 s'avère illégale dans ses deux motifs ;

Que la décision de refus d'autorisation attaquée était principalement motivée par le fait que « *la situation actuelle de Monaco ne justifie pas l'accroissement du nombre des professionnels du conseil juridique et fiscal* » ; que le 16 avril 2012, saisi d'un recours en annulation contre ladite décision, le Tribunal Suprême avait estimé que celle-ci n'était pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, mais qu'entre mai 2012 et mai 2013, cinq sociétés étrangères ont été autorisées à exercer ladite profession en principauté, qu'il en résulte que, contrairement à ce que soutenait le Ministre d'État dans sa décision de 2011, le marché du conseil juridique en Principauté n'est pas saturé, mais permet l'installation de nouveaux opérateurs afin de satisfaire les besoins d'une clientèle toujours croissante ; qu'il en résulte aussi que le motif principal de la décision attaquée, tiré du caractère prétendument satisfaisant de la représentation des professions juridiques sur le territoire monégasque, était erroné et traduisait en réalité une rupture d'égalité à l'endroit de M. A, portant atteinte aux principes d'égalité et d'interdiction des discriminations garantis par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article premier du protocole n° 12 de cette dernière, les articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 32 de la Constitution de Monaco ;

Qu'outre la saturation du marché du droit, la décision de refus du 8 mars 2011 se fondait sur « *l'attitude irrespectueuse et souvent agressive* » manifestée « *notamment à l'égard de fonctionnaires ou d'autorité de la Principauté ainsi que de membres du barreau, monégasque ou français* » par M. A. celui-ci devant par conséquent être considéré comme ne présentant pas « *toutes les garanties de moralité* » exigées par l'article 9, 5°, de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques ; que cette affirmation n'est pas assortie d'une précision suffisante pour permettre d'en apprécier le bien-fondé, les témoignages produits en ce sens par M. le Ministre d'État étant d'une impartialité douteuse ; que dans ces conditions, l'administration ne rapportant pas la preuve de ce qu'elle avance, ce motif s'avère entaché d'inexactitude matérielle ; qu'au total, le requérant demande au Tribunal Suprême l'annulation de la décision du 8 mars 2011, ainsi que de la décision du 4 avril 2013 rejetant son recours gracieux contre cette même décision ; et subsidiairement, l'annulation des trois autorisations délivrées par M. le Ministre d'État révélé par les publications du 4 mai 2012 à la SNC FC Europe, à la SCS Mazier, Ballini et cieet à la SARL International Advisors Monaco, et celle délivrée à la société Tempest Legal Services ; ainsi que la condamnation de l'État de Monaco aux entiers dépens ;

Vu la contre-requête du Ministre d'État enregistrée au Greffe général le 6 août 2013 concluant au rejet de la demande de M. A. ;

Attendu qu'à titre principal la contre-requête conteste la recevabilité de la requête de M. A., d'une part, en tant que celle-ci est dirigée contre la décision du Ministre d'État en date du 8 mars 2011, d'autre part, en tant qu'elle est dirigée contre la décision du 4 avril 2013 par laquelle le Ministre d'État rejetait le recours gracieux de M. A. tendant au retrait de la

décision précitée du 8 mars 2011 ainsi qu'au retrait de six autorisations d'exercice de la profession de conseil juridique accordées postérieurement à la décision du Tribunal Suprême du 16 avril 2012 ;

Qu'en ce qui concerne les conclusions dirigées contre la décision du 8 mars 2011, il suffit de rappeler que, M. A. ayant déjà déféré cette décision à la censure du Tribunal Suprême, qui a rejeté sa requête par décision du 16 avril 2012, l'actuelle requête, visant à faire rejurer par le Tribunal Suprême une demande que celui-ci a déjà rejetée, se heurte à l'autorité de la chose jugée ; qu'elle est par conséquent irrecevable ;

Qu'il en va de même des conclusions dirigées contre la décision du 4 avril 2013 rejetant le recours gracieux de M. A. ;

Que celui-ci fait valoir que la délivrance de nouvelles autorisations d'exercice postérieurement à la décision du Tribunal Suprême constituerait un changement de circonstances l'autorisant à revenir devant le Tribunal Suprême, et démontrerait par ailleurs que la décision du 8 mars 2011 a été prise sur la base d'un motif erroné ; que la légalité d'une décision administrative s'apprécie cependant à la date à laquelle elle a été prise ; que lorsqu'une telle décision est légale, elle ne peut faire l'objet d'un retrait, même en cas de changement de circonstances, et peut tout au plus donner lieu, lorsqu'elle n'a pas créé de droits, à une demande d'abrogation ; qu'ainsi, dans la mesure où elle demande le retrait de la décision du 8 mars 2011 dont la légalité a été reconnue par le Tribunal Suprême le 16 avril 2012, la requête de M. A doit être déclarée irrecevable ;

