Tribunal Suprême, 18 juin 2024, e. A. c/ L'État de Monaco

Type	Jurisprudence
Juridiction	Tribunal Suprême
Date	18 juin 2024
Intérêt jurisprudentiel	Fort
Thématiques	Impôts et taxes divers ; Professions - général

Lien vers le document : https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2024/06-18-jp-100041

Abstract

TVA – Déclarations tardives – Sanction – Révocation de l'autorisation d'exercice – Légalité (oui)

Résumé

Il résulte de la combinaison des articles 1er et 5 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques que l'exercice des activités artisanales, commerciales, industrielles et professionnelles de conseil par une personne physique de nationalité étrangère est soumis à un régime d'autorisation préalable. Le titulaire d'une autorisation d'exercer encourt une suspension des effets ou une révocation dans certains cas prévus par l'article 9 de ladite loi, notamment *« 3°) s'il est resté, sans motif légitime, plus de six mois sans exercer ; [...] 7°) si, dans l'exercice de son activité, autorisée ou déclarée, il a méconnu les prescriptions légales ou règlementaires qui lui sont applicables »*. Il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, s'il y a lieu de prononcer la révocation d'une telle autorisation.

En procédant, de façon récurrente, à des déclarations tardives de la TVA, e. A. n'a pas respecté les dispositions de l'article 70 du Code des taxes sur le chiffres d'affaires, qui dispose dans son 1°) que *« Tout redevable de la taxe sur la valeur ajoutée est tenu de remettre chaque mois à la recette des taxes et dans le délai fixé par les articles A-139, A-140 et A-144 à A-147 de l'annexe au Code une déclaration conforme au modèle prescrit par l'administration indiquant, d'une part, le montant total des opérations qu'il a réalisées, d'autre part, le détail de ses opérations taxables »* et que « La taxe exigible est acquittée tous les mois. [...] » ; que le 2° du même article ajoute que *« Les redevables peuvent sur leur demande être autorisés (...) à disposer d'un délai supplémentaire d'un mois pour remettre la déclaration prévue au 1° »*. e. A. n'a jamais sollicité de délai supplémentaire pour déclarer son chiffre d'affaires. Il a, par le passé et pour une activité professionnelle similaire, déjà fait l'objet d'une révocation, prononcée le 20 décembre 2018, pour des motifs identiques à ceux ayant fondé la présente révocation. La circonstance que e. A. rencontrerait des difficultés financières dues à des factures impayées ne justifie pas la méconnaissance de ses obligations fiscales. Dans ces conditions, le Ministre d'État a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, prononcer la révocation de l'autorisation d'exercer en application du 7°) de l'article 9 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991. Ce motif suffit à lui seul à justifier de la légalité de la décision attaquée.

À supposer que le premier motif tiré de l'absence d'exercice d'activité professionnelle pendant six mois soit entaché d'une erreur de fait, il résulte de l'instruction que le Ministre d'État aurait pris la même décision s'il n'avait retenu que le second motif tiré de la méconnaissance des prescriptions légales ou règlementaires qui étaient applicables au bénéficiaire de l'autorisation. Il résulte de ce qui précède que e.A n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions qu'il attaque.

TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2023-22

Affaire :

e. A.

Contre :

L'État de Monaco

DÉCISION

Audience du 7 juin 2024

Lecture du 18 juin 2024

Recours tendant à l'annulation de la décision du 31 janvier 2023 du Ministre d'État prononçant la révocation de la décision d'autorisation d'exercice professionnel de e. A. et de la décision du 12 juin 2023 rejetant son recours gracieux.

