

Projet de loi n° 790 relative à la motivation des actes administratifs

<i>Type</i>	Projet de loi
<i>Dépôt au Conseil National</i>	14 décembre 2004
<i>Commission saisie</i>	Législation
<i>Thématique</i>	Loi et actes administratifs unilatéraux

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/projet/790>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Exposé des motifs

En l'état actuel du droit monégasque, la motivation des actes administratifs n'est obligatoire que dans le cas où elle est expressément prévue par un texte législatif ou réglementaire.

Ainsi en est-il, par exemple, de l'autorisation de construire prévue par l'ordonnance souveraine n° 3.647 du 9 septembre 1966 concernant l'urbanisme, la construction et la voirie, dont le refus doit être motivé en application de l'article 9-IV de ce texte qui énonce : « *En cas de refus de l'autorisation ou de l'accord préalable, il est donné connaissance au pétitionnaire, dans les délais fixés à l'article 8 ci-dessus, des motifs qui l'ont provoqué.* »

De même, en vertu de l'article 8 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice des activités économiques et juridiques, les décisions consécutives à certaines demandes d'autorisation par des personnes physiques monégasques doivent être motivées « *en faisant référence aux compétences professionnelles et aux garanties financières et morales présentées* ».

Sans multiplier à l'envi les exemples, méritent également d'être citées, s'agissant de la mise en œuvre de traitements automatisés d'informations nominatives par des personnes morales de droit public, les dispositions de l'article 7 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 qui prescrivent qu'en cas d'avis défavorable de la commission de contrôle des informations nominatives, « *l'autorité compétente ne peut mettre en oeuvre le traitement qu'après y avoir été autorisée par arrêté ministériel motivé* ».

Le tribunal suprême a été à maintes reprises amené à appliquer le principe précité selon lequel un acte administratif ne doit être motivé qu'en vertu d'un texte l'exigeant expressément et à écarter conséquemment l'illégalité de décisions, querellées parce que non motivées, alors qu'aucune disposition ne contraignait leurs auteurs à ce faire.

Cependant, il convient, à ce stade, de bien distinguer la motivation de la décision administrative des motifs de cette même décision.

La motivation consiste en effet en une exigence de forme tenant en l'exposé, dans la décision elle-même, des raisons de fait ou de droit qui ont conduit à la prendre. A l'instar de la signature ou d'autres prescriptions comparables, elle relève de la légalité externe de l'acte et lorsqu'elle est requise, sa seule absence entache l'acte d'illégalité. Du reste, l'illégalité qui résulte de la non-motivation de l'acte n'est pas susceptible d'être couverte par la production d'une motivation distincte dans un acte ultérieur. De même, la motivation par référence ou par emprunt d'un avis donné lors de l'élaboration de l'acte ne satisfait pas l'obligation légale de motivation.

En revanche, les motifs de la décision, qu'ils soient ou non révélés à l'intéressé, déterminent, au-delà de sa forme, sa légalité interne. En cas de recours, le contrôle juridictionnel exercé sur ces motifs s'opère selon divers moyens adaptés à l'importance et à l'usage du pouvoir décisionnel de l'auteur de l'acte. Il advient d'ailleurs que le tribunal suprême demande à l'administration la communication des motifs d'une décision sujette à recours afin d'être en mesure d'en apprécier la légalité.

En cet état, se pose, depuis plus d'une dizaine d'années, la question de l'introduction, dans l'ordonnement juridique monégasque, d'un principe général de motivation des actes administratifs.

Une étape notable de la réflexion à ce sujet a consisté en la proposition de loi relative à l'obligation de réponse de l'administration et à la motivation des actes administratifs, déposée en 1993 sous le n° 148 et adoptée par le conseil national lors de sa séance publique du 15 décembre 1998. Ce texte, certes laconique en son dispositif, a néanmoins formalisé publiquement une préoccupation dont a alors été saisi de manière officielle le gouvernement. Celui-ci est aujourd'hui déterminé à ce que la réflexion ainsi lancée aboutisse à un projet de loi.