Que par ailleurs M. A demande l'annulation de la décision du 4 avril 2013 en tant que celle-ci refuse de retirer les autorisations d'exercice de la profession de conseil juridique qui auraient été accordées postérieurement à la décision du Tribunal Suprême du 16 avril 2012 ; que la demande est irrecevable dans la mesure où M. A n'invoque aucun moyen d'annulation à l'encontre de ces autorisations, dont il ne soutient même pas qu'elles seraient illégales ;

Qu'outre le rejet de la requête le Tribunal Suprême condamnera le requérant, sur le fondement des dispositions de l'article 36 de l'Ordonnance Souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, à payer à l'État une amende pour recours téméraire, dès lors qu'il paraît abusif de déférer à nouveau au Tribunal Suprême une décision administrative que l'on a déjà contestée devant lui, et que celui-ci a déjà rejetée ;

Vu la réplique de M. A. enregistrée au Greffe général le 9 septembre 2013 concluant aux mêmes fins et par les mêmes moyens que la requête, et précisant, à propos de l'irrecevabilité du recours formé contre la décision du 4 avril 2013, qu'en ce qui concerne la demande de retrait de la décision du 8 mars 2011, il appartiendrait au Tribunal Suprême de requalifier la demande en considérant qu'elle tendait, non au retrait, mais à l'abrogation de cette décision ; et qu'en ce qui concerne la demande d'annulation des autorisations d'exercice délivrées postérieurement à la décision du Tribunal Suprême, on ne saurait affirmer que M. A. n'invoque aucun moyen d'annulation à leur encontre, lesdites autorisations devant être considérées comme illégales si l'on admet l'affirmation mise en avant par le Ministre d'État dans sa décision du 8 mars 2011, à savoir, que la profession de conseil juridique serait déjà suffisamment représentée dans la Principauté ;

Que la demande d'amende pour recours téméraire n'est pas sérieuse dans la mesure où c'est M. A. qui, depuis plusieurs années, a fait l'objet de mesures vexatoires destinées à briser sa volonté d'installation à Monaco ;

Que, par ces motifs, M. A. persiste à demander au Tribunal Suprême le retrait ou, si cette qualification lui semble plus correcte, l'abrogation de la décision en date du 8 mars 2011, l'annulation de la décision du 4 avril 2013 rejetant son recours gracieux contre cette première décision ; subsidiairement, l'annulation des autorisations délivrées à la SNC FC Europe, à la SCS Mazier, Ballini et cie et à la SARL International Advisors Monaco, et à la société Tempest Legal Services ; et plus subsidiairement encore, que soit ordonné un supplément d'instruction tendant à déterminer l'existence de nouvelles autorisations d'exercice de la profession de conseil juridique délivrées postérieurement à la décision du Tribunal Suprême du 16 avril 2012 ; qu'enfin, il demande la condamnation de l'État de Monaco aux entiers dépens ;

Vu la duplique de M. le Ministre d'État enregistrée au Greffe général le 10 octobre 2013 ;

Attendu que l'article 23 de la loi n° 1.047 du 28 juillet 1982 sur l'exercice des professions d'avocat défenseur et d'avocat dispose que ces derniers « *ne peuvent avancer aucun fait grave contre l'honneur ou la réputation des parties à moins que la cause ne l'exige* », le second alinéa disposant que la juridiction saisie de la cause peut ordonner la suppression des écrits injurieux ou diffamatoires ; qu'en l'espèce, la mise en cause personnelle des parties n'était pas exigée par la cause, qui relève du contentieux objectif de la légalité de l'acte administratif ; que par conséquent, il y a lieu, pour le Tribunal Suprême, d'ordonner la suppression des passages injurieux et diffamatoires figurant dans la réplique ;

Qu'en ce qui concerne la recevabilité du recours, les conclusions dirigées contre la décision du 8 mars 2011 se heurtent au principe de l'exception de chose jugée ;

Qu'en ce qui concerne les conclusions dirigées contre les décisions du 4 avril 2013, il n'appartient pas au Tribunal Suprême de requalifier une demande dont la portée conditionne la légalité des motifs de la décision attaquée ; qu'en l'occurrence, c'est bien un retrait des décisions du 8 mars 2011 et du 4 avril 2013 que sollicitait M. A. ; que sa requête est donc irrecevable sans qu'il soit possible de requalifier sa demande initiale à l'administration en demande d'abrogation ;

Que, s'agissant des autorisations d'exercice prétendument délivrées postérieurement à la décision du Tribunal Suprême du 16 avril 2012, M. A. n'est pas recevable à prétendre, pour conclure à leur illégalité, que la profession de conseil juridique est suffisamment représentée à Monaco, alors que dans le même temps il prétend le contraire afin de contester la régularité de la décision du 8 mars 2011 ;