En la cause de :

e. A., né le jma à Asuncion (Paraguay), de nationalité paraguayenne, demeurant x1 à Monaco ;

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Thomas GIACCARDI, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, substitué et plaidant par Maître Erika BERNARDI, avocat en cette même Cour ;

Contre :

L'ÉTAT DE MONACO représenté par le Ministre d'État, ayant pour avocat-défenseur Maître Christophe SOSSO et plaidant par Maître f. C, 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 e. A. enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 7 août 2023, sous le numéro TS 2023-22, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 31 janvier 2023 par laquelle le Ministre d'État a prononcé la révocation de son autorisation d'exercice professionnel et de la décision du 12 juin 2023 rejetant son recours gracieux ;

CE FAIRE :

Attendu que e. A. expose que depuis le 16 novembre 2020, il a été autorisé à exercer, sous l'enseigne B., l'activité suivante : *« L'assistance administrative aux particuliers et professionnels en matière de secrétariat ; à titre accessoire, prestations de services informatiques (création et maintenance de sites internet, dépannage) ; dans ce cadre, études, conseils et fourniture de logiciels et matériels y afférents ; la gestion d'un site internet y relatif »* ; que cette activité professionnelle demeure son unique source de revenus ; que dès le mois de décembre 2020 il a pu développer sa clientèle et établir ses premières factures ; qu'il a néanmoins rencontré rapidement des difficultés pour obtenir le paiement de ses services de la part de ses clients ; qu'il s'est vu, notamment, contraint d'initier une procédure de recouvrement contre une cliente ; que par une lettre recommandée en date du 22 juin 2022, le Conseiller de Gouvernement-Ministre des finances et de l'économie l'a convoqué à comparaître devant la Commission instituée par l'article 10 alinéa 2 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques, au motif qu'il était *« resté plus de six mois sans exercer puisqu'aucun chiffre d'affaires n'a été déclaré »* et qu'il avait méconnu *« les prescriptions légales et règlementaires applicables dans l'exercice de [son] activité »* en omettant le dépôt de déclaration de TVA auprès de la Direction des Services Fiscaux depuis le quatrième trimestre 2020 ; que, le 13 juillet 2022, e. A. a régularisé l'intégralité de ses déclarations de chiffre d'affaires et de TVA ; que, à la suite de son audition devant la Commission susmentionnée, le 22 juillet 2022, il a reçu une décision de révocation de l'autorisation d'exercer le 31 janvier 2023 ; qu'il a sollicité le retrait de cette décision par recours gracieux du 22 mars 2023 ; que, par une décision du 12 juin 2023, il a été informé du rejet de sa demande ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, e. A. soutient, en premier lieu, que les décisions attaquées sont entachées d'une erreur de fait ; que les motifs de la révocation, prononcée par la décision du 31 janvier 2023, ne correspondent pas à la situation professionnelle du requérant ; que, d'une part, celui-ci n'a jamais cessé son activité professionnelle, comme le prouvent différentes factures établies entre le 24 janvier 2021 et le 31 décembre 2022 ainsi qu'une attestation, du 21 mars 2023, portant sur le chiffre d'affaires pour la période s'étalant de janvier 2021 à décembre 2022, établie par le Receveur des taxes des Services Fiscaux de la Principauté ; que, d'autre part, e. A. a régularisé sa situation fiscale en procédant aux règlements de TVA liés à son activité ; que le retard dans le paiement était lié aux difficultés financières rencontrées par e. A. notamment suite à des impayés ; qu'en déduisant de l'absence de déclaration de chiffre d'affaires et de TVA dans les temps impartis que le requérant n'exerçait plus son activité professionnelle, l'État a commis une erreur d'appréciation des faits ;

