

Affaire :
Société M. Z. R. E. et autres
Contre :
Etat de Monaco

DECISION

Audience du 17 novembre 2022
Lecture du 2 décembre 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 ;

Vu la décision du 7 octobre 2022 par laquelle le Tribunal Suprême a prescrit avant dire droit et en application de l'article 32 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, une mesure d'instruction en invitant le Ministre d'Etat à produire dans le délai d'un mois à compter de la notification de cette 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 ;

Vu le mémoire de production, enregistré au Greffe général le 11 novembre 2022, par lequel le Ministre d'Etat a produit le dossier de demande d'autorisation de l'activité de transaction immobilière, gestion immobilière, administration et syndic d'immeubles en copropriété ainsi qu'une capture d'écran du site internet de l'agence M. Z. et une publicité de l'agence parue dans le magazine *Challenges* du 4 mars 2021 ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré au Greffe général le 16 novembre 2022, par lequel les requérants concluent aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu qu'à la suite de la production de pièces nouvelles par le Ministre d'Etat, les requérants ajoutent, en premier lieu, qu'en ce qui concerne l'exigence de garanties de moralité professionnelle exigée par l'article 3 de 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, ils contestent formellement, que la société M. Z. R. E. ait exercé ou mentionné exercer en Principauté alors qu'elle ne disposait d'aucune autorisation ; que la

preuve d'un fait négatif étant particulièrement difficile à démontrer, ils produisent à l'appui de leurs dénégations une attestation comptable établie le 15 novembre 2022 par l'expert-comptable de la société qui indique que « *la comptabilité de la société M. Z. R. E. ne retrace aucune commission de biens immobiliers situés en Principauté depuis le 1^{er} janvier 2018 jusqu'à ce jour* » ; que, comme le rappelle la décision du 7 octobre 2022 du Tribunal Suprême, « *il ne saurait être exigé de l'auteur du recours qu'il apporte, en toutes circonstances, la preuve des faits qu'il avance* » ; qu'il appartient au Tribunal Suprême de vérifier l'existence et le caractère pertinent des éléments avancés par l'Administration à l'appui de la décision litigieuse ;

Attenu que les requérants soutiennent que les éléments produits par le Ministre d'Etat dans son mémoire enregistré le 11 novembre 2022 se limitent cependant au dossier de demande d'autorisation des requérants, lequel ne comporte aucune mention d'une activité quelconque exercée à Monaco, mentionnée comme telle, de captures d'écran non datées, dont une qui serait aujourd'hui retirée du site internet de l'agence de M. Z. et qui, selon l'Administration, ferait « *apparaître que les requérants exerçaient irrégulièrement leur activité à Monaco* », ce qui est inexact ; que le Tribunal Suprême ne pourra que constater que les pièces produites par le Ministre d'Etat ne permettent aucunement d'établir la matérialité des agissements imputés à la société M. Z. R. E. ; qu'en effet, la légalité de la décision de retrait attaquée ne peut s'apprécier qu'au regard des éléments antérieurs à l'autorisation implicite du 26 février 2021 ; que, seuls ces éléments auraient pu rendre illégale la décision implicite d'acceptation ; qu'ils doivent donc être suffisamment précis et consistants pour démontrer la réalité des faits allégués, ce que le Tribunal Suprême a déjà jugé en 2013 ; qu'il est ainsi particulièrement étonnant de constater que l'Administration, pour retirer une autorisation, s'appuie sur de simples captures d'écran non datées ;

Attendu que les requérants précisent que la pièce n° 2, produite par l'Administration, est une publicité parue dans le magazine *Challenges* du 4 mars 2021, lequel était un numéro *Spécial Immobilier à Paris* et dont le visuel publicitaire utilisé était le salon d'un appartement parisien à la vente à cette époque, alors que, comme l'a précisé le Tribunal Suprême dans sa décision du 7 octobre 2022, la société M. Z. R. E. disposait, depuis le 26 février 2021, d'une autorisation d'exercice implicite ; qu'ainsi, les requérants étaient donc parfaitement fondés à se prévaloir de celle-ci ; que la pièce n° 2 b, produite par l'Administration, est une capture d'écran d'une recherche *Google*, qui n'est pas horodatée, alors que ce genre de recherche l'est toujours, dont l'URL n'est pas mentionnée, alors que c'est toujours le cas, dont une partie des résultats de la recherche a été supprimée, altérant document produit par suppression *a posteriori*

