

## Tribunal Suprême, 30 novembre 2023, Monsieur A. M. c/ État de Monaco

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	30 novembre 2023
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Constitution, dissolution et actes relatifs à la vie de la société ; Police administrative ; Limitation légale d'activité professionnelle

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2023/11-30-jp-100028>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

Recours en annulation - Constitution de société - Refus - Mesure de police administrative - Condition de moralité - Procédure pénale - Erreur manifeste d'appréciation (non) - Dommages et intérêts (non)

## Résumé

En vertu de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale : « *Le Directeur de la Sûreté Publique procède, sur instructions du Ministre d'État (...) à des enquêtes aux fins de vérifier que des personnes physiques ou morales concernées par ces actes ou décisions, présentent des garanties appropriées et que leurs agissements ne sont pas incompatibles avec ceux-ci* ».

En l'espèce Monsieur M. a sollicité l'autorisation de constitution d'une société anonyme monégasque (SAM) auprès du Ministre d'État qui rejeté sa demande au motif qu'il avait été placé sous contrôle judiciaire dans le cadre de l'exécution d'une commission rogatoire portant notamment sur des faits d'escroqueries, de complicité et donc qu'il ne présentait pas les garanties de moralités attendues. Le requérant a formé un recours gracieux qui a été rejeté par une décision implicite. Il demande au Tribunal Suprême l'annulation de ces décisions et la condamnation de l'État monégasque à des dommages et intérêts.

Le Tribunal rejette la requête du requérant. Le refus d'accorder l'autorisation de créer une SAM constitue une mesure de police administrative. Son contrôle judiciaire pour des infractions économiques est un élément défavorable, en lien avec l'autorisation sollicitée, qui a permis au Ministre d'État de justifier légalement sa position sans commettre une erreur manifeste d'appréciation. Par ailleurs, le principe de la présomption d'innocence énoncé par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne s'applique pas aux mesures de police administrative.

---

## TRIBUNAL SUPRÊME

### TS 2023-01

Affaire :

Monsieur A. M.

Contre :

État de Monaco

## DÉCISION

Audience du 17 novembre 2023

Lecture du 30 novembre 2023

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 17 février 2022 refusant l'approbation des statuts et de constitution de la société anonyme monégasque « *SAM ALFI Sustainable* » et de la décision implicite de rejet du recours gracieux formé contre la décision susvisée.

En la cause de :

Monsieur A. M. ;

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Régis BERGONZI, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par ledit Avocat-Défenseur ;

Contre :

L'État de Monaco, représenté par le Ministre d'État, ayant pour Avocat-Défenseur Maître Christophe SOSSO et plaidant par la SCP PIWNICA-MOLINIE, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France ;

## LE TRIBUNAL SUPRÊME

### Siégeant et délibérant en Assemblée plénière

Vu la requête, présentée par Monsieur A. M., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 17 octobre 2022, sous le numéro TS 2023-01, déposée par Maître Régis BERGONZI, avocat-défenseur près la Cour d'Appel, tendant à l'annulation de la décision du Ministre d'État du 17 février 2022 et de la décision implicite de rejet refusant l'approbation des statuts et l'autorisation de constitution de la société anonyme monégasque « *SAM ALFI Sustainable* », et de condamner l'État de Monaco à verser à M. M. la somme de 10.000 euros à titre de dommages et intérêts pour le préjudice d'image et de réputation ainsi qu'à la condamnation de l'État aux entiers dépens ;

