

Affaire :
Société M. Z. R. E. et autres
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 29 mars 2021 du Ministre d'Etat refusant à la société M. Z. R. E. l'autorisation d'exercer l'activité de transaction immobilière, gestion immobilière, administration et syndic d'immeubles en copropriété.

En la cause de :

La société M. Z. R. E ;
Monsieur M. Z. ;
Monsieur H. Z. ;
Monsieur J-C. A. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Pierre-Anne NOGHES – du MONCEAU**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par ledit Avocat-Défenseur ;

Contre :

L'Etat de Monaco, représenté par le Ministre d'Etat, ayant pour Avocat-défenseur **Maître Christophe SOSSO** et plaidant 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 M. Z. R. E., Monsieur M. Z., Monsieur H. Z. et Monsieur J-C A., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 28 mai 2021 sous le numéro **TS 2021-16**, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 29 mars 2021 du Ministre d'Etat refusant à la société l'autorisation d'exercer l'activité de transaction immobilière, gestion immobilière, administration et syndic d'immeubles en copropriété et, d'autre part, à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu, selon la requête, que par un jugement du 8 novembre 2019 du Tribunal de première instance, la SARL A., propriétaire du fonds de commerce d'agence immobilière, a été placée en état de cessation de paiements et Monsieur J-P S. a été désigné en qualité de syndic ; que la société SARL A., représentée par ce dernier, et la société de droit français dénommée M. Z. R. E., ont conclu, le 11 novembre 2020, un compromis de cession portant sur le fonds de commerce pour un prix de 900.000 euros ; que ce compromis était assorti de conditions suspensives principales, l'une ayant trait à l'agrément donné par le Tribunal de première instance et l'autre ayant trait à l'octroi d'une autorisation d'exercice pour la société de droit monégasque qui viendrait substituer la société M. Z. R. E. pour réaliser la reprise dudit fonds ; que par une ordonnance du 17 novembre 2020 du Tribunal de première instance, le syndic a été autorisé à céder à la société M. Z. R. E., ou à toute société en cours de constitution à laquelle elle se substituerait, le fonds de commerce en cause comprenant le droit au bail de la SARL A., situé 45, avenue de Grande-Bretagne à Monaco, pour la somme totale de 900.000 euros ; que, parallèlement, la société M. Z. R. E. a déposé, le 9 octobre 2020, un dossier de demande d'autorisation d'exercice pour la société M. Z. R. E. Monaco SARL auprès de la Direction de l'Expansion Economique de la Principauté ; que, par courrier du 26 novembre 2020, la Direction de l'Expansion économique a confirmé que la demande d'autorisation était considérée comme recevable, l'ensemble des pièces administratives nécessaires à son instruction ayant été communiquées ; qu'eu égard aux délais inhabituels d'instruction de ce dossier, les requérants ont fait valoir auprès de l'Administration que le délai de trois mois d'instruction de la demande étant expiré, l'autorisation d'exercice était réputée avoir été donnée ; que, quelques jours après, soit plus de quatre mois après la notification du constat de recevabilité, M. A. s'est vu notifier une décision de rejet du Ministre d'Etat en date du 29 mars 2021 ;

Attendu qu'à l'appui de leur requête, les requérants estiment, à titre liminaire, qu'ils sont fondés à se prévaloir d'une autorisation tacite d'exercice sur le fondement de l'article 5 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991, si bien que le Ministre d'Etat ne pourrait pas procéder *a posteriori* au rejet de la demande en cause autrement qu'en procédant à un retrait au visa des articles 9 et 10 de la même loi ;

Attendu que les requérants soutiennent, en premier lieu, que la décision attaquée est entachée d'incompétence ; que le régime d'autorisation applicable aux agents immobiliers résulte de deux dispositifs complémentaires ; que, d'une part, la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 pose le principe de l'autorisation et en précise la procédure et les délais ; que, d'autre part, la loi n° 1.252 du 12 juillet 2002 fixe les conditions que doivent satisfaire les personnes physiques et morales pour l'obtention de cette autorisation administrative ; que l'article 5 de la loi du 26 juillet 1991 dispose que « *l'autorisation d'exercer doit être délivrée par décision du Ministre d'Etat, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la recevabilité de la demande. (...) Si aucune réponse n'est notifiée à l'expiration du délai, l'autorisation est réputée avoir été délivrée* » ; qu'en l'espèce, le délai de trois mois a ainsi expiré le 26 février 2021 à minuit, si bien que l'autorisation d'exercice est réputée avoir été donnée à compter de cette date ; que la décision attaquée, est une simple décision de rejet et non une décision de retrait prise en application de l'article 9 de la loi du 26 juillet 1991 ; que cette décision n'a aucun fondement légal, eu égard à l'existence d'une décision tacite lui étant antérieure ; qu'ainsi, le Ministre d'Etat n'était plus compétent *ratione temporis* pour prendre une telle décision ;