Attendu que e. A. fait valoir, en second lieu, que les décisions qu'il attaque sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ; que dans le développement de son activité professionnelle, il s'est rapidement trouvé face à un unique client, la famille D., qui a accusé plusieurs mois de retard pour le payer ; que face à l'accumulation des factures impayées, il a dû saisir le juge de paix de la Principauté aux fins de recouvrer certaines sommes ; que sa requête a malheureusement été rejetée, de sorte qu'il n'a pas pu, à ce jour, percevoir les frais avancés pour cette famille ; qu'en dépit de ses difficultés financières, e. A. a continué de régulariser ses déclarations de chiffre d'affaires et ses déclarations de TVA dès que sa situation financière le lui a permis ; que si son nom a pu être lié à une précédente déconvenue avec les services fiscaux monégasques en 1998, c'était en raison de difficultés financières liées à son activité professionnelle ; que son retard dans l'accomplissement des obligations fiscales est prévu par l'article 111 du Code des taxes sur le chiffre d'affaires qui dispose *« Lorsqu'une personne physique ou morale, ou une association tenue de souscrire une déclaration de taxes sur le chiffre d'affaires s'abstient de souscrire cette déclaration ou la présente hors délais, le montant des droits mis à la charge du redevable ou résultant de la déclaration déposée tardivement est assorti de l'intérêt de retard visé à l'article 110 et d'une majoration de 10% »* ; qu'il en résulte que e. A. a pu légitimement croire que le retard dans les obligations déclaratives et fiscales était possible mais simplement passible d'une majoration liée à la régularisation ; qu'en retirant l'autorisation d'exercice professionnel pour ces motifs, l'État a pris une décision disproportionnée et ce d'autant plus que cette activité est indispensable au maintien de la résidence en Principauté de e. A. ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 9 octobre 2023, 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, en premier lieu, qu'au 22 juillet 2022, date à laquelle la Commission prévue à l'article 10 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 s'est réunie, e. A. n'avait pas établi avoir exercé une activité professionnelle depuis la délivrance de l'autorisation d'exercice du 16 novembre 2020 ; qu'à la suite de son audition, ladite Commission a constaté cette absence en précisant *« qu'il résulte de l'examen de votre situation fiscale que vous n'aviez réalisé aucun chiffre d'affaires depuis votre immatriculation »* ; que dans ce même avis, la Commission en déduit qu' *« En conséquence, il a été considéré que vous êtes resté sans motif légitime plus de six mois sans exercer, ce qui constitue en application du chiffre 3)° de l'article 9 de la loi n° 1.144 susvisée, un cas de révocation de votre autorisation administrative d'exercer »* ; dès lors, les décisions du 31 janvier et du 12 juin 2023 ne sont pas entachées d'une erreur de fait ;

Attendu que le Ministre d'État soutient, en second lieu, qu'aucune erreur manifeste d'appréciation ne caractérise les décisions prises à l'encontre de e. A. ; que les 3)° et 7)° de l'article 9 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 prévoient que l'autorisation d'exercice professionnel mentionnée aux articles 5, 6, 7 et 8 de la loi peut être suspendue en ses effets ou révoquée, notamment si son titulaire *« est resté, sans motif légitime, plus de six mois sans exercer »* et *« si, dans l'exercice de son activité, autorisée ou déclarée, il a méconnu les prescriptions légales ou règlementaires qui lui sont applicables »* ; que la décision du 31 janvier 2023 est fondée, d'abord, sur la circonstance que e. A. n'a déposé aucune

déclaration de chiffre d'affaires depuis le quatrième trimestre 2020 avant sa convocation pour la réunion de la Commission prévue par l'article 10 de la loi n° 1.144 et, ensuite, sur le constat d'omissions déclaratives récurrentes en matière fiscale ; que si le requérant a, partiellement, commencé à régulariser sa situation juste avant la réunion de ladite Commission mais postérieurement à sa convocation, il s'est à nouveau abstenu de déposer les déclarations de chiffre d'affaires après la réunion de cette Commission ; que la régularisation de sa situation pour les deux derniers trimestres de l'année 2022 date du 9 mars 2023 ; qu'au surplus, une précédente autorisation d'exercice pour une activité similaire avait dû être révoquée par une décision notifiée le 20 décembre 2018 pour des motifs identiques à ceux qui ont justifié l'adoption des décisions attaquées ; qu'il en résulte que les décisions prises à son encontre ne sont ni disproportionnées ni entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 9 novembre 2023, par laquelle e. A. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que le requérant persiste à affirmer, en premier lieu, que le rejet de son recours gracieux est fondé sur le chiffre 3 de l'article 9 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 qui dispose : *« Par décision du Ministre d'État, la déclaration visée aux articles 2, 3 et 4 peut être privée d'effet ou suspendue en ses effets et l'autorisation mentionnée aux articles 5, 6, 7 et 8 suspendue en ses effets ou révoquée dans les cas suivants : [...] 3° S'il est resté, sans motif légitime, plus de six mois sans exercer »* ; que ce motif est erroné puisque e. A. a démontré que son activité professionnelle n'avait pas cessé entre le quatrième trimestre 2020 et le 31 décembre 2022 ; que la production de factures émises par sa société durant cette période atteste de la réalité de son exercice ; que pour justifier le retrait de l'autorisation, l'État soutient, de plus, que e. A. n'aurait régularisé sa situation fiscale que postérieurement à sa convocation devant la Commission prévue par l'article 10 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 ; que ladite Commission avait pourtant été informée de la régularisation établie par e. A. avant son audition, le 13 juillet 2022 ; qu'en tout état de cause, l'État avait été tenu informé de la réalité de l'exercice d'une activité professionnelle avant de prendre les décisions attaquées ;