de certains éléments, et qui ne reprend pas la barre de recherches avec les termes utilisés pour cette recherche ; que le terme « Monaco » est barré, ce qui prouve bien que, dans les résultats, ce terme n'est pas apparu ; que Google a en réalité « construit » le résultat, n'ayant rien trouvé de pertinent, dont le terme Monaco, lors de la recherche ; qu'en effet, Google personnalise à l'extrême les recherches afin de satisfaire pleinement l'utilisateur ; qu'ainsi, le terme « Monaco » n'est pas utilisé sur le site de l'agence M. Z. mais Google le rajoute en indiquant « Monaco » barré ; que le site de l'agence M. Z. mentionné sur le document n'est pas accessible au public puisqu'il s'agit d'un intranet créé en septembre 2022 ;

Attendu que les requérants estiment que les éléments produits et sur lesquels s'est fondée l'Administration pour prendre la décision attaquée sont ainsi totalement créés pour les besoins de la cause ; qu'au surplus, ils rappellent que la loi du 12 juillet 2002 impose aux seules personnes physiques ou morales se livrant à titre de profession habituelle à des opérations portant sur les biens d'autrui, l'obtention d'une autorisation administrative ; que l'exercice d'une activité occasionnelle ou l'apport occasionnel d'affaires, particulièrement répandus dans le secteur immobilier, ne sont pas soumis à la loi du 12 juillet 2002 ; que le Gouvernement princier a d'ailleurs rappelé, dans une communication adressée au public le 6 septembre 2018, que l'apporteur d'affaires qui effectue un simple acte d'entremise, sans prendre part à la négociation, s'il n'agit pas de manière habituelle, ne relève pas de cette loi ; que, par conséquent, si l'agence M. Z. avait participé à la vente d'un bien situé à Monaco comme tente de le prétendre l'Etat, à l'aide de ses captures d'écran retravaillées, cette circonstance ne permettrait pas de considérer que les requérants auraient exercé irrégulièrement une activité à Monaco et qu'ils ne présenteraient pas les garanties de moralité professionnelle requises ; qu'ainsi, le Tribunal Suprême, se prononçant en 2012 sur l'appréciation des qualités de bonne moralité professionnelle d'une société ayant exercé pendant onze ans ses activités à Monaco sans la moindre autorisation administrative, a estimé que ces faits ne suffisaient pas pour considérer que ladite société « ne présenterait pas, pour cette raison toutes les garanties de moralité professionnelle exigées par l'article 5 de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 ; (...) que les activités de la société B., même exercées fréquemment à Monaco, n'entraient pas dans le champ de l'article 5 de la loi de 1991, dès lors, notamment, que ladite société n'y avait ni siège ni locaux ; (...) la société B. n'a pas exercé son activité de façon illicite sur le territoire de la Principauté ; qu'on ne saurait donc considérer que le requérant ne présentait pas de ce fait, toutes les garanties de moralité professionnelle ; que la décision du 26 janvier 2012 est ainsi entachée d'une erreur de droit » ; qu'il résulte de ce qui précède que l'examen des pièces produites par l'Etat de Monaco ne permet pas d'établir l'existence, la consistance et la nature des agissements reprochés à la société M. Z. R. E. et à ses associés ; que la décision du Ministre d'Etat du 29 mars 2021 a donc été prise sur la base d'éléments dont l'exactitude matérielle

n'est pas établie ; que celui-ci ne pouvait donc pas retirer l'autorisation implicite du 26 février 2021 puisque cette décision n'est manifestement pas illégale ;

Attendu que les requérants font valoir, en second lieu, que, dans sa décision du 7 octobre 2022, le Tribunal Suprême n'a pas statué sur le motif de la décision attaquée tiré de la surreprésentation des agences immobilières en Principauté ; que la loi ne fixe aucun *numerus clausus* en la matière ; que la représentation en Principauté des agences immobilières ne constituant pas un critère prévu par la loi, la décision de retrait attaquée ne peut se fonder valablement sur un tel motif ; que, conformément à la jurisprudence du Tribunal Suprême, le principe de sécurité juridique a pour conséquence qu'un retrait d'acte administratif ne peut porter sur une décision individuelle créatrice de droits qui n'est entachée d'aucune irrégularité ; qu'en conséquence, le Ministre d'Etat ne pouvait pas retirer la décision implicite d'acceptation du 26 février 2021 ;

SUR CE,

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 1^o 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 l'Ordonnance du 13 octobre 2022 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 17 novembre 2022 ;

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

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

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

Ouï Monsieur le Procureur Général en ses conclusions tendant au rejet de 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 qu'il ressort des pièces du dossier que le 9 octobre 2021, la société M. Z. R. E., M. M. Z., Monsieur H. Z. et Monsieur J-C. A. 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 ; qu'en application de 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, 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 retiré la décision implicite d'acceptation née le 26 février 2021 ; que les requérants demandent au Tribunal Suprême d'annuler pour excès de pouvoir cette décision de retrait ;

2. Considérant 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 » ;

3. Considérant que le législateur a soumis à un régime d'autorisation administrative l'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce ; que, compte tenu des caractères particuliers, notamment géographiques et démographiques, de la Principauté, un tel régime d'autorisation implique que l'Administration s'assure non seulement que les demandeurs remplissent l'ensemble des conditions d'aptitude professionnelle, de moralité et de garantie financière requises par la loi mais également que l'exercice de leur activité ne soit pas susceptible, eu égard au nombre de professionnels déjà autorisés et à l'état du marché immobilier à la date à laquelle elle se prononce, de nuire à l'ordre public économique propre à la Principauté ; qu'à ce titre et conformément à l'exigence d'examen particulier des circonstances de chaque espèce, il lui appartient de tenir compte, le cas échéant, de caractéristiques professionnelles particulières du demandeur ou de besoins particuliers du marché auxquels il est susceptible de répondre ;

4. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'autorisation délivrée à la société M. Z. R. E. et à ses gérants 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 ;

5. Considérant, en premier lieu, 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, si à la suite de la mesure d'instruction ordonnée par le Tribunal Suprême dans sa décision du 7 octobre 2022, le Ministre d'Etat a produit notamment une capture d'écran du site internet de l'agence immobilière M. Z. comportant une mention, ensuite retirée, dont il pouvait raisonnablement se déduire qu'elle exerçait son activité, entre autres, à Monaco, ce document n'est pas daté ; que si le Ministre d'Etat a également produit une publicité de l'agence

immobilière M. Z., parue dans le magazine *Challenges* et comportant une mention similaire, cette publication est postérieure à la date de l'autorisation implicitement délivrée ; qu'ainsi, les documents produits ne permettent pas d'établir de manière certaine qu'antérieurement à la délivrance de l'autorisation, l'agence M. Z. mentionnait exercer en Principauté alors qu'elle ne disposait d'aucune autorisation ;

6. Considérant, en second lieu, que la décision attaquée retirant l'autorisation délivrée implicitement le 26 février 2021 est également fondée sur la circonstance que l'activité d'agent immobilier était, à cette date, suffisamment représentée sur le territoire monégasque ; qu'il résulte de ce qui a été dit au considérant 3 qu'en l'absence de toute considération particulière tenant à l'activité des demandeurs et aux besoins du marché, ce seul motif est de nature à justifier légalement le refus d'exercer l'activité d'agent immobilier en Principauté opposé à la société M. Z. R. E. et autres et n'est, par suite, pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la société M. Z. R. E. et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision qu'ils attaquent ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la société M. Z. R. E. et autres est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont à la charge des requérants.

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, Pierre de MONTALIVET, Membres titulaires, et Guillaume DRAGO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Membre suppléant, rapporteur,

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

Le Greffier,

Le Président,