Dans ce but, il a souhaité que soit examinée l'expérience législative d'autres Etats de droit contemporains susceptibles de servir, en la matière, de références utiles à la Principauté. A cet égard, une étude de droit comparé a été menée prenant notamment en compte les législations andorrane, belge, luxembourgeoise, suisse, outre celles du pays voisin.

S'agissant en premier lieu du support juridique consacrant le principe de la motivation, la totalité de ces Etats ont eu recours à un texte de loi, soit ayant cet objet exclusif (France, Belgique), soit régissant de manière plus large la relation entre l'administré et l'administration. Ainsi, par exemple, la Principauté d'Andorre s'est dotée d'un « *Code de l'administration* » (adopté par le Conseil général des Vallées le 13 juin 1987 et approuvé par les délégués permanents le 29 mars 1989) et le Luxembourg d'une loi réglant la procédure administrative non contentieuse (loi du 1er décembre 1978). Le législateur du Grand-Duché a, du reste, dans cette loi, uniquement arrêté les grands principes de ladite procédure, en habilitant l'autorité réglementaire à en fixer les modalités pratiques.

Quant au fondement de la motivation obligatoire, si la plupart des législations précitées l'affirment comme règle autonome, d'autres (Suisse, Luxembourg) la relient à un principe plus général - le principe des droits de la défense ou du contradictoire - exprimé par l'adage « *audi alteram partem* » (ou « *audiatur et altera pars* ») et appliqué, en l'occurrence, au droit administratif. A cet égard, la jurisprudence helvétique a précisé que le droit d'obtenir une décision motivée constitue le prolongement concret du droit d'être entendu puisque tendant à permettre aux intéressés, dans un premier temps, de vérifier que tous les arguments avancés à l'appui de leurs demandes ont été pris en considération, et, dans un second temps, d'argumenter convenablement d'éventuels recours. Une telle approche ne heurte en rien l'ordre juridique monégasque dès lors que les droits de la défense constituent un principe général du droit reconnu par le tribunal suprême et au demeurant mis en œuvre dans nombre de textes législatifs.

S'agissant du champ d'application de l'obligation de motiver, aucune des législations considérées n'y inclut l'ensemble des décisions de l'ensemble des autorités administratives.

En effet, elles procèdent généralement, avec des degrés de précision variables, à une double limitation tenant :

- soit à l'objet des décisions en cause ou bien à leurs effets à l'égard de ceux qu'elles concernent ;
- soit aux conséquences éventuelles de la révélation de leurs motifs.

Au titre de la première limitation, certains textes sont relativement laconiques, tel le code andorran de l'administration qui vise uniquement les actes faisant grief aux intéressés ou qui, tout en produisant un effet favorable, diffèrent d'autres décisions précédemment adoptées dans des cas semblables.

De même, la loi belge du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs s'applique aux actes juridiques unilatéraux de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et ayant pour but de produire des effets de droit à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou bien d'une autre autorité administrative.

D'autres sont, en revanche, bien plus diserts. Ainsi, le règlement grand-ducal luxembourgeois du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes prescrit que doivent être motivées les décisions :

- refusant de faire droit à une demande ;
- révoquant ou modifiant une décision antérieure (sauf à satisfaire une requête de l'intéressé) ;
- intervenant sur recours gracieux, hiérarchique ou de tutelle ;
- prises au terme d'une procédure consultative en différant de l'avis émis par l'organisme compétent ;
- portant dérogation à une règle générale.

Mais de ce point de vue, le droit français est certainement le plus détaillé comme en témoigne la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, modifiée, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Celle-ci soumet effectivement à l'obligation de motivation les décisions qui :

- restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police ;
- infligent une sanction ;
- subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- refusent une autorisation ou bien un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement.