Attendu que les requérants font valoir, en deuxième lieu, que la décision attaquée est entachée d'une méconnaissance de la loi ; qu'en effet, en prenant une décision de rejet après l'expiration du délai de trois mois au terme duquel, conformément à l'article 5 de la loi du 26 juillet 1991, l'autorisation d'exercice est réputée avoir été donnée, le Ministre d'Etat a commis un excès de pouvoir ; que seul un retrait aurait pu éventuellement être décidé mais uniquement dans les conditions restrictives énumérées par l'article 9 de la même loi et selon la procédure prévue par son article 10 ; que cette circonstance n'affecte pas seulement la légalité externe de l'acte attaqué mais également sa légalité interne ;

Attendu, en troisième lieu, que l'illégalité de la décision attaquée résulte également de la méconnaissance des articles 1^{er} et 2 de la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ; que la décision en cause, qui n'a été notifiée qu'à M. A., fait, au cas d'espèce, état de

deux fondements ayant trait, d'une part, aux garanties morales requises par la loi n° 1.252 du 12 juillet 2002 sur les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et fonds de commerce et, d'autre part, à la surreprésentation de l'activité d'agence immobilière en Principauté ; qu'en ce qui concerne les garanties morales, la décision contestée se fonde, tout d'abord, sur le dispositif de la loi n° 1.252 du 12 juillet 2002 et plus précisément sur son article 3 qui prévoit notamment que l'autorisation est accordée aux personnes physiques qui offrent toutes les garanties de moralité professionnelle ; qu'à cet égard, le Ministre d'Etat fait valoir que cette condition ne serait pas remplie au motif que « *l'instruction de la requête fait apparaître que l'agence M. Z. mentionne exercer en Principauté alors qu'elle ne dispose d'aucune autorisation* » ; qu'un tel motif est lacunaire dès lors qu'il ne caractérise pas les faits qui ont conduit l'autorité administrative au constat qui fonde la décision et qu'il n'a jamais été évoqué dans le cadre de l'instruction du dossier ; qu'en tout état de cause, une telle circonstance, à la supposer avérée, ne qualifie pas une absence de moralité professionnelle au sens de l'article 3 de la loi n° 1.252 du 12 juillet 2002 ; qu'en effet, le Tribunal Suprême a déjà eu à se prononcer sur la nature de cette obligation qui doit s'entendre strictement ; qu'ainsi, dans une décision du 30 juin 2017, il a été jugé que : « *l'exercice par une personne physique de nationalité étrangère de l'activité d'achat et de revente d'immeubles, de fonds de commerce, d'actions ou parts de sociétés immobilières, à titre professionnel, est soumis par la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 modifiée à un régime d'autorisation préalable ; que l'article 5 de cette loi, sur le fondement duquel est intervenu le refus litigieux, ne fixe aucune condition légale à sa délivrance ; qu'il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, s'il y a lieu d'accorder cette autorisation, nécessairement individuelle, en s'attachant notamment à vérifier si le pétitionnaire présente des garanties morales suffisantes ; / (...) qu'il résulte du dossier que pour rejeter la demande de Madame C, le Ministre d'Etat s'est fondé sur le motif que Monsieur V. D. H, futur cogérant associé est défavorablement connu des services belges pour fraude à la TVA en 2013, pour des antécédents de blanchiment en 1993 et pour escroquerie en 1997* » et « *qu'en conséquence, il a été considéré que ce dernier ne présentait pas toutes les garanties de moralité professionnelle exigées* » ; que de telles considérations sont étrangères à la personne du pétitionnaire ; qu'il en résulte que Madame C est fondée à solliciter l'annulation de la décision prise par le Ministre d'Etat le 4 février 2016 » ; qu'au cas d'espèce, l'appréciation par le Ministre d'Etat repose simplement sur l'allégation selon laquelle l'un des associés, à savoir la société M. Z. R. E., personne morale, aurait mentionné exercer d'ores et déjà en Principauté de Monaco ; qu'il est constant que la circonstance décrite, à la supposer établie, ne caractérise nullement une problématique de moralité professionnelle d'une des personnes physiques pétitionnaires, qui sont seules visées par l'article 3 de la loi du 12 juillet 2002 ; que la société M. Z. R. E. n'a, à ce jour, fait aucune transaction en Principauté ; que l'autorisation a en réalité été donnée tacitement depuis le 27 février 2021 ; qu'en conséquence, le motif invoqué n'est pas fondé en droit ;