Sur ce :

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 32 et article 90 B ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, et notamment son article 36 ;

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° 11.330 du 12 février 1998 qui l'a rendu exécutoire ;

Vu la loi n° 1.047 du 28 juillet 1982 sur l'exercice des professions d'avocat-défenseur et d'avocat ;

Vu la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 modifiée sur l'exercice de certaines activités économiques et juridiques ;

Vu l'Ordonnance n° 3.413 du 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré ;

Vu l'Ordonnance du 17 juin 2013 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Frédéric ROUVILLOIS, membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture en date du 29 octobre 2013 ;

Vu l'Ordonnance du 4 novembre 2013 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 20 novembre 2013 ;

Oùï M. Frédéric ROUVILLOIS, membre suppléant du Tribunal Suprême en son rapport ;

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

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

Oùï Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré ;

Sur la recevabilité du recours

Considérant que, par une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée en date du 16 avril 2012, le Tribunal Suprême a constaté la légalité de la décision du 8 mars 2011 par laquelle le Ministre d'État a refusé à M. A. l'autorisation d'exercer la profession de conseil juridique dans la principauté de Monaco ; qu'ainsi le recours dirigé contre la décision du 8 mars 2011 est irrecevable ;

Considérant que seule une décision illégale est susceptible de faire l'objet d'un retrait ; que tel n'est pas le cas de la décision du 8 mars 2011 dont la légalité a été reconnue par le Tribunal Suprême ; qu'il en résulte que le recours de M. A. dirigé contre la décision du Ministre d'État du 4 avril 2013, en tant que celle-ci rejette son recours gracieux tendant au retrait de la décision du 8 mars 2011, est irrecevable ;

Considérant que M. A. n'a pas qualité pour contester les autorisations délivrées à des tiers ; qu'ainsi son recours dirigé contre la décision du Ministre d'État du 4 avril 2013, en tant que celle-ci rejette son recours gracieux lui demandant le retrait des autorisations délivrées postérieurement à la décision précitée du Tribunal Suprême, est irrecevable ;

Sur la demande de suppression de passages injurieux dans la réplique de M. A.

Considérant qu'en vertu de l'article 23 de la loi n° 1.047 du 28 juillet 1982 sur l'exercice des professions d'avocat-défenseur et d'avocat, ces derniers « ne peuvent avancer aucun fait grave contre l'honneur ou la réputation des parties à moins que la cause ne l'exige » ; que la mise en cause personnelle des parties n'était pas exigée par la cause puisque celle-ci relève du contentieux objectif de la légalité de l'acte administratif ; que, selon le second alinéa de ce même article, la juridiction saisie de la cause peut ordonner la suppression des écrits injurieux ou diffamatoires ; qu'à ce titre, doivent être supprimés les passages injurieux et diffamatoires figurant dans la réplique de M. A. aux pages 5 et 6, point 5, paragraphes 5 et 6, en page 10, le point 14, paragraphe trois, et en page 17, le dernier paragraphe du point 27 ;

Sur la demande de condamnation pour recours téméraire

Considérant que le recours de M. A., en ce qu'il a méconnu l'autorité de chose jugée qui s'attachait à la décision du Tribunal Suprême du 16 avril 2012, doit être qualifié de téméraire au sens de l'article 36 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 ; que, suivant les réquisitions de M. le Procureur général à l'audience du 20 novembre 2013, M. A. sera condamné à une amende de 320 euros ;

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

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de M. A. est rejetée.

Article 2 : Les passages injurieux et diffamatoires figurant dans la réplique de M. A. aux pages 5 et 6, point 5, paragraphes 5 et 6, en page 10, le point 14, paragraphe trois, et en page 17, le dernier paragraphe du point 27 sont supprimés.

Article 3 : M. A. est condamné pour recours téméraire à une amende de 320 euros.

Article 4 : Les dépens sont mis à la charge de M. A.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, président, Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, officier de l'ordre de Saint-Charles, vice-président, Madame Martine LUC-THALER, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, membre titulaire, Monsieur Frédéric ROUVILLOIS, rapporteur et Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, membres suppléants,

et prononcé le quatre décembre deux mille treize en présence de Monsieur Jean-Pierre DRÉNO, Procureur général par Monsieur Didier LINOTTE, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, président assisté de Madame Béatrice BARDY, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, greffier en chef.

Le Greffier en Chef, le Président,

Note

Voir également les décisions du Tribunal suprême des 12 février 2002, 14 juin 2006, 29 novembre 2010, 1er décembre 2011 et 16 avril 2012 concernant M. A.