Pour ce qui est de la limitation du champ d'application de l'obligation de motiver à raison des conséquences éventuelles de la révélation de ses motifs, peut tout d'abord être citée la loi belge qui dispose que l'obligation de motiver ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut compromettre la sécurité extérieure de l'Etat ou l'ordre public, méconnaître le droit au respect de la vie privée ou les dispositions applicables en matière de secret professionnel.

Dans la même veine, le règlement grand-ducal luxembourgeois précité exclut la motivation lorsque des raisons de sécurité extérieure ou intérieure de l'Etat s'y opposent ou lorsque l'indication des motifs risque de compromettre le respect de l'intimité de la vie privée d'autres personnes.

Quant à la loi française de 1979, elle veille à ce que la motivation ne puisse porter atteinte aux secrets ou intérêts légalement protégés tels le secret des délibérations gouvernementales et exécutives, le secret de la défense nationale, la conduite de la politique extérieure, la sûreté de l'Etat, la sécurité publique et celle des personnes, la monnaie et le crédit public, le secret de certaines enquêtes susceptibles de suites judiciaires, le secret de la vie privée, le secret médical ainsi que le secret en matière industrielle et commerciale notamment.

Toujours au titre du champ d'application de l'obligation générale de motiver, il doit être signalé que certaines législations (France, Luxembourg) se présentent comme un régime *a minima* qui ne trouve pas à s'appliquer lorsque des règles particulières gouvernent la motivation d'actes administratifs déterminés.

En ce qui concerne le contenu de la motivation obligatoire, les législations européennes examinées en donnent, au mot près, une définition quasiment identique, savoir l'énonciation des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Par ailleurs, certaines législations s'intéressent à l'incidence de l'urgence d'une décision à prendre sur sa motivation. Sur ce terrain, les droits français et belge divergent en leurs solutions.

Ainsi, pour le législateur français, le défaut de motivation d'un acte pris dans l'urgence ne l'entache pas d'illégalité ; dans ce cas, il incombe simplement à l'intéressé, dans le délai de recours contentieux - soit en principe deux mois à compter de la date d'opposabilité - de s'enquérir de ces motifs auprès de l'auteur de la décision lequel est tenu de les lui faire connaître dans le mois. Le droit français réitère d'ailleurs cette solution au cas des décisions tacites.

Le droit belge, en revanche, n'érige pas l'urgence en fait justificatif de l'absence de motivation. Il prescrit au contraire expressément que l'urgence n'a pas pour effet de dispenser l'autorité administrative de la motivation formelle de ses actes.

Pour ce qui est enfin des effets juridiques du défaut de motivation, lorsqu'elle est légalement requise, la plupart des systèmes étudiés en font un vice de forme, c'est-à-dire un moyen susceptible d'être présenté à l'appui d'un recours administratif et/ou contentieux dont le but est d'obtenir la disparition de l'acte litigieux de l'ordonnancement juridique.

De fait, seule la législation du Grand-Duché de Luxembourg a opté pour une solution différente puisqu'elle sanctionne le défaut ou l'insuffisance de motivation non par la nullité de l'acte pour vice de sa légalité externe, mais par la suspension des délais de recours jusqu'à communication des motifs de la décision aux intéressés. En cas de recours contentieux, l'administration peut normalement produire ou compléter les motifs pour la première fois devant le juge, sous réserve que ces motifs aient existé au moment où la décision a été prise. Par ailleurs, le juge administratif luxembourgeois peut substituer à des motifs inexistantes, incomplets, voire erronés ou illégaux, des motifs licites qui se dégagent de la loi ou des éléments du dossier et justifient ainsi la décision.

Mais la présente étude comparative ne saurait se conclure sans que soient évoqués des éléments pertinents issus du droit international et plus particulièrement ceux qui s'imposent, entre autres, aux Etats européens dont les législations ont tenu lieu de référence, en l'occurrence les normes forgées dans le cadre du conseil de l'Europe.