Attendu que, le requérant souligne, en deuxième lieu, que pour justifier le bien-fondé de la décision de révocation de l'autorisation d'exercer, l'État invoque une précédente décision de révocation intervenue le 20 décembre 2018 ; que, comme il l'expose dans sa requête introductive, e. A. a rencontré des difficultés financières qui expliquent les retards dans les déclarations ; qu'en dépit de ces difficultés, il a toujours régularisé sa situation dès qu'il l'a pu ; qu'eu égard aux montants en jeu, les décisions prises à son encontre sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 11 décembre 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 prétend, en premier lieu, que l'argument tiré de l'accomplissement d'un exercice professionnel effectif à la date à laquelle s'est réunie la Commission prévue par l'article 10 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 est inopérant ; que la décision du 31 janvier 2023 est fondée sur deux motifs, le premier tenant à ce que e. A. est resté sans motif légitime plus de six mois sans exercer, le second tenant à ce qu'il n'a pas respecté l'obligation de déclarer son chiffre d'affaires ainsi que la TVA correspondante, ce qui constitue en application du chiffre 7 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 un deuxième cas de révocation de son autorisation administrative d'exercer ; qu'à supposer qu'il ait exercé une activité professionnelle avant la date à laquelle la Commission s'est réunie, il n'en demeurait pas moins qu'il s'est abstenu de déposer les déclarations de chiffre d'affaires et de TVA du quatrième trimestre 2020, en méconnaissance de l'article 70-1 du Code des taxes sur le chiffre d'affaires ;

Attendu, que le Ministre d'État maintient, en deuxième lieu, que le requérant fait preuve d'absence de civisme fiscal ; que compte tenu du caractère récurent de l'absence de respect des règles fiscales, constatée à nouveau pour les deux derniers trimestres de l'année 2022, les décisions attaquées ne sont ni disproportionnées ni entachées d'une erreur manifeste d'appréciation.

SUR CE,

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 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 loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques, notamment ses articles 5, 9 et 10 ;

Vu le Code des taxes sur le chiffre d'affaires, notamment ses articles 70, 110 et 111 ;

Vu l'Ordonnance du 11 août 2023 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 21 décembre 2023 ;

Vu l'Ordonnance du 3 mai 2024 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 7 juin 2024 ;

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

Ouï Maître Erika BERNARDI, avocat près le Cour d'appel de Monaco substituant Maître Thomas GIACCARDI, avocat-défenseur près la même Cour, pour e. A. ;

Ouï Maître f. C, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'État ;

Ouï Madame le Premier Substitut du Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

