

Affaire :
Société S. R.
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 23 septembre 2022
Lecture du 7 octobre 2022

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 19 mars 2021 du Ministre d'Etat rejetant le recours gracieux de la société S. R. contre la décision du 16 novembre 2020 abrogeant son autorisation d'exercer.

En la cause de :

La société à responsabilité limitée S. R. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Patricia REY**,
Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaissant par **Maître Clyde BILLAUD**, Avocat près la même Cour ;

Contre :

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

LE TRIBUNAL SUPREME

Siégeant et délibérant en Assemblée plénière

Vu la requête, présentée par la société S. R., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 18 mai 2021 sous le numéro **TS 2021-15**, tendant à l'annulation de la décision du 19 mars 2021 du Ministre d'Etat rejetant son recours gracieux contre la décision du 16 novembre 2020 abrogeant son autorisation d'exercer ainsi qu'à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que la société S. R. expose, à l'appui de sa requête, qu'elle a été constituée à Monaco en décembre 2012 par Mme K. R. et M. B. R., avec pour objet « *en Principauté de Monaco et à l'étranger, la création, l'acquisition, la gestion et la vente d'écuries de voitures de courses automobiles, la représentation, la promotion, l'assistance, la formation et la gestion de carrières de tous sportifs évoluant dans cet environnement, la prestation de services dans le domaine de la promotion publicitaire, du sponsoring, du mécénat, du management et du conseil dans le domaine relevant du sport automobile, l'acquisition, la gestion, la location, l'entretien et la vente de voitures de courses automobiles* » ; que M. D. S. nommé gérant en remplacement de M. B. R., démissionnaire, a été agréé à ce titre par autorisation ministérielle du 21 décembre 2017 ; qu'en 2020, la société a été invitée à comparaître à une première date, reportée au 21 juillet 2020 en raison de la crise sanitaire, devant la commission instituée par l'article 10 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques ; que, bien que M. D. S., M. B. R., Mme K. R. et M. M. P. aient été autorisés, par décision ministérielle du 4 septembre 2020, à exercer en qualité de gérant associé et d'associés de la société S. R., le Ministre d'Etat a informé la société, le 16 novembre 2020, du retrait de son autorisation pour être restée plus de six mois sans exercer sans motif légitime, la commission ayant relevé qu'il résultait de l'examen de sa situation fiscale qu'elle n'avait réalisé aucun chiffre d'affaires depuis janvier 2017 ; qu'au soutien du recours gracieux qu'elle a formé, la société a transmis copie de ses bilans au titre des exercices 2017 à 2019 ; que ce recours a cependant été rejeté par le Ministre d'Etat ;

Attendu que la société requérante soutient que le rejet de son recours gracieux est illégal ; qu'en effet, d'une part, le Ministre d'Etat ne pouvait légalement rejeter le recours gracieux alors qu'il avait constaté que la société avait réalisé un chiffre d'affaires de 30.000 euros en 2018 et de 60.000 euros en 2019 ; que, d'autre part, le Ministre d'Etat a méconnu le principe du contradictoire en

se fondant sur une nouvelle argumentation à laquelle la société n'a pas pu répondre ;

Attendu que la société requérante fait valoir, en outre, que la confirmation par le Ministre d'Etat du retrait, en novembre 2020, de l'autorisation d'exercer de M. S. est en contradiction avec l'autorisation ministérielle d'exercer octroyée en septembre 2020 ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 19 juillet 2021, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de la société requérante aux entiers dépens ;

Attendu qu'il expose que le 27 février 2020, il a été reproché à M. D. S. , autorisé le 26 mars 2013 à exercer en qualité de gérant non associé au sein de la société S. R., d'avoir enfreint les dispositions des 3° et 7° de l'article 9 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 pour être resté plus de six mois sans exercer, aucun chiffre d'affaires n'ayant été déclaré depuis janvier 2017, et pour avoir méconnu les prescriptions légales en n'ayant déposé ni déclaration de chiffre d'affaires depuis juin 2019, ni les comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2018 ; qu'il a été invité à comparaître en qualité de gérant de la société devant la commission prévue à l'article 10 de la même loi ; que son autorisation d'exercer a été abrogée par décision du 16 novembre 2020 ; que le 22 décembre 2020, MM. D. S. et B. R. et Mme K. G. épouse R. ont formé, « *en leur qualité de cogérants associés de la sarl S. R.* » un recours gracieux par lequel, tout en reconnaissant leurs « *manquements et erreurs de gestion* », ils ont sollicité un accord favorable à la reprise de leurs activités ;

Attendu que le Ministre d'Etat conclut, à titre principal, à l'irrecevabilité de la requête pour avoir été formée par la société S. R. et non par M. S., titulaire de l'autorisation abrogée ; que l'exercice par des personnes physiques de nationalité étrangère d'activités artisanales, commerciales, industrielles et professionnelles est subordonné par l'article 5 de la loi du 26 juillet 1991 à l'obtention d'une autorisation administrative ; que les associés et gérants de nationalité étrangère sont également tenus, en application des articles 6 et 7 de la même loi, d'obtenir une autorisation administrative ; que ces autorisations sont personnelles ; qu'ainsi, ce n'est pas la société qui est bénéficiaire de l'autorisation prévue à l'article 5 de la loi mais ses associés et gérants de nationalité étrangère ; qu'est indifférente la circonstance qu'elle se présente comme prise en la personne de son gérant en exercice, au demeurant non désigné, dès lors qu'elle n'est pas soumise à autorisation au titre de l'article 5 de la loi de 1991 ;