Ainsi, la résolution n° 77-31 du 28 septembre 1977 sur la protection de l'individu au regard des actes de l'administration recommande aux gouvernements des Etats membres du conseil de l'Europe « *de s'inspirer dans leur droit et leur pratique administrative des principes énoncés dans l'annexe à la présente résolution* », dont le point IV « *Motivation des actes administratifs* » prévoit :

« Lorsqu'un acte administratif est de nature à porter atteinte à ses droits, ses libertés ou ses intérêts, l'intéressé est informé des motifs sur lesquels il se fonde. Cette information est donnée soit par l'indication des motifs dans l'acte, soit, à la demande de l'intéressé, par leur communication par écrit à celui-ci dans un délai raisonnable. »

D'autre part, il est indiqué au chiffre 8 du point III, « *Procédure* », de l'annexe à la recommandation n° 80-2 du 11 mars 1980 concernant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires de l'administration :

« Lorsque l'autorité administrative, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, s'écarte d'une directive administrative générale par un acte de nature à porter atteinte aux droits, libertés ou intérêts de la personne concernée, celle-ci est informée des motifs de cette décision.

Cette information est donnée soit par l'indication des motifs dans l'acte soit, à la demande de l'intéressé, par leur communication par écrit à celui-ci dans un délai raisonnable. »

Le gouvernement princier avait, dès publication du rapport que les juges de la cour européenne des droits de l'homme ont établi dans le cadre de la procédure d'adhésion de Monaco au conseil de l'Europe, pris l'engagement que la Principauté se doterait d'un texte législatif introduisant un principe de motivation des actes administratifs de portée générale.

Tel est le dessein poursuivi par le présent projet de loi qui vient donc satisfaire cet engagement de nature internationale.

Mais il doit être par ailleurs souligné que ce texte s'inscrit aussi dans le cadre d'une politique gouvernementale globale tendant, au plan interne, à l'amélioration des rapports entre l'administration monégasque et les administrés. Cette politique se caractérise notamment par d'autres études législatives en cours, touchant à différents domaines (dépôt légal, archives publiques, protection des données personnelles ...), mais également par des mesures matérielles en voie de concrétisation et dont l'objet est de simplifier et de faciliter nombre de formalités auxquelles les administrés sont tenus de s'acquiescer auprès des divers services publics de la Principauté.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, le présent projet de loi appelle les commentaires particuliers ci-après.

Le projet de loi comprend neuf articles qui ont exclusivement vocation à traiter de la motivation des actes administratifs. Ainsi, à l'instar de la France ou de la Belgique, l'option retenue est - ainsi que le titre du projet l'indique - celle d'une loi spécifique à la matière. Ce choix n'exclut bien entendu en rien, il convient de le répéter, la poursuite d'études en vue de légiférer sur d'autres aspects de la relation entre l'administration et l'administré.

L'article premier édicte l'obligation générale de motivation en énonçant les différentes catégories d'actes qui y sont assujettis.

Sa rédaction synthétise les dispositions correspondantes de la loi française qui constitue donc son modèle de référence. Cette option est apparue opportune dès lors qu'outre la proximité naturelle des systèmes juridiques monégasques et français, le texte du pays voisin est, de ce point de vue et comme indiqué précédemment, des plus précis. Son application devrait en être d'autant plus facilitée qu'elle se trouve éclairée par une vingtaine d'années de jurisprudence des juridictions administratives françaises, très vraisemblablement transposable à Monaco pour l'essentiel.

Pour le reste et sans paraphraser le dispositif, il sera simplement rappelé que l'obligation de motivation concerne globalement les décisions administratives défavorables ou dérogatoires à caractère individuel, c'est-à-dire concernant des personnes physiques ou morales déterminées.

