

## Tribunal Suprême, 25 novembre 2016, Sieur m. AM. c/ S.E.M. le Ministre d'État

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	25 novembre 2016
<i>IDBD</i>	15512
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Experts comptables ; Loi et actes administratifs unilatéraux

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2016/11-25-15512>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

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

### Recours pour excès de pouvoir

Décision implicite de rejet du recours gracieux contre la décision de rejet de la demande d'admission au tableau de l'Ordre des experts-comptables. Recours dirigé contre la décision administrative de rejet initial et contre la décision implicite de rejet du recours gracieux

### Ordres professionnels

Ordre des Experts-Comptables. Loi n° 1.231 du 12 juillet 2000 relative aux professions d'expert-comptable et de comptable agréé. Ordonnance souveraine n° 4.599 du 29 novembre 2013 fixant le nombre d'experts-comptables et de comptables agréés autorisés à exercer la profession. *Numerus clausus* atteint. Rejet de la candidature. Décision légale (oui)

---

## Principauté de Monaco

### TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2016-05

Affaire :

m. AM.

Contre :

S. E. M. le Ministre d'État

### DÉCISION

Audience du 18 novembre 2016

Lecture du 25 novembre 2016

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite du Ministre d'État rejetant le recours gracieux formé le 14 juillet 2015 par M. m. AM. contre la décision de rejet, notifiée le 19 mai 2015, de sa demande d'admission au tableau de l'Ordre des Experts- Comptables de Monaco.

En la cause de :

Monsieur m. AM., de nationalité française, demeurant à Monaco, X1 ;

Élisant domicile en l'étude de Maître Sophie LAVAGNA, avocat-défenseur près la Cour d'Appel de Monaco, et plaidant par ledit avocat-défenseur

Contre :

L'ÉTAT DE MONACO, représenté par son Excellence Monsieur le Ministre d'État, ayant pour avocat-défenseur Maître Christophe SOSSO près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par la SCP PIWNICA-MOLINIE, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France.

### LE TRIBUNAL SUPRÊME

#### Siégeant et délibérant en assemblée plénière

**Vu la requête** présentée par M. m. AM., enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 11 janvier 2016 sous le numéro TS 2016-01, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite du Ministre d'État rejetant le recours gracieux qu'il a formé le 14 juillet 2015 contre la décision de rejet de sa demande d'admission au tableau de l'Ordre des Experts-Comptables de Monaco, notifiée le 19 mai 2015, ainsi qu'à la condamnation de l'État de Monaco aux dépens.

#### CE FAIRE,

Attendu que, le 19 mai 2015, le conseiller de gouvernement pour les finances et l'économie a notifié à M. m. AM. le rejet de sa demande, formulée le 18 septembre 2013, d'admission au tableau de l'Ordre des Experts-Comptables de Monaco, au motif qu'après la majoration fin novembre 2013 du *numerus clausus* de la profession, porté de 28 à 32, la mise en œuvre de critères, définis en concertation avec le Conseil de l'Ordre, de classement des candidatures en attente (attaches monégasques sérieuses, travail en cabinet à Monaco récent sur une période de trois à cinq ans précédant la demande, reprise ou intégration d'un cabinet existant, association avec projet de reprise et parrainage du titulaire) a conduit à retenir les candidatures de Mmes AR. et TA. et que, le *numerus clausus* étant atteint, il ne pouvait être donné une suite favorable à sa demande ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête M. AM. soutient d'abord que la décision est illégale en ce que la décision initiale méconnaît la loi du 29 juin 2006 sur la motivation des actes administratifs pour être dépourvue de motivation valable justifiant le rejet de sa demande ; qu'en effet, d'une part, il remplit toutes les conditions légales requises par l'article 5 de la loi n° 1.231 du 12 juillet 2000 relative aux professions d'expert-comptable et de comptable agréé pour être autorisé à exercer la profession d'expert-comptable, qu'ainsi il est titulaire depuis 1988 du diplôme d'expert-comptable et a plus de 25 ans d'expérience en France à Beausoleil et non à Monaco, ses précédentes demandes d'inscription au tableau de l'Ordre des experts-comptables ayant été rejetées et aucun cabinet comptable monégasque n'ayant accepté de l'embaucher avant que ne se présente l'opportunité de reprise du cabinet NA., qu'il est de plus résident monégasque et a une connaissance approfondie de la législation de la Principauté où l'essentiel de ses clients résident ; que, d'autre part, il remplit, de plus, les critères exigés par le Gouvernement, pour avoir des attaches monégasques sérieuses, demeurer à Monaco depuis quarante-huit ans, y travailler désormais depuis 2013, comme salarié du cabinet NA., qu'il se proposait de reprendre, puis du cabinet PA., et être titulaire de 25% du capital de la SAM d'expertise comptable «EXPERTISIGN», créée avec Mme PA., société dont les statuts ont été approuvés par arrêté ministériel du 11 mars 2015 ;