**CE FAIRE :**

Attendu que M. M., rappelle être administrateur de société et occuper la fonction de Directeur au sein de la société commerciale ALTIQA immatriculée à Monaco ; que cette société de conseil est spécialisée dans la gestion et l'administration de diverses sociétés en Principauté ; que le 21 décembre 2021, il a sollicité l'approbation des statuts et l'autorisation de constitution de la société anonyme monégasque « SAM ALFI Sustainable » ; que suite à une enquête administrative diligentée dans le cadre de l'instruction de cette demande, la Direction de la Sûreté Publique a appris qu'il avait été placé sous contrôle judiciaire depuis le 8 novembre 2021 dans le cadre d'une commission rogatoire des chefs « *d'escroqueries, de complicité d'escroqueries, d'exercice sans autorisation des fonctions d'expert-comptable et de comptable agréé, de blanchiment ainsi que de complicité de recel de blanchiment* » ; que le Ministre d'État a considéré, sur la base de cette enquête, qu'il ne présentait pas « *toutes les garanties de moralité que l'administration est en droit d'attendre du fondateur et futur actionnaire d'une société anonyme monégasque* » et qu'il a opposé un refus à sa demande ; que M. M. a formé un recours gracieux à l'encontre de cette décision le 15 avril 2022 ; que ce recours ayant été implicitement rejeté, compte tenu du silence du Ministre d'État dans le délai de quatre mois imparti, une décision implicite de rejet est acquise le 15 août 2022 ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, M. M. invoque un unique moyen fondé sur la violation du principe de la présomption d'innocence, consacré par l'article 14 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 6 § 2 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ainsi que par l'article 180 du Code de procédure pénale ; qu'il précise avoir fourni l'ensemble des renseignements et documents exigés par l'administration pour sa demande d'approbation des statuts et d'autorisation de constitution de la société anonyme monégasque « SAM ALFI Sustainable » ; que s'il ne conteste pas avoir été placé sous contrôle judiciaire le 8 novembre 2021, il persiste à clamer son innocence ; qu'il tient par ailleurs à préciser que le Magistrat instructeur, dans le cadre de son ordonnance de placement sous contrôle judiciaire, ne lui a pas interdit de poursuivre ses activités professionnelles en lien avec la gestion ou l'administration de sociétés monégasques ; qu'il tient également à souligner que son bilan comptable atteste de son expérience et de son sérieux en tant qu'administrateur en Principauté ; qu'il rappelle n'avoir jamais été condamné par une juridiction répressive, ni à Monaco ni à l'étranger ; qu'il présente par conséquent les garanties de moralité nécessaires à un fondateur et futur actionnaire d'une société anonyme monégasque ;

Attendu, par ailleurs, que selon le requérant, les décisions attaquées reviennent à affirmer qu'une personne placée sous contrôle judiciaire est nécessairement coupable de l'infraction pénale qui lui est reprochée alors même que l'instruction n'est pas achevée ; que M. M. considère à l'inverse que le principe de la présomption d'innocence aurait dû jouer en sa faveur ; qu'à l'appui de sa requête, il mentionne deux décisions du Tribunal Suprême, la décision du 18 février 2018 D.L. /S.E.M. Ministre d'État et la décision du 7 avril 2014, J.S.F.L. / État de Monaco, qui concerneraient des situations similaires à la sienne ; qu'il invoque également un arrêt rendu le 1er avril 2019 par la Cour Administrative d'Appel de Paris qui proclame que : « *Il appartient à l'autorité qui exerce le pouvoir disciplinaire d'établir la réalité des griefs qu'elle retient pour fonder la sanction qu'elle inflige à l'un de ses agents. [...] Dans le cas où une enquête pénale est ouverte à l'encontre de l'agent, et même lorsque celui-ci est mis en examen, elle ne saurait en revanche se fonder sur les seuls indices graves et concordants relevés par un juge d'instruction pour en déduire que les faits reprochés et leur imputabilité à l'agent sont établis.* » ; que cette décision serait transposable à son cas ; qu'enfin, il expose les craintes sur l'image que les décisions de refus renvoient sur sa crédibilité professionnelle et les conséquences de ces dernières sur sa situation professionnelle, économique et familiale ; qu'il demande l'annulation de ses décisions et réclame 10.000 euros au titre du dommage réputationnel et d'image ;

**Vu la contre-requête**, enregistrée au Greffe Général le 15 décembre 2022, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation du requérant ;

Attendu que le Ministre d'État invoque, en premier lieu, le caractère inopérant du moyen tiré de la violation du principe de la présomption d'innocence ; que, selon lui, la présomption d'innocence ne s'appliquerait pas, en Principauté, aux décisions administratives ; que la jurisprudence du Tribunal Suprême affirme que : « *Le principe de la présomption d'innocence ne s'applique pas aux mesures administratives ; que dès lors, les moyens tirés de la violation des articles 14-2 du Pacte [international sur les droits civiques] et 6-2 de la Convention européenne [de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales] sont inopérants* » (T.S., 29 novembre 2010) ; que ce refus a été confirmé par d'autres décisions ; que, par ailleurs, la décision de la Cour administrative d'appel de Paris, sur laquelle le requérant fonde son argumentation, a été censurée par une décision du Conseil d'État rendue le 25 mars 2020 ; que la Haute Juridiction retiendrait une position inverse à celle présentée par la requête en proclamant que : « *La procédure disciplinaire est indépendante de la procédure pénale. Dans l'hypothèse où c'est à raison des mêmes faits que sont engagées parallèlement les deux procédures, l'autorité investie du pouvoir disciplinaire ne méconnaît pas le principe de la présomption d'innocence en prononçant une sanction sans attendre que les juridictions répressives aient définitivement statué* » ; qu'il conviendrait par conséquent de déduire de ces jurisprudences que la présomption d'innocence ne fait pas obstacle au prononcé d'une sanction administrative ;

Attendu que dans cette même contre-requête, le Ministre d'État relève, en second lieu, que le principe de la présomption d'innocence n'a pas à s'appliquer puisque l'administration ne prononce aucune sanction à l'encontre de M. A. M. mais qu'elle refuse de lui délivrer une autorisation ; qu'à cet égard, la jurisprudence administrative française considère que la présomption d'innocence ne s'applique pas à des mesures de police dont les faits peuvent être rapprochés du cas d'espèce ;

Attendu que le Ministre d'État relève, en troisième lieu, que le moyen tiré de la violation du principe de la présomption d'innocence serait sans fondement ; qu'à l'appui de son argumentation, il s'appuie sur la décision du Tribunal Suprême du 10 février 2009 (Sieur A.) qui rappelle que : « *la légalité d'une décision administrative s'apprécie à la date de l'édition de cette décision de sorte que le moyen tiré de ce que la condamnation prononcée (...) n'est pas définitive est donc*

*inopérant* » ; qu'il suit de cette règle que le requérant ne saurait invoquer le fait qu'à la date à laquelle la décision attaquée a été adoptée aucune condamnation n'avait été prononcée et qu'il ne serait pas coupable des faits qui lui sont reprochés ; que les dispositions de l'article 1er de l'Ordonnance du 5 mars 1895 sur les sociétés anonymes et en commandite par actions et celles de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale chargent l'autorité administrative, en considération de motifs d'intérêt général, de décider d'accorder ou non l'autorisation sollicitée ; que, dès lors, le Ministre d'État a pu, en toute légalité, considérer, à la date de l'édition de sa décision, que M. M., placé sous contrôle judiciaire, ne présentait pas toutes les garanties attendues pour être autorisé à créer une société anonyme monégasque ;

**Vu la réplique**, enregistrée au Greffe Général le 13 janvier 2023, par laquelle M. M. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que le requérant indique avoir toujours clamé son innocence dans le cadre de la procédure pénale en cours et qu'il entend obtenir une ordonnance de non-lieu du Juge d'Instruction ; qu'il prétend, en reprenant les mêmes moyens que ceux présentés dans la requête, qu'une personne placée sous contrôle judiciaire doit bénéficier de la présomption d'innocence et que les décisions attaquées n'ont pas respecté ce principe ; que la décision du Tribunal Suprême du 19 février 2019 (D.L. / S.E.M. Ministre d'État) irait dans son sens dans la mesure où elle révèle qu'un administrateur délégué ne pouvait se voir sanctionner du seul fait de poursuites initiées à son encontre ;

Attendu, par ailleurs, que M. M. conteste l'interprétation présentée en contre-requête de l'arrêt du Conseil d'État français du 25 mars 2020 et, qu'au demeurant, cette décision ne serait pas transposable à sa situation puisque le Ministre d'État n'établit pas la matérialité de griefs qui seraient de nature à justifier le refus d'approbation des statuts et de constitution de la société anonyme « *SAM ALFI Sustainable* » ; que les autres décisions de justice citées par la contre-requête sont inopérantes car non applicables au cas qui le concerne ;

Attendu, enfin, que le requérant réitère ses inquiétudes ; qu'il estime que les décisions attaquées portent atteinte à sa réputation en Principauté ; qu'il tient à souligner que l'inculpation de blanchiment apparaît « *infamante pour tout professionnel qui se respecte* » ; qu'il sollicite à nouveau l'annulation des décisions de refus et la condamnation de l'État de Monaco à lui verser la somme de 10.000 euros en raison du préjudice d'image et réputationnel ;

**Vu la duplique**, enregistrée au Greffe Général le 3 février 2023, 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 rappelle que les décisions du Tribunal Suprême citées dans les écritures du requérant énoncent le principe selon lequel la présomption d'innocence ne s'applique pas aux décisions administratives et, en particulier, aux mesures de police administrative ; qu'il conteste, également, la lecture présentée dans la réplique de l'arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Paris en date du 1er avril 2019 et de la décision du Conseil d'État du 25 mars 2020 ; que ces deux décisions ne sont pas transposables au cas d'espèce dans la mesure où les décisions attaquées ne sont pas des sanctions administratives mais des mesures de police administrative ;