Ces décisions sont en effet celles le plus péniblement ressenties par les administrés qui en sont les destinataires. Leur donner connaissance des motifs qui ont présidé à de tels actes devrait contribuer à ce qu'ils soient plus facilement acceptés et, le cas échéant, à ce que les recours administratifs ou juridictionnels soient à la fois moins fréquents et plus aisément argumentés dans le cas où ils seraient intentés.

Au titre des mesures de police, une mention spécifique mérite d'être faite aux décisions d'expulsion ou de refoulement d'étrangers du territoire national qui devront désormais être motivées, ce qui est conforme au droit en vigueur dans la plupart des pays de l'Europe occidentale, notre tribunal suprême étant désormais particulièrement attentif au contrôle des motifs en la matière.

De même, les décisions administratives individuelles dérogatoires méritent aussi un commentaire particulier. En effet, même si elles sont par définition favorables, à tout le moins partiellement, pour leurs pétitionnaires, leur motivation présente un intérêt certain dans l'éventualité de leur remise en cause par des tiers qui considéreraient qu'elles méconnaissent leurs intérêts et qui s'estimeraient ainsi fondés à les critiquer.

L'article 2 définit la forme et le contenu de la motivation. Celle-ci doit être énoncée par écrit dans la décision et renseigner sur sa base juridique ainsi que sur les éléments de fait retenus par l'administration. Cela étant, elle ne requiert pas un exposé détaillé et peut être succincte.

Cette définition constitue, comme il ressort de l'étude comparative, un standard européen dont l'introduction en droit monégasque représente une innovation notable dès lors qu'elle s'imposera y compris aux motivations prescrites par des lois particulières (cf. infra).

L'urgence est traitée à l'article 3 qui délie, dans cette hypothèse, l'administration de l'obligation générale de motivation.

Le gouvernement a en effet tenu à opter pour un dispositif semblable au droit en vigueur dans le pays voisin qui permet de ne pas ralentir inutilement l'action des pouvoirs publics nécessitée par une situation donnée. Si l'on se réfère à la jurisprudence administrative française, l'urgence s'apprécie *in concreto* et l'absence de motivation n'est justifiée que lorsqu'elle apparaît incompatible avec les circonstances auxquelles l'administration doit faire face.

Cela étant, le dispositif ménage la réalisation de l'objectif général poursuivi par le projet, savoir procurer à l'administré la connaissance des considérations ayant déterminé l'autorité à agir. En effet, l'administration devra révéler les motifs de la décision à son destinataire si ce dernier en fait la demande dans les deux mois suivant l'accomplissement des formalités de publicité.

Le même dispositif est mis en place à l'article 4 du projet à l'effet de permettre la communication des motifs d'une décision tacite.

Il est rappelé qu'à Monaco, le mécanisme de la décision tacite est, en l'état, fondé sur l'article 14 de l'ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du tribunal suprême qui dispose, en s'inspirant là encore du droit français, que le silence gardé par l'administration pendant plus de quatre mois sur la demande d'un administré vaut rejet implicite.

Le projet concède donc le droit à communication des motifs de la décision tacite à son destinataire.

L'adoption du projet nécessitera toutefois, conformément à l'article 92 de la Constitution, une modification de l'ordonnance souveraine du 16 avril 1963 de manière à prévoir une prorogation du délai de recours à partir de la date où les motifs de la décision tacite auront été portés à la connaissance de l'intéressé.

L'article 5 traite de la limitation du champ d'application de l'obligation de motiver à raison des conséquences éventuelles de la révélation des motifs des décisions en cause.

Sur ce terrain, l'étude comparative a mis en exergue un standard commun aux divers Etats européens tenant soit à l'intérêt supérieur de l'Etat, soit à des droits fondamentaux reconnus aux particuliers.

Au niveau de l'Etat, il importe d'éviter que des éléments d'information portés sur des décisions administratives en vue d'améliorer la vie quotidienne de l'administré soient détournés de cet objet et utilisés au service des formes les plus graves de l'insécurité contemporaine : terrorisme, trafic d'êtres humains, grande délinquance financière, etc.