Attendu que les requérants soutiennent que le second motif fondant la décision attaquée est dépourvu de fondement légal ; qu'en effet, l'autorisation d'exercer en Principauté de Monaco a également été refusée au requérant au motif que l'activité d'agent immobilier serait considérée comme suffisamment représentée sur le territoire monégasque, lequel compterait 153 entités d'ores et déjà autorisées à exercer cette activité ; qu'outre que cette circonstance ne constitue pas, en droit, une condition prévue par la loi du 12 juillet 2002, elle est manifestement inopérante ; que la démarche des requérants ne s'inscrit pas, en effet, dans le cadre de la création d'une nouvelle agence mais dans celui de la reprise d'un fonds de commerce existant, à savoir la SARL A., déjà comprise dans les 153 agences présentes en Principauté ; que, par voie de conséquence, l'argument tiré de la surreprésentation en Principauté n'apparaît pas recevable ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe général le 29 juillet 2021, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation des requérants aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat rappelle, à titre liminaire, que, le 9 octobre 2020, la société par actions simplifiées M. Z. R. E. ainsi que Messieurs J-C A., en qualité de gérant non associé, H. Z., en qualité d'associé, et M. Z., en qualité de cogérant associé, ont sollicité l'autorisation d'exercer au sein de la société à responsabilité limitée M. Z. R. E., l'activité de « *transactions sur immeubles et fonds de commerce, gestion immobilière, administration de biens immobiliers et syndic de copropriété* » ; que ces demandes, présentées au titre de la loi n° 1.252 du 12 juillet 2002, ont été rejetées par quatre décisions du 29 mars 2021, au motif que les pétitionnaires ne présentent pas les garanties de moralité professionnelle exigées par l'article 3 de la loi du 12 juillet 2002 et que l'activité d'agent immobilier est suffisamment représentée sur le territoire monégasque ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en premier lieu, que le moyen tiré de ce qu'il n'aurait pas eu compétence *ratione temporis* pour rejeter la demande d'autorisation n'est pas fondé ; que l'argumentation des requérants repose sur une confusion entre la procédure de retrait pour l'avenir, c'est-à-dire d'abrogation, prévue à titre de sanction par l'article 9 de la loi du 26 juillet 1991 et le retrait « rétroactif » *ab initio* d'une décision illégalement intervenue, retrait que l'administration a toujours le droit de décider lorsque le délai de recours contre cette décision n'est pas expiré ; que l'article 9 de la loi du 26 juillet 1991 prévoit que, par décision du Ministre d'Etat, l'autorisation mentionnée aux articles 5, 6, 7 et 8 de la loi peut être révoquée, c'est-à-dire abrogée, dans certaines hypothèses ; que cette procédure de sanction ne peut trouver

application que dans le cas prévu par la loi ou lorsque le titulaire de l'autorisation méconnaît les exigences de l'activité en cause ; que, cependant, l'existence de cette procédure de sanction ne fait pas obstacle à ce que le Ministre d'Etat puisse retirer de façon rétroactive une autorisation qui a été illégalement délivrée ; qu'une décision illégale peut, en effet, faire l'objet d'un retrait pendant le délai de recours contentieux selon la jurisprudence du Tribunal Suprême ; que l'article 5 de la loi du 26 juillet 1991 dispose que l'autorisation d'exercer peut être délivrée par décision du Ministre d'Etat dans un délai de trois mois à compter de la notification de la recevabilité de la demande et que, « *si aucune réponse n'est notifiée à l'expiration du délai, l'autorisation est réputée avoir été délivrée* » ; qu'au cas présent, l'autorisation d'exercer a été sollicitée le 9 octobre 2020 et la Direction de l'Expansion économique a confirmé que la demande était recevable par lettre 26 novembre 2020 ; qu'à défaut d'intervention d'une décision expresse, l'autorisation sollicitée est donc réputée avoir été délivrée le 26 février 2021 ; que, n'étant pas légale pour autant, elle était susceptible d'être retirée à condition que ce retrait intervienne dans le délai de recours contentieux ; que le délai de recours contentieux contre une décision administrative étant de deux mois, en vertu de l'article 13 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, le Ministre d'Etat pouvait, dans ce délai, retirer pour illégalité l'autorisation implicite du 26 février 2021 et rejeter la demande d'autorisation d'exercer ; que c'est ce qu'il a fait par une décision du 29 mars 2021 qui n'est, dès lors, entachée d'aucune incompétence ;

Attendu que le Ministre d'Etat fait valoir, en deuxième lieu, qu'il résulte des développements précédents que la critique tirée de ce qu'il aurait méconnu les dispositions de la loi du 26 juillet 1991 ne peut qu'être écartée ;

Attendu que le Ministre d'Etat allègue, en troisième lieu, que la décision attaquée est légalement fondée sur le motif tiré de l'insuffisance des garanties de moralité professionnelle exigées par l'article 3 de la loi du 12 juillet 2002 est bien fondé ; que la demande présentée par les trois personnes physiques concernées tendait à ce qu'elles fussent autorisées à exercer en qualité de cogérant et/ou d'associé avec la SARL M. Z. R. E. exerçant l'activité d'agence immobilière sur le territoire monégasque ; que l'instruction de la demande a révélé que cette société exerçait déjà une activité d'agent immobilier en Principauté ; que, cependant, il est constant qu'elle ne disposait d'aucune autorisation d'exercice, de sorte qu'elle intervenait professionnellement sur le territoire monégasque en toute irrégularité ; que les demandes d'autorisation présentées par les personnes physiques étant destinées à leur permettre d'exercer une activité au sein de cette société, le Ministre d'Etat devait prendre en compte cette irrégularité dans le cadre de l'appréciation des garanties de moralité

professionnelle de l'ensemble des pétitionnaires ; qu'il sera, au surplus, relevé, qu'aux termes des statuts de la SARL M. Z. R. E., la SAS M. Z. R. E. est représentée par l'un des pétitionnaires personnes physiques, M. M. Z. ; que c'est donc à juste titre que le Ministre d'Etat a retenu que l'exercice irrégulier d'une activité en Principauté par l'agence M. Z. imposait de considérer que les personnes physiques qui sollicitaient une autorisation d'exercer ne présentaient pas toutes les garanties de moralité professionnelle exigées par la loi du 12 juillet 2002 ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en dernier lieu, qu'il était fondé à prendre en compte la surreprésentation des agences immobilières en Principauté ; que si, comme le relèvent les requérants, le nombre d'agents immobiliers ne constitue pas un élément de droit expressément visé par la loi du 12 juillet 2002, le Tribunal Suprême peut apprécier la légalité d'une décision portant refus d'autorisation en prenant en considération des éléments qui ne constituent pas des conditions de délivrance de l'autorisation sollicitée au sens strict ; qu'il appartient en particulier à l'administration de garantir le respect de l'ordre public, y compris en matière économique, ce qui lui impose, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation d'exercer une activité, de prendre en compte les besoins de la Principauté ; qu'il est inopérant à cet égard que la loi du 12 juillet 2002 ne fasse pas du critère du nombre d'agents immobiliers exerçant en Principauté une condition d'autorisation ; que les requérants ne sauraient par ailleurs utilement se prévaloir de ce que l'agence antérieurement gérée par la SARL A., qu'ils souhaitent reprendre, aurait figuré au nombre des agences répertoriées par le Ministre d'Etat, dès lors que cette société est en état de cessation de paiements, de sorte que son fonds de commerce n'est plus exploité depuis un certain temps ; qu'en toute hypothèse, il appartient aux autorités publiques de réexaminer la question du nombre des agents immobiliers en exercice sur le territoire de la Principauté à l'occasion de chaque demande d'autorisation dont elles sont saisies, afin de réguler cette activité en fonction des besoins de la Principauté, y compris lorsque la demande concerne une reprise d'activité ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe général le 30 août 2021, par laquelle les requérants tendent aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que les requérants entendent souligner, en premier lieu, que si le Ministre d'Etat fait état de ce que « *ces demandes, présentées au titre de la loi du 12 juillet 2002 (...) ont été rejetées par quatre décisions du 29 mars 2021 au motif que les pétitionnaires ne présentent pas les garanties de moralité professionnelle exigées* », une seule décision a été notifiée le 29 mars 2021 à M. A. seul ;

Attendu, en deuxième lieu, que, selon les requérants et ainsi que l'a déjà énoncé le Tribunal Suprême, le régime d'autorisation applicable aux agents immobiliers relève de deux dispositifs complémentaires ; qu'en effet, d'une part, la loi du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques pose le principe de l'autorisation et en régit la procédure et les délais ; que, d'autre part, la loi du 12 juillet 2002 fixe les conditions que doivent satisfaire les personnes physiques et morales pour l'obtention de l'autorisation administrative ; que ces textes n'ont pas le même objet et sont également applicables ; que le Ministre d'Etat reconnaît qu'en l'espèce, l'autorisation d'exercer sollicitée le 9 octobre 2020 été déclarée recevable par lettre du 26 novembre 2020 et qu'à défaut d'intervention d'une décision expresse dans le délai de trois mois, elle est réputée avoir été implicitement délivrée le 26 février 2021 ; que la révocation de cette autorisation d'exercer peut intervenir dans certaines hypothèses limitativement prévues par l'article 9 de la loi du 26 juillet 1991 ; que si la jurisprudence reconnaît qu'une décision illégale peut faire l'objet d'un retrait pendant le délai du recours contentieux, la décision notifiée en l'espèce emporte non pas retrait de la décision implicite obtenue, mais bien rejet de la demande d'autorisation sollicitée ; que les termes employés sont clairs et libellés ainsi : « *Dans ces conditions, je vous informe que votre demande est rejetée* » ; qu'une telle décision, prise après l'expiration du délai de trois mois prévu à l'article 5 de la loi de 1991, est donc tardive et nécessairement entachée d'incompétence ; que, dès lors que l'autorisation d'exercer est intervenue, que ce soit sous la forme d'une décision expresse ou implicite, elle ne peut être retirée que sur le fondement de l'article 9 de la loi de 1991 et dans les hypothèses visées par cette disposition, dans le respect de la procédure décrite à l'article 10 de la même loi ; qu'il en résulte que le Ministre d'Etat n'était plus compétent *ratione temporis* pour prendre une telle décision ;

Attendu que les requérants font valoir, en troisième lieu, que dans l'hypothèse où la décision attaquée serait assimilée à une décision de retrait d'un acte illégal, un tel retrait n'était pas possible en l'espèce ; qu'en effet, l'illégalité de l'acte est une condition nécessaire à l'exercice de la faculté de retrait dont bénéficie l'autorité administrative ; que, cependant, l'autorisation d'exercer implicitement délivrée le 26 février 2021 ne souffrait d'aucune illégalité ; que la décision attaquée est en effet motivée ainsi : « *L'agence M. Z. aurait mentionné exercer en Principauté alors qu'elle ne dispose d'aucune autorisation (...). En conséquence, il a été considéré que vous ne présentez pas toutes les garanties de moralité professionnelle exigées* » ; que, cependant, les éléments sur lesquels reposent cette affirmation ne sont pas joints à la décision, pas plus qu'ils ne sont mentionnés dans les écritures du Ministre d'Etat ; que, de plus, ce motif vise uniquement la société M. Z. R. E. ; qu'un tel motif ne pouvait, par conséquent, être opposé aux autres

pétitionnaires ; qu'à cet égard, les requérants rappellent que le Tribunal Suprême a déjà jugé qu'un refus d'autorisation fondé sur des considérations étrangères à la personne du pétitionnaire devait être annulée (TS, 30 juin 2017) ; qu'enfin, le motif de la décision litigieuse, tiré de la surreprésentation de l'activité d'agent immobilier à Monaco, ne saurait constituer un argument de nature à entacher d'illégalité l'autorisation d'exercer implicitement délivrée ; que la loi ne prévoit aucun quota et ne mentionne pas non plus cet élément parmi les critères de délivrance des autorisations d'exercer l'activité d'agent immobilier à Monaco ; que l'illégalité externe de l'acte attaqué est donc caractérisée ;

Attendu que les requérants soutiennent, en quatrième lieu, qu'une motivation adéquate, au sens de la loi du 29 juin 2006, ne peut se réduire à une formule vague, *a fortiori* reposer sur des motifs inexacts ou erronés ; qu'elle doit, de surcroît, être individualisée ; que le Ministre d'Etat fait valoir, dans ses écritures, qu'il devait tenir compte, à l'égard de tous les pétitionnaires, de l'irrégularité prétendument commise par la société M. Z. R. E. parce que les autorisations demandées devaient leur permettre d'exercer leur activité au sein de cette société ; que cette circonstance n'est aucunement prévue par la loi, de sorte qu'en s'y référant pour justifier sa décision, le Ministre d'Etat ajoute à la loi une condition non prévue ; que sa décisions est, dès lors, illégale ; qu'en tout état de cause, la circonstance en cause, à la supposer avérée, ne qualifie pas une absence de moralité professionnelle au sens de l'article 3 de la loi de 2002 ; cette obligation doit s'entendre strictement ; que, s'agissant de la surreprésentation des agences immobilières en Principauté, il apparaît que des autorisations d'exercer en agence immobilière ont été régulièrement délivrées depuis lors et publiées au *Journal de Monaco* ; qu'en conséquence, la décision attaquée n'est pas motivée et doit être regardée comme entachée d'excès de pouvoir ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe général le 1^{er} octobre 2021, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens ;

Attendu que le Ministre d'Etat ajoute, en premier lieu, que s'il est soutenu par les requérants, sans qu'ils en tirent de conséquence, que la décision attaquée n'aurait été notifiée qu'à M. A., un refus individuel a été opposé à chaque demandeur par décision séparée du 29 mars 2021 à l'adresse indiquée dans la demande ; qu'il verse aux débats les accusés de réception postaux concernant les trois autres demandes ; que, bien que de mauvaise qualité, ces documents font apparaître le nom et l'adresse des destinataires ; qu'au surplus, les quatre requérants avaient adressé collectivement un recours gracieux au Ministre d'Etat par lequel ils reconnaissent que la décision de ne pas donner une suite favorable à leur demande d'autorisation d'exercice leur avait été

notifiée ; qu'ainsi, la seule décision produite dans le délai de recours contentieux à l'appui de la requête est celle concernant M. A.; qu'il s'ensuit que seule la requête de M. A. est recevable, les trois autres requêtes ne l'étant pas faute de production de la décision attaquée, en méconnaissance de l'article 17 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Attendu que le Ministre d'Etat fait valoir, en deuxième lieu, que les dispositions de la loi du 26 juillet 1991 s'appliquent, certes, aux activités professionnelles mais « *à l'exception des activités ou des professions dont l'accès est déjà soumis à autorisation* » ; qu'en l'espèce, aucune disposition de la loi du 12 juillet 2002, seule applicable en l'espèce, ne prévoit un mécanisme d'autorisation tacite, de sorte que les décisions attaquées du 29 mars 2021 ne retirent pas des décisions implicites d'acceptation qui ne sont jamais intervenues mais confirment des décisions implicites de rejet ; que, de ce seul chef, le rejet de la requête s'impose ;