Attendu que le Ministre d'Etat conclut, à titre subsidiaire, au rejet de la requête au motif qu'elle n'est pas fondée ; qu'en effet, ayant constaté, d'une part, que la régularisation des déclarations de chiffre d'affaires relatives aux années 2018 et 2019 était tardive et, d'autre part, qu'aucun chiffre d'affaires n'avait été réalisé depuis le début de l'année 2020, c'est-à-dire depuis plus de six mois, il n'y avait pas lieu de revenir sur l'abrogation de l'autorisation de M. S. ; qu'une telle abrogation demeurerait justifiée, au regard des exigences du 3° de l'article 9 de la loi du 26 juillet 1991, dès lors qu'il est resté plus de six mois sans exercer ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en outre, que le moyen tiré de la méconnaissance du principe du contradictoire est inopérant ; qu'il porte, en effet, sur un motif surabondant ; qu'en tout état de cause, il n'est pas fondé dès lors que les motifs de rejet du recours peuvent être critiqués devant le Tribunal Suprême, ce que la société requérante s'abstient de faire ;

Attendu que le Ministre d'Etat fait valoir, enfin, que la société requérante n'est pas fondée à invoquer l'autorisation délivrée le 4 septembre 2020 ; qu'en effet, celle-ci a été délivrée à la demande de M. S., de M. B. R., de Mme K. G. épouse R. et de M. M. P. en raison de la nomination de ce dernier en qualité de gérant en avril 2020 dans le cadre de la réorganisation de la société ; qu'elle ne faisait pas obstacle à ce que soient tirées les conséquences de ce que M. S. était resté sans exercer plus de six mois ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 28 juillet 2021, par laquelle la société S. R. tend aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Attendu que la société requérante soutient que sa requête est recevable ; qu'en effet, d'une part, l'autorisation d'exercer en date du 26 mars 2013 concernait M. R. et non M. S. qui a été autorisé le 21 décembre 2017 ; que, d'autre part, la société a intérêt à agir dans la mesure où la décision attaquée compromet la poursuite de son activité ; que la décision de rejet du recours gracieux invitant à ce qu'il soit procédé aux formalités de dissolution et de radiation du répertoire du commerce et de l'industrie, c'est bien l'activité de la société qui était visée ; que la société a donc qualité pour défendre l'autorisation d'exercer de son gérant qui n'a pas la qualité d'associé ; qu'enfin, la requête précise que la société est représentée par son gérant en exercice, lequel est en l'occurrence M. S. ;

Attendu qu'elle ajoute que la décision attaquée, qui est relative au gérant actuel de la société, M. S., méconnaît l'article 5 de la loi du 26 juillet

1991 selon laquelle la décision d'autorisation est incessible ; que l'autorisation d'exercer a été octroyée en 2013 à son ancien gérant, M. R. ;

Attendu, en outre, que, selon la société S. R., la convocation devant la commission était fondée sur deux motifs tenant, d'une part, à l'absence d'exercice d'une activité depuis plus de six mois, aucun chiffre d'affaires n'ayant été déclaré depuis le mois de janvier 2017, et, d'autre part, à la méconnaissance des obligations légales en ne déposant pas de déclaration de chiffres d'affaires depuis le mois de juin 2019 et les comptes de l'exercice clos le 31 décembre 2018 ; qu'en raison de la crise sanitaire, explications et pièces justificatives ont été fournies, par courrier, à la commission ; que celle-ci a fondé son avis sur l'absence de chiffre d'affaires depuis janvier 2017 ; qu'elle a retenu en conséquence l'absence d'exercice d'une activité pendant plus de six mois sans motif légitime, en méconnaissance du 3° de l'article 9 de la loi de 1991 ; qu'ayant constaté le chiffre d'affaires réalisé par la société en 2018 et 2019, le Ministre d'Etat aurait dû faire droit à son recours gracieux dès lors que la tardiveté des déclarations n'en est pas l'absence et que la crise sanitaire de 2020 ne permettait pas de lui reprocher une absence de chiffre d'affaires durant cette période perturbée ;