Attendu que les décisions de refus sont fondées puisqu'elles ont été prises en considération de motifs d'intérêt général à la suite d'une enquête diligentée afin de vérifier si M. A. M. présentait les garanties appropriées pour créer une société anonyme et si ses agissements n'étaient pas incompatibles avec l'autorisation sollicitée ; que la circonstance que la matérialité des faits ayant justifié le placement du requérant sous contrôle judiciaire n'était pas établie ne ferait pas obstacle à l'adoption des décisions attaquées ;

Attendu que pour ces motifs, le Ministre d'État sollicite le rejet de la requête ; qu'il souligne par ailleurs que le requérant prétend que c'est « *l'inculpation* » de blanchiment qui apparaît « *infamante* » à son égard et non le rejet de la demande d'approbation des statuts et d'autorisation de constitution de la « *SAM ALFI Sustainable* » ; que dans ces conditions, il est également demandé au Tribunal Suprême de rejeter la demande indemnitaire présentée par M. M. ;

## **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 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 6 § 2 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine du 5 mars 1895 sur les sociétés anonymes et en commandite par action ;

Vu la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 relative à la préservation de la sécurité nationale, et notamment son article 3 ;

Vu la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu l'Arrêté Ministériel n° 2016-622 du 17 octobre 2016 ;

Vu l'Ordonnance du 18 octobre 2022 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Philippe BLACHER, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 14 février 2023 ;

Vu l'Ordonnance du 16 octobre 2023 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 17 novembre 2023 ;

Oui Monsieur Philippe BLACHER, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oui Maître Régis BERGONZI, Avocat-Défenseur pour Monsieur A. M.;

Oui Maître Jacques MOLINIE, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France pour l'État de Monaco ;

Oui Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

## APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

1. Considérant que Monsieur A. M. a sollicité, 21 décembre 2021, l'autorisation de constitution de la société anonyme monégasque « *SAM ALFI Sustainable* » auprès du Ministre d'État ; qu'à la suite de l'instruction de son dossier, ce dernier a, par décision du 17 février 2022, rejeté cette demande au motif que M. M. avait été placé sous contrôle judiciaire le 8 novembre 2021 « *dans le cadre de l'exécution d'une commission rogatoire des chefs d'escroqueries, complicité, recel d'escroqueries, exercice sans autorisation des fonctions d'expert-comptable et de comptable agréé, blanchiment et recel de blanchiment* » et, qu'en conséquence, il ne présentait pas « *toutes les garanties de moralité que l'Administration est en droit d'attendre du fondateur et futur actionnaire d'une société anonyme monégasque* » ; qu'une décision implicite de rejet est née à la suite d'un recours gracieux ; que le requérant demande l'annulation de ces décisions pour excès de pouvoir et la condamnation de l'État de Monaco à lui verser la somme de 10.000 euros à titre de dommages et intérêts pour le préjudice d'image et de réputation ;
2. Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale : « *Le Directeur de la Sûreté Publique procède, sur instructions du Ministre d'État ou du Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur, préalablement aux actes ou décisions administratives d'autorités compétentes dont la liste est fixée par arrêté ministériel, à des enquêtes aux fins de vérifier que des personnes physiques ou morales concernées par ces actes ou décisions, présentent des garanties appropriées et que leurs agissements ne sont pas incompatibles avec ceux-ci* » ;
3. Considérant que le refus d'accorder l'autorisation de créer une société anonyme monégasque constitue une mesure de police administrative ; qu'à la date à laquelle le Ministre d'État a statué sur la demande de M. M., ce dernier était placé sous contrôle judiciaire pour des infractions économiques ; que cet élément défavorable, en lien avec l'autorisation sollicitée, a pu légalement justifier la position du Ministre d'État ; que ce dernier a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que le requérant ne présentait pas les garanties appropriées pour fonder une société en Principauté ;
4. Considérant que le principe de la présomption d'innocence énoncé par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne s'applique pas aux mesures de police administrative ; que dès lors le moyen tiré de la violation de ce principe est inopérant ;
5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. M. n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions qu'il attaque ; qu'il suit de là que sa demande indemnitaire ne peut qu'être rejetée ;

## DÉCIDE :

### Article 1er

La requête de Monsieur Antoine M. est rejetée.

### Article 2

Les dépens sont mis à la charge de M. M..

### Article 3

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

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Stéphane BRACONNIER, Président, José MARTINEZ, Vice-président, Philippe BLACHER, rapporteur, Pierre de MONTALIVET et Didier GUIGNARD, membres titulaires,

et prononcé le trente novembre deux mille vingt-trois en présence du Ministère public, par Monsieur Stéphane BRACONNIER, assisté de Madame Bénédicte SEREN-PASTEAU, Greffier.

Le Greffier, Le Président.