Attendu qu'il fait valoir ensuite qu'en cette qualité d'associé il doit pouvoir, au regard des articles 11 et 12 de la loi précitée n° 1.231 du 12 juillet 2000, signer les actes effectués dans le cadre de sa mission d'expertise-comptable qui engagent sa responsabilité ;

Attendu qu'il soutient enfin que la mise en œuvre tardive de critères potentiellement arbitraires, alors que la décision attaquée n'indique pas en quoi les deux personnes autorisées à exercer les rempliraient plus que lui, est discriminatoire ;

**Vu la contre requête** enregistrée le 14 mars 2016 au Greffe Général par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'État soutient que le requérant n'est pas recevable à contester la motivation d'une décision qu'il n'attaque pas et qu'en tout état de cause le grief est sans fondement, car, en premier lieu, M. AM. ne remplissait pas l'un des critères de sélection que, pour l'application du numerus clausus prévu à l'article 4 de la loi n° 1.231 du 12 juillet 2000, le Gouvernement a défini, comme il en a le pouvoir, après avis du Conseil de l'Ordre pour classer les candidatures (TS 8 mars 2005 sieur GR.) ; qu'en effet il n'a exercé, comme salarié d'un cabinet monégasque que dans les quatre mois qui ont précédé sa demande ; qu'en second lieu est inopérant l'argument selon lequel il doit pouvoir signer, en qualité d'associé de la SAM EXPERTISIGN, ès qualité d'expert-comptable monégasque, les travaux qu'il effectue dans le cadre des missions confiées au cabinet, dès lors que, précisément, il n'est pas inscrit au tableau ; qu'en dernier lieu la décision n'est pas discriminatoire, la demande ayant été rejetée pour une durée insuffisante de travail à Monaco que remplissait les autres candidats, que, de surcroît, de la situation desquels il n' avait pas à justifier dans sa décision ;

Vu la réplique enregistrée le 12 avril 2016, au Greffe Général par laquelle M. AM. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que M. AM. ajoute qu'ayant formé un recours gracieux, préservant son délai de recours contentieux, il est recevable par application de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme, à critiquer la décision initiale qui lui fait grief, dès lors que les motifs de la décision implicite ne lui sont pas connues ; qu'il précise, sur le fond, qu'il n'appartient pas au Ministre d'État de définir, après avis du Conseil de l'Ordre qui n'en a pas mission, des conditions d'accès à la profession d'expert-comptable, lesquelles relèvent du domaine de la loi ; que, sur le caractère discriminatoire, il a été écarté sur le fondement de critères, nouveaux, imprécis, non hiérarchisés, alors que sa demande était antérieure à celle des candidates retenues ;

Vu la duplique enregistrée le 12 mai 2016 au Greffe Général, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que le Ministre d'État souligne que la décision de rejet du recours gracieux ne se substituant pas à la décision initiale, le requérant, qui ne l'a pas attaquée, n'est pas recevable à la critiquer ; que la requête est de plus inopérante, car M. AM. n'ayant pas contesté les deux décisions d'inscription dont il a été informé, dans la décision de rejet de sa candidature, ne peut soutenir que le numerus clausus, qui fonde cette décision, n'aurait pas été régulièrement atteint ; que, subsidiairement, la requête est infondée, le Ministre d'État ayant en application de l'article 5 de la loi, dans un contexte de numerus clausus, compétence, après avis du conseil de l'ordre (production), pour fixer des critères de sélection de candidatures plus nombreuses que de place disponibles, enfin que l'absence de prise en compte de l'ancienneté de la candidature du requérant, qui ne constitue pas un critère légal, n'entache d'aucun caractère discriminatoire la décision qui l'a rejetée ;