Attendu que le Ministre d'Etat allègue, en troisième lieu et à titre subsidiaire, que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la décision attaquée n'emporterait pas en retrait de la décision implicite obtenue, car elle se borne à indiquer que la demande d'autorisation est rejetée ; que, selon le Tribunal Suprême, le refus de délivrer une autorisation s'analyse en un retrait de l'autorisation tacite précédemment intervenue ; que, de plus, la décision du 29 mars 2021 précise que c'est l'instruction de la demande d'autorisation qui a révélé que la société M. Z. R. E. avait indiqué exercer son activité en Principauté alors qu'elle ne disposait d'aucune autorisation ; qu'en outre, la décision du 30 juin 2017 du Tribunal Suprême sur laquelle s'appuient les requérants pour affirmer que le grief retenu à l'encontre de cette société ne pourrait être opposé à ses associés concerne une autorisation d'exercice de l'activité d'achat et de revente d'immeubles présentée par une personne physique de nationalité étrangère, dont le Tribunal Suprême a jugé qu'elle était nécessairement individuelle ; qu'au cas présent, la demande d'autorisation a été présentée collectivement, au nom de l'ensemble des requérants, de sorte que le caractère irrégulier de l'exercice de son activité par la société M. Z. R. E. imposait de considérer que les pétitionnaires, dans leur ensemble, ne présentaient pas toutes les garanties de moralité professionnelle exigées par la loi du 12 juillet 2002 sur les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et fonds de commerce ; que l'autorisation implicitement intervenue le 26 février 2021 étant ainsi entachée d'illégalité, le Ministre d'Etat était compétent pour la retirer et rejeter la demande d'autorisation d'exercer, tant que le délai de recours contre cette autorisation n'était pas expiré ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en quatrième lieu, qu'en vertu de l'article 3 de la loi du 12 juillet 2002, « *l'autorisation prévue à l'article premier est accordée aux personnes physiques qui satisfont* », en particulier, à la condition tenant à ce qu'elles offrent « *toute garantie de moralité professionnelle* » ; que, cependant, lorsqu'une demande unique d'autorisation est présentée, conjointement par plusieurs personnes physiques et morales, afin de leur permettre d'exercer en commun une seule et même activité, il appartient à l'administration de prendre en compte l'ensemble des éléments du dossier de nature à lui permettre de s'assurer que les personnes physiques pétitionnaires offrent toutes les garanties de moralité professionnelle exigées par la loi ; qu'elle ne peut, en particulier, s'abstenir de tenir compte de l'irrégularité des activités exercées par une personne morale avec laquelle les personnes physiques concernées souhaitent s'associer pour exercer l'activité objet de la demande d'autorisation ;

Attendu que le Ministre d'Etat fait valoir, en dernier lieu, que l'argument de surreprésentation de l'activité d'agence immobilière à Monaco est bien fondé ; que les requérants affirment que l'auteur de la décision attaquée se serait fondé sur un élément inopérant et inexact en rejetant cette demande d'autorisation dont il était saisi au motif que l'activité d'agent immobilier est suffisamment représentée sur le territoire monégasque ; qu'ils ajoutent que des autorisations d'exercer auraient été délivrées à d'autres agences immobilières ; que cet argument ne pourra à nouveau qu'être écarté ; que le Ministre d'Etat ajoute que sur les trois « *décisions* » visées par les requérants, seules deux sont postérieures à la décision attaquée, la première datant de l'année 2019 ; que ces deux « *décisions* » ne constituent pas des autorisations d'exercice délivrées à des agences immobilières, mais de simples publications d'acte de constitution de société, qui ne préjugent pas de la délivrance d'une éventuelle autorisation d'exercer ; que, sur ce point encore, la requête ne pourra qu'être rejetée ;

Vu le mémoire, enregistré au Greffe Général le 7 octobre 2021, par lequel les requérants sollicitent l'obtention d'un délai pour déposer une triplique ;

Vu l'Ordonnance du 8 octobre 2021 du Président du Tribunal Suprême accordant un ultime délai d'un mois pour déposer une triplique ;

Vu la triplique, enregistrée au Greffe Général le 4 novembre 2021, par laquelle les requérants tendent aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu qu'ils ajoutent qu'à l'exception de M. A., ils n'ont pas reçu notification de la décision intervenue ; que les accusés de réception postaux communiqués à l'appui de la duplique du Ministre d'Etat sont illisibles, le cadre réservé à l'adresse du destinataire étant en grande partie effacé ; que l'adresse des destinataires, mais aussi la qualité et l'identité des signataires de ces avis de réception ne sont donc pas identifiables ; que le Ministre d'Etat, sur qui pèse la charge de la preuve de cette notification, ne démontre aucunement qu'elle est intervenue à la bonne adresse et entre les mains de la personne qui avait qualité pour la recevoir ; que la signature est la même sur les trois avis alors que les destinataires sont différents ; que les spécimens de signature qu'ils communiquent au soutien de leur triplique révèlent que cette signature ne correspond à aucun des trois requérants concernés ; qu'il ne s'agit pas non plus de la signature du gardien de l'immeuble, de la femme de ménage, ou de la gouvernante, tous trois employés au 46, Chemin des collines à Cannes (France) et qui sont seuls habilités à recevoir les correspondances des requérants en leur absence ; qu'enfin et surtout, la décision attaquée est jointe à la requête ; qu'il résulte également des pièces produites en annexe de la duplique du Ministre d'Etat que le rejet de la demande d'autorisation a fait l'objet d'une seule et même décision identifiée sous le numéro 3/2021.03390 et datant du 29 mars 2021 ; que c'est cette décision qui accompagne la requête ; que, dès lors, l'article 17 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 a bien été respecté ; que cette disposition requiert uniquement que soit joint au recours une copie de la décision attaquée et non pas de la correspondance ou du procès-verbal par lequel elle a été notifiée ; que la jurisprudence a d'ailleurs confirmé que la condition de recevabilité énoncée à l'article 17 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 vise seulement à établir l'existence de cette décision ; que, par voie de conséquence, la recevabilité du recours, en ce qu'il a été formé par MM. M. et H. Z. ainsi que par la société M. Z. R. E. est établie ; que la décision jointe à la requête permet au Tribunal Suprême d'exercer son contrôle de légalité puisque cette décision est commune aux quatre requérants, seule sa notification ayant été individualisée ; que, dès lors, la fin de non-recevoir opposée par le Ministre d'Etat doit être rejetée ;

SUR CE,

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 1° du B de son article 90 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963

modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

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

Vu la loi n° 1.252 du 12 juillet 2002 sur les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce ;

Vu l'Ordonnance du 31 mai 2021 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 10 décembre 2021 ;

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 ;

Où Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Pierre-Anne NOGHES – du MONCEAU, Avocat-Défenseur, pour la société M. Z. R. E. et autres ;

Où 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 ;

Où Monsieur le Procureur Général en ses conclusions tendant à ce qu'il soit fait droit à la requête de la société M. Z. R. E. et autres ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

1. Considérant que, par une décision du 29 mars 2021, le Ministre d'Etat a refusé à la société M. Z. R. E., M. M. Z., M. H. Z. et M. J-C A. l'autorisation d'exercer l'activité de transaction immobilière, gestion immobilière, administration et syndic d'immeubles en copropriété ; que les requérants demandent au Tribunal Suprême d'annuler pour excès de pouvoir cette décision ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le Ministre d'Etat :

2. Considérant qu'aux termes de l'article 17 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême : « *Le recours est introduit par une requête signée d'un avocat-défenseur, contenant l'exposé des faits, les moyens et les conclusions. Elle est accompagnée de la décision attaquée ou de la réclamation implicitement rejetée. (...)* » ;

3. Considérant qu'ainsi que l'affirme lui-même le Ministre d'Etat dans ses écritures, la demande d'autorisation a été présentée collectivement par les quatre requérants ; qu'il ressort des pièces du dossier que si chacun des requérants a reçu une lettre de notification, ces lettres sont rédigées en termes identiques ; que le Ministre d'Etat a ainsi rejeté leur demande collective par une décision unique dont les requérants ont demandé au Tribunal Suprême, par une requête collective, l'annulation pour excès de pouvoir ; qu'au demeurant, il ressort des pièces de la procédure que le Ministre d'Etat a produit les lettres de notification adressées à chacun des requérants ; que, par suite, le Ministre d'Etat n'est pas fondé à soutenir que seule la requête de M. A. serait recevable, les trois autres requêtes ne l'étant pas faute de production de la décision attaquée, en méconnaissance de l'article 17 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 ; que la fin de non-recevoir partielle qu'il oppose ne peut donc qu'être écartée ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. Considérant, d'une part, que l'article 5 de la loi du 26 juillet 1991 modifiée, concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques, applicable à la demande d'autorisation présentée par les requérants, dispose : « *L'exercice des activités visées à l'article premier par des personnes physiques de nationalité étrangère est subordonné à l'obtention d'une autorisation administrative. / (...) / Il est donné notification par le Ministre d'Etat par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, cinq jours ouvrables à compter du dépôt du dossier tendant à l'obtention de l'autorisation d'exercer une des activités visées à l'article premier, soit de la recevabilité de la demande d'autorisation, soit de l'irrecevabilité de la demande lorsque le dossier est incomplet. / L'autorisation d'exercer doit être délivrée par décision du Ministre d'Etat, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la recevabilité de la demande. / (...) Si aucune réponse n'est notifiée à l'expiration du délai, l'autorisation est réputée avoir été délivrée. L'autorisation, délivrée par décision du Ministre d'Etat, détermine limitativement les activités qui peuvent être exercées, les locaux où elles seront déployées et mentionne, s'il y a lieu, les conditions de leur exercice. / L'autorisation est personnelle et incessible. / (...)* » ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 3 de la loi du 12 juillet 2002 sur les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce : *« L'autorisation prévue à l'article premier est accordée aux personnes physiques qui satisfont aux conditions suivantes : / 1° - justifier de leur aptitude professionnelle dans les conditions fixées par ordonnance souveraine, / 2° - justifier du cautionnement d'un établissement bancaire ou financier destiné à garantir le remboursement des fonds, effets ou valeurs déposés selon les modalités fixées par ordonnance souveraine, dans les conditions précisées à la section II. / 3° - justifier de la souscription d'un contrat d'assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle, dans les conditions fixées à la section III, / 4° - offrir toutes garanties de moralité professionnelle. / L'autorisation administrative est délivrée aux personnes morales si : / - elles-mêmes satisfont aux conditions prévues aux chiffres 2° et 3° ci-dessus, / - les personnes physiques qui les administrent satisfont aux conditions prévues aux chiffres 1° et 4° ci-dessus. / Les personnes qui assurent la direction de chaque établissement, succursale ou agence doivent également satisfaire aux chiffres 1° et 4° ci-dessus »* ;