Après en avoir délibéré

1. Considérant qu'il résulte de la combinaison des articles 1er et 5 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques que l'exercice des activités artisanales, commerciales, industrielles et professionnelles de conseil par une personne physique de nationalité étrangère est soumis à un régime d'autorisation préalable ; que le titulaire d'une autorisation d'exercer encourt une suspension des effets ou une révocation dans certains cas prévus par l'article 9 de ladite loi, notamment *« 3°) s'il est resté, sans motif légitime, plus de six mois sans exercer ; [...] 7°) si, dans l'exercice de son activité, autorisée ou déclarée, il a méconnu les prescriptions légales ou règlementaires qui lui sont applicables »* ; qu'il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, s'il y a lieu de prononcer la révocation d'une telle autorisation ;
2. Considérant que e. A., de nationalité paraguayenne, a fait l'objet d'une révocation de son autorisation d'exercer son activité professionnelle par une décision du 31 janvier 2023 ; que cette décision se fonde, d'une part, sur l'absence d'exercice de l'activité professionnelle durant six mois, ce qui constitue en application du 3°) de l'article 9 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 un cas de révocation, et, d'autre part, sur le défaut de déclaration du chiffre d'affaires réalisé ainsi que la TVA correspondante, ce qui constitue, en application du 7°) du même article, un deuxième cas de révocation ; qu'il a formé un recours gracieux à l'encontre de cette décision le 22 mars 2023 ; que celui-ci a été rejeté par courrier du 12 juin 2023 ; que e. A. sollicite l'annulation de ces deux décisions pour erreur de fait et erreur manifeste d'appréciation ;
3. Considérant que la décision du 31 janvier 2023 a été prise à la suite de l'audition, tenue le 22 juillet 2022, de e. A. devant la Commission prévue au deuxième alinéa de l'article 10 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 ; qu'à l'issue de cette audition, la Commission a émis un avis défavorable au maintien de l'autorisation d'exercer ; que la décision du 31 janvier 2023, qui comporte dans le corps même du texte les motifs de fait et de droit qui la fondent, s'appuie sur cet avis ;
4. Considérant qu'il résulte du dossier que, quelques jours avant la réunion de la Commission prévue au deuxième alinéa de l'article 10 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991, e. A. avait régularisé sa situation fiscale en procédant aux déclarations requises de chiffre d'affaires et en s'acquittant de la TVA ; qu'en dépit de cette régularisation tardive, la Commission précitée a émis un avis défavorable au maintien de l'autorisation d'exercer ; qu'à la suite de cette audition, e. A. a de nouveau tardé à remettre les déclarations de chiffre d'affaires des deux derniers trimestres de l'année 2022 ; qu'il justifie ce retard par des difficultés financières ;
5. Considérant qu'en procédant, de façon récurrente, à des déclarations tardives de la TVA, e. A. n'a pas respecté les dispositions de l'article 70 du Code des taxes sur le chiffres d'affaires, qui dispose dans son 1°) que *« Tout redevable de la taxe sur la valeur ajoutée est tenu de remettre chaque mois à la recette des taxes et dans le délai fixé par les articles A-139, A-140 et A-144 à A-147 de l'annexe au Code une déclaration conforme au modèle prescrit par l'administration indiquant, d'une part, le montant total des opérations qu'il a réalisées, d'autre part, le détail de ses opérations taxables » et que « La taxe exigible est acquittée tous les mois. [...] »* ; que le 2° du même article ajoute que *« Les redevables peuvent sur leur demande être autorisés (...) à disposer d'un délai supplémentaire d'un mois pour remettre la déclaration prévue au 1° »* ; que e. A. n'a jamais sollicité de délai supplémentaire pour déclarer son chiffre d'affaires ; qu'il a, par le passé et pour une activité professionnelle similaire, déjà fait l'objet d'une révocation, prononcée le 20 décembre 2018, pour des motifs identiques à ceux ayant fondé la présente révocation ; que la circonstance que e. A. rencontrerait des difficultés financières dues à des factures impayées ne justifie pas la méconnaissance de ses obligations fiscales ; que dans ces conditions, le Ministre d'État a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, prononcer la révocation de l'autorisation d'exercer en application du 7°) de l'article 9 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 ; que ce motif suffit à lui seul à justifier de la légalité de la décision attaquée ;
6. Considérant qu'à supposer que le premier motif tiré de l'absence d'exercice d'activité professionnelle pendant six mois soit entaché d'une erreur de fait, il résulte de l'instruction que le Ministre d'État aurait pris la même décision s'il n'avait retenu que le second motif tiré de la méconnaissance des prescriptions légales ou règlementaires qui étaient applicables au bénéficiaire de l'autorisation ;
7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que e. A. n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions qu'il attaque ;

DÉCIDE :

Article 1er

La requête de e. A. est rejetée.

Article 2

Les dépens sont mis à la charge de e. A.

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, Didier GUIGNARD, membres titulaires, Régis FRAISSE, membre suppléant ;

et prononcé le dix-huit juin deux mille vingt-quatre en présence du Ministère public, par Monsieur José MARTINEZ, assisté de Madame Nadine VALLAURI, Greffier en chef.