## **SUR CE,**

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment 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 loi n° 1.231 du 12 juillet 2000 relative aux professions d'expert-comptable et de comptable agréé ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 4.599 du 29 novembre 2013 fixant le nombre d'experts-comptables et de comptables agréés autorisés à exercer la profession ;

Vu l'Ordonnance du 14 janvier 2016 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 23 mai 2016 ;

Vu l'Ordonnance du 21 septembre 2016 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 18 novembre 2016 ;

Ouï Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Ouï le Procureur Général ;

Ouï Maître Sophie LAVAGNA, Avocat-Défenseur, pour M m. AM. ;

Ouï Maître François MOLINIÉ, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France pour l'État de Monaco.

#### **APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ :**

##### *Sur la recevabilité*

Considérant que M. AM. demande l'annulation de la décision implicite de rejet par le Ministre d'État du recours gracieux qu'il a formé contre la décision de rejet de sa demande d'admission au tableau de l'Ordre des experts comptables ; qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de donner aux décisions qui lui sont déférées leur exacte qualification ; qu'en l'espèce, la décision attaquée n'est autre qu'une décision de rejet du recours gracieux formé contre la décision notifiée le 19 mai 2015 ; qu'eu égard à ce qui précède, la requête doit donc être regardée comme dirigée tant contre cette décision que contre la décision implicite de rejet ;

##### *Sur la légalité*

Considérant que, selon les articles 1er et 5 de la loi n° 1.231 du 12 juillet 2000 relative aux professions d'expert-comptable et comptable agréé, l'exercice de ces professions est subordonné à une autorisation administrative, délivrée par arrêté ministériel, après avis motivé du conseil de l'ordre ; qu'en application de l'article 4 de la même loi, le nombre maximal des experts-comptables et des comptables agréés susceptibles d'être autorisés à exercer a été fixé à 32 par l'Ordonnance souveraine n° 4.599 du 29 novembre 2013 ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que, en raison du départ de deux comptables agréés, le Ministre d'État a retenu après avis du conseil de l'Ordre, les candidatures de Mmes AR. et TA. ; que le requérant, qui ne conteste pas la légalité de l'Ordonnance fixant le nombre maximal des experts-comptables et des comptables agréés susceptibles d'être autorisés à exercer, n'a pas contesté celle des arrêtés ayant autorisé Mmes AR. et TA. à exercer la profession d'expert-comptable ; qu'ainsi, le numerus clausus ayant été atteint, le Ministre d'État était tenu de rejeter la candidature de M. AM. ; que, par suite, l'ensemble des moyens soulevés par M. AM. sont inopérants ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête de M. AM. doit être rejetée.

#### **DÉCIDE**

##### **Article 1er**

La requête de Monsieur m. AM. est rejetée.

##### **Article 2**

Les dépens sont mis à la charge de Monsieur m. AM.

##### **Article 3**

Expédition de la présente décision sera transmise à S. E. M. le Ministre d'État.

Ainsi jugé et délibéré par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de M. Didier LINOTTE, président, Chevalier de l'Ordre de Saint Charles,, M. Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, vice-président, Officier de l'Ordre de Saint Charles, M. José SAVOYE, membre titulaire, Chevalier de l'Ordre de Saint Charles, rapporteur, Mme Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint Charles, rapporteur, et M. Guillaume DRAGO, membres suppléants.

et prononcé le vingt-cinq novembre deux mille seize en présence de Monsieur José SAVOYE, membre titulaire, Chevalier de l'Ordre de Saint Charles Monsieur Olivier ZAMPHIROFF, Premier Substitut du Procureur Général, par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Béatrice BARDY, Greffier en Chef, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles.