

Affaire :
Monsieur M. A.
Contre :
Ministre d'Etat

DÉCISION

Audience du 28 septembre 2020
Lecture du 13 octobre 2020

Recours tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel du 24 juillet 2018 autorisant Monsieur S. P. à exercer la profession d'expert-comptable et de la décision implicite de rejet de la demande d'admission de Monsieur M. A. au tableau de l'Ordre des experts-comptables de Monaco ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé le 17 septembre 2018.

En la cause de :

Monsieur M. A. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Sarah FILIPPI**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par **Maître André BONNET**, Avocat au barreau de Marseille ;

Contre :

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

En présence de **Monsieur S. P.**, intervenant au soutien du Ministre d'Etat ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Richard MULLOT**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par **Maître Dominique FOUSSARD**, 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 Monsieur M. M. A., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 15 mars 2019 sous le numéro **TS 2019-08**, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel du 24 juillet 2018 autorisant Monsieur S. P. à exercer la profession d'expert-comptable, de la décision implicite de rejet de sa demande d'admission au tableau de l'Ordre des experts-comptables de Monaco et de la décision implicite du Ministre d'Etat rejetant son recours gracieux formé le 17 septembre 2018, ainsi qu'à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

Vu la décision du 5 mars 2020 par laquelle le Tribunal Suprême a invité le Ministre d'Etat à produire, dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision, l'extrait du procès-verbal de la délibération du Conseil du Gouvernement du 11 juillet 2018 relatif au choix de M. P. ;

Vu les observations, déposées au Greffe Général le 17 septembre 2019 après la clôture de l'instruction et communiquées le 10 mars 2020 après réouverture de l'instruction, par lesquelles le Ministre d'Etat communique le procès-verbal de la réunion du 27 juin 2018 du Conseil de l'Ordre des experts-comptables et le relevé de décision de la réunion du 28 juin 2018 du Commissariat du Gouvernement près l'Ordre des experts-comptables ;

Vu le mémoire, déposé au Greffe Général le 3 avril 2020 et enregistré le 18 mai 2020, par lequel le Ministre d'Etat indique ne pas pouvoir produire l'extrait du procès-verbal de la délibération du Conseil de Gouvernement du 11 juillet 2018 relatif au choix de M. P. dont la production a été demandée, l'article 24 de l'Ordonnance Souveraine n° 3413 du 29 août 2011 portant diverses mesures relatives à la relation entre l'Administration et l'administré affirmant le caractère secret des délibérations du Gouvernement et faisant, par suite, obstacle à la communication de tous documents de nature à porter atteinte à ce secret ;

Vu le mémoire, enregistré au Greffe Général le 23 juin 2020 après la nouvelle clôture de l'instruction, par lequel M. A. soutient que cette clôture de l'instruction ne peut lui être opposée, aucun délai ne lui ayant été fixé pour produire des observations après la communication le 10 mars 2020 des deux

documents produits par le Ministre d'Etat le 17 septembre 2019 et en l'état des dispositions de l'Ordonnance Souveraine n° 8.019 du 26 mars 2020 portant suspension des délais de recours et de procédure par-devant le Tribunal Suprême pour faire face aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la pandémie de virus COVID-19 ;

Attendu que M. A. soutient que le secret invoqué n'est pas fondé ; qu'en effet, l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011 régissant le droit d'accès des administrés aux documents administratifs, elle est sans rapport avec le secret dans le cadre d'une instance juridictionnelle alors, de plus, qu'aucun enjeu de sécurité, de liberté ou d'administration générale du pays n'est en cause et que l'article 22 de ladite Ordonnance vise les documents administratifs détenus et non ceux élaborés par l'autorité administrative ; que les documents adressés par l'Etat à un ordre professionnel en vue de la délivrance d'une autorisation sont communicables, sauf pour cette communication à violer le secret des délibérations du Gouvernement ;

Attendu que M. A. précise que les pièces produites le 17 septembre 2019 et communiquées après réouverture de l'instruction établissent qu'après la décision du Tribunal Suprême du 19 juin 2018, le Conseil de l'Ordre s'est réuni le 27 juin 2018 pour examiner les candidatures sans que le Ministre d'Etat établisse que, conformément aux exigences des articles 15 à 19 de l'Ordonnance Souveraine précitée du 29 août 2011, en cas d'avis à rendre par un organisme consultatif, les membres du Conseil de l'Ordre aient reçu convocation cinq jours francs avant le 27 juin 2018 ; que, par ailleurs, alors que le relevé des décisions du Commissariat du Gouvernement du 28 juin 2018, produit le 17 septembre 2019, fait état d'un tableau comparatif en annexe, ce tableau, qui aurait dû accompagner la convocation n'est pas produit ; qu'en outre, le procès-verbal de la réunion du Conseil de l'Ordre du 27 juin 2018 est imparfait, la pagination étant contradictoire et inexacte ; qu'enfin, le relevé des décisions du Commissariat du Gouvernement du 28 juin 2018 produit n'est ni daté, ni signé ;

Attendu que M. A. fait valoir sur le fond, que les documents produits le 17 septembre 2019, communiqués après réouverture de la clôture établissent l'illégalité de la décision attaquée, l'avis du Conseil de l'Ordre étant dépourvu de toute motivation ; qu'au regard de l'ensemble des moyens déjà soulevés, il conclut à titre principal, à ce que la décision soit annulée pour non-respect du critère de l'ancienneté de l'activité, à titre subsidiaire, qu'elle le soit à raison du refus non fondé de l'Etat de déférer à l'injonction de communiquer et de l'absence de motivation tant de l'avis du Conseil de l'Ordre que de la décision attaquée, à titre infiniment subsidiaire, qu'avant dire droit, il soit enjoint à l'Etat de communiquer la délibération du 11 juillet 2018 et le tableau comparatif des mérites des candidats ; qu'il conclut, en outre, qu'il soit enjoint à l'Administration de décerner dans un délai de quinze jours l'autorisation sollicitée ;

SUR CE,

Vu les décisions attaquées ;

Vu les 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 l'Ordonnance Souveraine n° 8.019 du 26 mars 2020 portant suspension des délais de recours et de procédure par-devant le Tribunal Suprême pour faire face aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la pandémie de virus COVID-19 ;

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

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

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

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 6.323 du 27 mars 2017 fixant le nombre maximum d'experts-comptables et de comptables agréés autorisés à exercer la profession ;

Vu l'Ordonnance du 18 mars 2019 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 22 juin 2020 ;

Vu l'Ordonnance du 14 août 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 28 septembre 2020 ;

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

Où Maître André BONNET, Avocat au barreau de Marseille,
pour M. M. A.;

Où Maître Jacques MOLINIÉ, Avocat au Conseil d'Etat et à la
Cour de cassation de France, pour le Ministre d'Etat ;

Où Maître Dominique FOUSSARD, Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation de France, pour M. S. P. ;

Où Madame le Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

1. Considérant que, selon les articles 1^{er} 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 des experts-comptables et comptables agréés ; qu'en application de l'article 4 de la même loi et sur proposition du conseil de l'Ordre réuni le 28 février 2017, le nombre maximal des experts-comptables et des comptables agréés susceptibles d'être autorisés à exercer a été porté de 32 à 35 par l'Ordonnance Souveraine n° 6.323 du 27 mars 2017 ;

2. Considérant que, sur proposition du Conseil de l'Ordre des experts-comptables et sur délibération du Conseil de Gouvernement en date du 11 juillet 2018, le Ministre d'Etat a, par arrêté du 24 juillet 2018, retenu la candidature de M. S. P. et implicitement rejeté celle de M. M. A. pour exercer la profession d'expert-comptable ; que l'arrêté autorisant M. P. à exercer cette profession a été publié au *Journal de Monaco* le 3 août 2018 ; que, par lettre du 17 septembre 2018, M. A. a formé un recours gracieux qui a été implicitement rejeté ; que M. A. demande l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel autorisant M. P. à exercer la profession d'expert-comptable, du refus implicitement opposé à sa candidature et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

Sur la procédure

3. Considérant que si le mémoire de M. A., enregistré le 23 juin 2020, a été produit après la clôture de l'instruction, le Président du Tribunal Suprême a décidé de soumettre ce mémoire au contradictoire et a ainsi rouvert l'instruction ; qu'en l'absence de nouvelle clôture de l'instruction, celle-ci a été close à l'audience ;

Sur les conclusions d'annulation

En ce qui concerne la légalité externe

4. Considérant, en premier lieu, que c'est à tort que, pour refuser de produire l'extrait du procès-verbal de la délibération du Conseil de Gouvernement du 11 juillet 2018 relatif au choix de M. P., le Ministre d'Etat s'est fondé sur les dispositions de l'article 24 de l'Ordonnance Souveraine n° 3.413 du 29 août 2011, lesquelles ne s'appliquent qu'aux relations entre l'Administration et l'administré ; qu'il ressort cependant des pièces soumises au contradictoire postérieurement à la mesure d'instruction que le conseil de l'Ordre des experts-comptables s'est prononcé lors de la réunion du 27 juin 2018 sur les différentes candidatures ; qu'une réunion organisée le 28 juin 2018 a réuni le Conseiller de Gouvernement, Ministre des finances et de l'économie, le Commissaire du Gouvernement près l'Ordre des experts-comptables et des représentants de l'Ordre ; qu'au cours de cette réunion, ont été examinées toutes les candidatures en attente ; qu'à l'issue de cette réunion, il a été décidé de retenir la candidature de M. P. ; que le Commissaire du Gouvernement a été chargé de préparer la délibération à soumettre à la validation du Conseil de Gouvernement et le projet d'arrêté ministériel ; qu'ainsi, il ne ressort pas des pièces du dossier que le Gouvernement Princier n'aurait pas disposé de l'ensemble des informations nécessaires pour se prononcer ; que le détournement de pouvoir ou de procédure allégué par M. A. n'est pas davantage établi ;