C'est pourquoi, à l'instar d'autres législations ci-avant examinées, le projet prévoit qu'il n'y a pas lieu de motiver les décisions administratives si une atteinte pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Principauté peut en résulter et notamment si le résultat de certaines investigations essentielles menées par les services compétents s'en trouverait compromis.

L'intérêt supérieur de l'Etat commande également la garantie de la confidentialité indispensable à l'exercice du pouvoir exécutif exercé sous la haute autorité du Prince Souverain conformément aux articles 3 et 43 de la Constitution. Cette préoccupation conduit donc également à dispenser l'administration de l'obligation générale de motivation de ses actes. Le libellé correspondant s'inspire, à cet égard, de celui d'une disposition législative française.

Au titre des droits fondamentaux des particuliers auxquels il ne saurait être attenté du fait de la motivation, doit en premier lieu être cité le respect de la vie privée et familiale. Ce droit est consacré par l'article 22 de la Constitution et sa protection est assurée tant sur le plan civil (code civil, articles 22 à 24) que pénal (code pénal, articles 308-2 à 308-5).

Tirant leur substance de ce principe de préservation de la vie privée, divers secrets peuvent aussi justifier la non-motivation d'un acte administratif, tels le secret médical ou les autres secrets protégés par la loi comme par exemple le secret de la correspondance (code pénal, articles 341 et suivants) ou le secret professionnel (code pénal, article 308).

Une explication particulière doit de surcroît être donnée quant à la dernière exception à la règle de la motivation obligatoire portée à l'article 5 du projet : le secret en matière commerciale et industrielle. Plus communément dénommée « *secret des affaires* », cette exception ne figure expressément dans aucune des législations européennes susmentionnées si ce n'est celle du pays voisin. Dans la vision française, il s'agit avant tout de préserver le secret des procédés (travaux de recherches des laboratoires publics ou privés, « *savoir-faire* » divers), le secret des informations économiques et financières concernant les entreprises ainsi que le secret de leurs stratégies commerciales qui garantit la protection du fonctionnement normal du marché.

Il peut être relevé que la préservation de ces secrets peut rejoindre celle de l'intérêt supérieur de l'Etat. Ainsi, une loi du 16 juillet 1980 interdit à tout Français, à tout résident habituel ainsi qu'à tout agent d'un organisme français de fournir à des autorités publiques étrangères des renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication nuirait à la Souveraineté, la sécurité, l'ordre public ou aux intérêts économiques de la France.

Compte tenu des intérêts qui s'attachent à la compétitivité des entreprises monégasques, dont les secrets de fabrique sont pénalement protégés (code pénal, article 360) et qui font souvent appel à des technologies ou à des modes de gestion élaborés, le gouvernement a fait le choix d'inscrire le secret en matière commerciale et industrielle au titre des notions justifiant la non-motivation d'une décision administrative.

L'article 6 pose deux autres types d'exception au principe de motivation eu égard à des considérations propres aux spécificités monégasques.

En premier lieu, sont soustraites à l'obligation de motivation les décisions de refus d'établissement de personnes physiques sur le territoire de la Principauté.

Cette exception se justifie en raison du fait, d'une part, que ce domaine relève éminemment de la Souveraineté nationale et, d'autre part, que nos engagements internationaux en la matière obligent réciproquement les autorités monégasques à consulter les autorités françaises ou à être consultées par elles, selon les stipulations de la convention franco-monégasque de voisinage du 18 mai 1963, rendue exécutoire à Monaco par l'ordonnance souveraine n° 3.039 du 19 août 1963, convention modifiée par l'échange de lettres du 15 décembre 1997, rendu exécutoire dans la Principauté par l'ordonnance souveraine n° 14.512 du 20 juin 2000.

Seront ainsi notamment concernés par cette disposition les refus de visas et les refus d'attribution de cartes de séjour à des étrangers.

En second lieu, l'article 6 dispense de l'obligation de motivation les refus de certaines autorisations en matière économique. En effet, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, en vigueur dans le pays voisin, n'existe pas dans la Principauté où il n'est exprimé sous cette forme ni dans la Constitution, ni dans la jurisprudence du tribunal suprême ou d'une autre juridiction.

Il en est ainsi car à Monaco, une perturbation économique telle que notamment faillite, banqueroute, fraude d'envergure, qui n'aurait pas d'incidence considérable à l'échelle d'un pays plus vaste, peut produire des conséquences dévastatrices, notamment sur le plan social. C'est pourquoi la préservation des équilibres propres à l'économie monégasque requiert que la puissance publique puisse disposer d'une marge de manoeuvre lui permettant d'intervenir efficacement.

Or, la délivrance d'autorisations en la matière constitue l'un des vecteurs essentiels de ce pouvoir de régulation administrative dont l'exercice, parce que vital pour le maintien du tissu économique et social, de la pérennité des entreprises et de la qualité de vie des Monégasques comme de ceux qui vivent ou travaillent à Monaco, ne saurait être mis en péril du fait de la divulgation des motifs d'une décision de refus d'autorisation.

Il peut subsidiairement être relevé que la convention européenne des droits de l'homme ne consacre pas de principe de liberté totale d'établissement ouvrant uniformément et indistinctement le droit à l'exercice des activités économiques. Quant au principe de non-discrimination, il ne peut s'appliquer qu'à une liberté ou à un droit reconnu par la convention. Mais même dans ce cas, un traitement différencié est estimé non-discriminatoire par la cour de Strasbourg s'il repose sur une « *justification objective et raisonnable* ». Constitue une telle justification celle qui poursuit un « *but légitime* » dans une société démocratique et respecte « *un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* ». Les considérations d'ordre économique et social ci-avant énoncées conduisent à conclure que tel serait le cas en l'espèce.

Pour le reste, la rédaction retenue dans le projet permet de couvrir toutes les activités dont l'accès est soumis à autorisation, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales et quelque soit la forme juridique de l'activité en cause.

Sont ainsi notamment concernées les activités visées par la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques, mais également toutes les autres activités dont l'accès est soumis à autorisation en vertu d'autres textes. Peuvent ainsi, par exemple, être citées les professions médicales, chirurgicales ou pharmaceutiques de même que les activités exercées sous forme de sociétés anonymes ou en commandite par actions.

Il convient néanmoins de nuancer doublement cette limitation du principe général de motivation et tout d'abord parce que conformément à l'adage « *generalia specialibus non derogant* », elle ne fera pas obstacle à la motivation de la décision consécutive à une demande d'autorisation, présentée par une personne physique de nationalité monégasque

en vue d'exercer certaines activités financières, de gestion ou de conseil prévues à l'article 8 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991.

Il convient ensuite de rappeler que si la motivation détermine la perfection formelle de l'acte au moment où il est édicté, son auteur doit s'expliquer devant le tribunal suprême saisi d'un recours pour excès de pouvoir quant aux motifs sur lesquels se fonde ledit acte. Il est à noter que la haute juridiction n'hésite plus désormais à prononcer des mesures d'instruction à l'effet de sommer l'administration de lui exposer ses motifs et, le cas échéant, à annuler la décision si les explications fournies ne lui paraissent pas convaincantes.

Les dispositions de l'article 7 font un cas particulier des quatre pouvoirs énoncés à l'article 15 de la Constitution que sont la grâce, l'amnistie, la naturalisation et la réintégration dans la nationalité monégasque. Bien que ces actes échappent par nature à la qualification d'acte administratif dès lors qu'ils se rattachent à des attributions régaliennes et plus particulièrement, pour la grâce et l'amnistie, à l'exercice des prérogatives judiciaires du Prince, il a été estimé opportun de l'énoncer explicitement dans le corps du dispositif, ce pour des raisons tenant à la dissipation de toute équivoque et dans le but d'éviter des recours irrecevables.

L'article 8 s'inspire d'une disposition de la loi luxembourgeoise qui déclare s'appliquer « à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré ».

Ainsi, le projet précise que ses dispositions ne se substituent pas à celles de textes spéciaux imposant parallèlement une obligation de motivation. En application de l'adage précité « *generalia specialibus non derogant* », lorsque l'obligation de motivation ressort d'un texte particulier, ce sont donc les dispositions de ce texte spécial qui doivent s'appliquer, avec leurs spécificités propres.

Toutefois, il s'évince de la notion de « *garanties équivalentes* » que le régime établi par le présent projet est porteur de normes minimales dont l'administré peut, en toute hypothèse, se prévaloir au regard de tout acte administratif à motiver en application d'une disposition légale contraignante. Ainsi, par exemple, il ne sera plus possible de considérer, dans le cadre d'un régime particulier, que le simple visa des dispositions légales ou réglementaires applicables suffit à satisfaire l'exigence de motivation. En effet, dans un tel cas, l'administré bénéficierait d'une garantie moindre par rapport à celle accordée par l'article 2 selon lequel la motivation doit énoncer les considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision. Cette définition du contenu de la motivation s'imposera donc pour toute décision à motiver.

Enfin, l'article 9 prévoit un délai de six mois pour l'entrée en vigueur de ce texte afin d'assurer à l'administration une période transitoire à l'effet de mettre en place les procédures internes nécessaires.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

Dispositif

Article 1er

Doivent être motivées les décisions administratives à caractère individuel qui :

- 1° restreignent l'exercice des libertés publiques ou constituent une mesure de police ;
- 2° infligent une sanction ;
- 3° refusent une autorisation ;
- 4° subordonnent l'octroi d'une autorisation à des conditions restrictives ou imposent des sujétions ;
- 5° retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ;
- 6° opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ;
- 7° refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir.
- 8° portent dérogation à des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

Article 2

La motivation doit être écrite et comporter, dans le corps de la décision, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent son fondement.

Article 3

La motivation des décisions énoncées à l'article premier n'est pas requise lorsque l'urgence le justifie.

Toutefois, sur demande adressée dans le délai du recours contentieux, l'autorité qui a pris la décision est tenue d'en communiquer les motifs au destinataire dans un délai d'un mois.

Article 4

Le destinataire d'une décision implicite peut prendre connaissance des motifs de cette décision dans les conditions fixées au second alinéa de l'article précédent.

Article 5

La motivation des actes énoncés à l'article premier n'est pas requise lorsque des raisons de sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat s'y opposent.

Il en est de même lorsque la motivation serait de nature à porter atteinte :

- au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;
- à la recherche par les services compétents de faits susceptibles d'être poursuivis en matière fiscale, douanière ou au titre de la lutte contre le blanchiment de capitaux ou contre le financement du terrorisme ;
- au respect de la vie privée et familiale, au secret médical, au secret en matière commerciale et industrielle et, de manière générale, à l'ensemble des secrets protégés par la loi.

Article 6

Par dérogation aux dispositions du chiffre 3° de l'article premier, ne sont pas soumis à l'obligation de motivation :

- 1° le refus d'établissement d'une personne physique sur le territoire de la Principauté ;
- 2° le refus d'autorisation d'exercice d'une activité professionnelle, artisanale, commerciale ou industrielle.

Article 7

Ne sont pas considérées comme des décisions administratives les décisions découlant de l'exercice des droits visés à l'article 15 de la Constitution.

Article 8

Les dispositions de la présente loi s'appliquent sous réserve des dispositions prescrites par des textes particuliers et présentant des garanties au moins équivalentes pour l'administré.

Article 9

La présente loi entrera en vigueur à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa publication au Journal de Monaco.