6. Considérant qu'il appartient au juge de l'excès de pouvoir de donner aux décisions qui lui sont déférées leur exacte qualification ; qu'en l'espèce, il ressort des pièces du dossier que le 9 octobre 2021, les requérants ont adressé à la Direction de l'Expansion économique une demande d'autorisation d'exercer l'activité de transaction immobilière, gestion immobilière, administration et syndic d'immeubles en copropriété ; que, par lettre du 26 novembre 2020, la Direction a notifié aux requérants la recevabilité de leur demande d'autorisation ; que le silence ensuite gardé par l'Administration sur cette demande pendant un délai de trois mois a fait naître, le 26 février 2021, une décision implicite d'acceptation ; que par une décision expresse du 29 mars 2021, le Ministre d'Etat a rejeté la demande d'autorisation présentée par les requérants ; que cette décision doit être regardée comme une décision de retrait de la décision implicite d'acceptation née le 26 février 2021 ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'autorisation a été retirée aux motifs, d'une part, que les pétitionnaires ne présentaient pas les garanties de moralité professionnelle exigées par l'article 3 de la loi du 12 juillet 2002 et, d'autre part, que l'activité d'agent immobilier était suffisamment représentée sur le territoire monégasque ;

8. Considérant qu'aux termes de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême : *« Le Tribunal peut, avant de statuer au fond, ordonner toutes les mesures d'instruction qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité »* ;

9. Considérant que le Tribunal Suprême se prononce sur les questions en litige au vu des éléments versés au dossier de la procédure par les parties ; qu'il incombe à ces dernières d'apporter, à l'appui de leurs prétentions, tous les éléments nécessaires ; que s'il y a lieu, dès lors, pour le Tribunal Suprême d'écarter des allégations insuffisamment étayées, il ne saurait toutefois exiger de l'auteur du recours qu'il apporte, en toute circonstance, la preuve des faits qu'il avance ; qu'il revient, le cas échéant, au Tribunal Suprême, avant de se prononcer sur une requête assortie d'allégations sérieuses non démenties par les éléments produits en défense par l'Administration, de prescrire, sur le fondement de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963, les mesures d'instruction propres à lui procurer les éléments de nature à lui permettre d'établir sa conviction, en particulier en exigeant de l'Administration la production de toute pièce en sa possession susceptible de permettre de vérifier les allégations du demandeur ;

10. Considérant que la circonstance, invoquée par l'Administration, que l'agence M. Z. avait mentionné exercer en Principauté alors qu'elle ne disposait d'aucune autorisation serait de nature à fonder l'appréciation selon laquelle la société M. Z. R. E. ainsi que ses gérants et associés, eu égard aux liens qui les unissent et au caractère collectif de leur demande, n'offriraient pas toutes garanties de moralité professionnelle exigées ; que toutefois, alors que les requérants ont contesté l'exactitude d'un tel motif, le Ministre d'Etat n'a pas produit les pièces sur lesquelles il a fondé son appréciation ;

11. Considérant qu'il y a lieu, en conséquence, en application de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963, de prescrire une mesure d'instruction aux fins d'inviter le Ministre d'Etat à produire tous les éléments permettant au Tribunal Suprême d'exercer son contrôle de légalité de la décision attaquée, notamment le dossier de demande d'autorisation présenté par les requérants ainsi que toute pièce sur laquelle l'Administration s'est fondée pour retenir que l'agence M. Z. avait mentionné exercer en Principauté alors qu'elle ne disposait d'aucune autorisation ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le Ministre d'Etat est invité à produire dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision le dossier de demande d'autorisation présenté par les requérants ainsi que toute pièce sur laquelle l'Administration s'est fondée pour retenir que l'agence M. Z. avait mentionné exercer en Principauté alors qu'elle ne disposait d'aucune autorisation.

Article 2 : Les dépens sont réservés.

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, Philippe BLACHER, Membre titulaire, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, et Monsieur Guillaume DRAGO, rapporteur, 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,