5. Considérant, en deuxième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce qui est soutenu par M. A., la procédure au terme de laquelle M. P. a été autorisé à exercer la profession d'expert-comptable n'est entachée d'aucune irrégularité de nature à entraîner l'illégalité des décisions attaquées ;

6. Considérant, en dernier lieu, d'une part, que la décision de rejet d'une candidature à l'exercice de la profession d'expert-comptable en Principauté ne constitue pas le refus d'une autorisation au sens du 3° de l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ; que ni les dispositions de cette loi, ni aucune autre disposition législative n'imposent la motivation de la décision par laquelle le Ministre d'Etat écarte une candidature à l'exercice de la profession d'expert-comptable en Principauté ;

7. Considérant, d'autre part, que le rejet d'un recours gracieux contre une décision qui n'a pas à être motivée n'a pas non plus à être motivé ;

8. Considérant que, dès lors, le moyen tiré de ce que les décisions attaquées seraient insuffisamment motivées ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne la légalité interne

9. Considérant qu'il appartient au Ministre d'Etat d'appliquer, dans la délivrance des autorisations d'exercice de la profession d'expert-comptable, les conditions posées par la loi, interprétées conformément à la Constitution, et les lignes directrices qu'il a, le cas échéant, élaborées pour la mise en œuvre de la loi ;

10. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier que le Ministre d'Etat s'est fondé sur des éléments d'appréciation conformes aux conditions légales et lignes directrices de différenciation des demandes d'autorisation d'exercice de la profession d'expert-comptable énumérées dans la lettre du 19 mai 2015 du Conseiller de Gouvernement, Ministre de l'économie et des finances, tout en respectant son obligation d'appréciation particulière de chaque situation ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance des conditions de mise en œuvre des critères mentionnés dans la lettre du 19 mai 2015 doit être écarté ; d'autre part, que les appréciations portées sur les candidatures, eu égard à l'expérience de M. S. P. en Principauté en matière comptable et à ses attaches avec celle-ci plus importantes que celles de M. A., ne sont pas entachées d'une erreur manifeste d'appréciation ;

11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête de M. A. doit être rejetée, y compris et en tout état de cause ses conclusions à fin d'injonction ;

Sur les conclusions tendant à la suppression de passages injurieux ou diffamatoires

12. Considérant que, en vertu de l'article 23 de la loi n° 1.047 du 28 juillet 1982 sur l'exercice des professions d'avocat-défenseur et d'avocat, ces derniers « ne peuvent avancer aucun fait grave contre l'honneur ou la réputation des parties à moins que la cause ne l'exige » ; que, selon le second alinéa de ce même article, la juridiction saisie de la cause peut ordonner la suppression des écrits injurieux ou diffamatoires ; que les passages des écritures de M. A. dont la suppression est demandée par M. P. sur le fondement de ces dispositions n'ont pas excédé les limites de la controverse entre parties dans le cadre d'une procédure contentieuse ; que, dès lors, ils ne peuvent être regardés comme justifiant l'usage par le Tribunal Suprême des pouvoirs conférés par ces dispositions ;

Sur la demande de condamnation pour recours téméraire

13. Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de condamner M. A. à l'amende prévue par l'article 36 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963, modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Sur la demande de dommages-intérêts pour recours abusif

14. Considérant qu'aucune disposition ne permet au Tribunal Suprême de condamner au paiement de dommages-intérêts pour recours abusif ; que, par suite, la demande présentée par M. P. tendant à ce que le requérant soit condamné à lui verser une somme de 3.000 euros pour requête abusive doit, en tout état de cause, être rejetée ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de Monsieur M. A. est rejetée.

Article 2 : Les demandes présentées par Monsieur S. P. sont rejetées.

Article 3 : Les dépens sont mis à la charge de Monsieur M. A..

Article 4 : 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 Didier LINOTTE, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Vice-président, Stéphane BRACONNIER, Pierre de MONTALIVET, Membres titulaires, et Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Membre suppléant, rapporteur ;

Et prononcé le treize octobre deux mille vingt en présence du Ministère public, par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Bénédicte SEREN-PASTEAU, Greffier.

Le Greffier,

Le Président,