Attendu que la société requérante, représentée par son gérant en exercice, M. S., soutient, enfin, que c'est en méconnaissance du principe du contradictoire que le Ministre d'Etat a procédé à une analyse de son chiffre d'affaires et estimé que ses facturations n'ont pas généré de flux financier ; que, pour répondre à cette nouvelle argumentation, la société a été contrainte de saisir le Tribunal Suprême ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 27 août 2021, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu qu'il ajoute, en premier lieu, au soutien de l'irrecevabilité de la requête, que la mention selon laquelle l'autorisation d'exercer lui a été accordée le 26 mars 2013 résulte d'une simple erreur de plume ; qu'elle est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée qui ne concerne que le retrait de l'autorisation d'exercer délivrée le 21 décembre 2017 à M. S. en qualité de gérant non associé ; qu'en outre, la circonstance que l'abrogation puisse entraîner indirectement des conséquences sur l'activité de la société ne fait pas disparaître le caractère personnel de la décision d'abrogation de l'autorisation ; que le gérant ne peut d'ailleurs l'attaquer qu'à titre personnel et non au nom de la société ; qu'enfin, la société peut d'autant moins soutenir que la décision porterait atteinte à son activité qu'elle a elle-même versé aux débats la nouvelle

autorisation accordée le 4 septembre 2020 à M. S., M. R., Mme G. épouse R. et M. P. ; que cette autorisation leur permet désormais d'exercer en qualité de gérant-associé pour le premier et d'associés pour les trois autres ;

Attendu que le Ministre d'Etat fait valoir, en deuxième lieu, que le rejet du recours était fondé sur les documents produits par la société elle-même à l'appui de son recours et qu'en toute hypothèse, l'absence d'activité de la société en 2017 et en 2020 suffisait à justifier la décision ;

Attendu, en dernier lieu, que, selon le Ministre d'Etat, la nouvelle autorisation accordée le 4 septembre 2020 se substitue entièrement à l'autorisation abrogée ; que M. S., M. R., Mme G. épouse R. et M. P. bénéficiant d'une nouvelle autorisation d'exercer en qualité de gérant associé et d'associés de la société S. R., les formalités de dissolution et de radiation du répertoire du commerce et de l'industrie n'ont plus à être mises en œuvre ;

Vu l'Ordonnance du 6 juillet 2022 du Président du Tribunal Suprême informant les parties que la décision du Tribunal Suprême est susceptible d'être fondée sur le moyen d'ordre public, relevé d'office, tiré du non-lieu à statuer sur les conclusions d'annulation de la décision du 16 novembre 2020 abrogeant l'autorisation ministérielle du 21 décembre 2017 délivrée à M. S. dès lors que cette autorisation doit être regardée comme ayant été remplacée et donc abrogée par l'autorisation ministérielle du 4 septembre 2020 délivrée non seulement à M. S. mais aussi à M. R., Mme G. épouse R. et M. P., autorisation devenue définitive, ainsi que par voie de conséquence, sur les conclusions d'annulation de la décision rejetant le recours gracieux formé contre la décision du 16 novembre 2020 ;

Vu le mémoire, enregistré au Greffe Général le 29 juillet 2022, par lequel le Ministre d'Etat soutient que les conditions du non-lieu à statuer sont remplies ;

Vu le mémoire, enregistré au Greffe Général le 29 juillet 2022, par lequel la société S. R. déduit tant du moyen d'ordre public que du mémoire du Ministre d'Etat que M. S., M. R., Mme G. épouse R. et M. P. disposent toujours d'une autorisation, devenue définitive, d'exercer en qualité de gérant associé et d'associés ;

SUR CE,

Vu les 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 loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 modifiée, concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques ;

Vu l'Ordonnance du 19 mai 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 27 juillet 2022 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 23 septembre 2022 ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 26 août 2022 ;

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

Oùï Maître Clyde BILLAUD, Avocat près la Cour d'appel, pour la société S. R. ;

Oùï Maître François MOLINIE, Président de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'Etat ;

Oùï Monsieur le Procureur Général en ses conclusions tendant à ce qu'il n'y ait pas lieu pour le Tribunal Suprême de statuer sur la requête ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant que, par une décision du 16 novembre 2020, le Ministre d'Etat a abrogé l'autorisation délivrée le 21 décembre 2017 à M. D. S. d'exercer en qualité de gérant non associé au sein de la société S. R. ; que par une décision du 19 mars 2021, il a rejeté le recours gracieux formé par la société contre cette décision ; que la société S. R. a saisi le Tribunal Suprême de

conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision rejetant son recours gracieux ; que de telles conclusions doivent être regardées comme dirigées également contre la décision d'abrogation de l'autorisation ;

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le 4 septembre 2020, le Ministre d'Etat a délivré à M. S. ainsi qu'à M. R., Mme G. épouse R. et M. P. une autorisation d'exercer en qualité de gérant associé et d'associés de la société S. R. ; qu'une telle autorisation, devenue définitive, doit être regardée comme ayant remplacé et, par voie de conséquence, abrogé l'autorisation délivrée le 21 décembre 2017 à M. D. S. ; que, par suite, il n'y a pas lieu pour le Tribunal Suprême de statuer sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision du 19 mars 2021 abrogeant l'autorisation délivrée le 21 décembre 2017 et de la décision de rejet du recours gracieux formé contre cette décision ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête de la société S. R.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de l'Etat.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'Etat.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, Officier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Vice-président, Stéphane BRACONNIER, Membre titulaire, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, rapporteur, et Monsieur Guillaume DRAGO, Membres suppléants,

et prononcé le sept octobre deux mille vingt-deux en présence du Ministère public, par Monsieur Didier RIBES, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en Chef.

Le Greffier en Chef,

Le Vice-Président,
par délégation du Président,