

Cour d'appel, 8 avril 1997, G. c/ État de Monaco

| | |
|--------------------------------|--|
| <i>Type</i> | Jurisprudence |
| <i>Jurisdiction</i> | Cour d'appel |
| <i>Date</i> | 8 avril 1997 |
| <i>IDBD</i> | 26538 |
| <i>Matière</i> | Administrative |
| <i>Intérêt jurisprudentiel</i> | Fort |
| <i>Thématiques</i> | Public - Général ; Responsabilité (Public) |

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/cour-appel/1997/04-08-26538>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Responsabilité de la puissance publique

Ordonnance souveraine mettant fin aux fonctions de commissaire de police détaché en vertu de la Convention franco-monégasque du 28 juillet 1930 - Qualification par le juge du fond (oui) - Renvoi préjudiciel devant le Tribunal suprême (non)

Ordonnance souveraine mettant fin aux fonctions de commissaire de police détaché en vertu de la Convention franco-monégasque du 28 juillet 1930 - Acte de gouvernement : intervenu dans le cadre de la Convention du 28 juillet 1930 - Irrecevabilité de l'action en responsabilité contre l'État

Résumé

Il appartient à tout juge d'apprécier sa compétence. À cet effet, le Tribunal de première instance devait, comme il l'a fait, procéder à la qualification de l'ordonnance souveraine litigieuse du 12 février 1990, abrogeant les ordonnances successives de nomination de l'appelant en qualité de commissaire de police, puis de commissaire divisionnaire, afin de déterminer s'il y avait lieu, ou non, à un renvoi préjudiciel devant le Tribunal suprême.

Pour qualifier d'acte de gouvernement la décision matérialisée par l'ordonnance souveraine susvisée, les premiers juges ont, pour l'essentiel relevé que le Gouvernement princier et le Gouvernement de la République française avaient, d'un commun accord et en application de la Convention franco-monégasque du 28 juillet 1930, décidé de mettre fin aux fonctions de l'appelant et à son détachement à Monaco.

Ils ont souligné la concomitance des actes juridiques pris dans l'un et l'autre État, arrêté français du 14 février 1990 et ordonnance souveraine du 12 février 1990 prenant effet l'un et l'autre le 15 février 1990.

La décision par laquelle il était mis fin à ses fonctions apparaît avoir été prise d'un commun accord par les autorités françaises et monégasques après concertation et en application de l'article 4 de la Convention franco-monégasque relative aux emplois publics du 28 juillet 1930, l'ordonnance souveraine du 12 février 1990, s'inscrivant directement dans le cadre des relations de la Principauté de Monaco avec la France qui a concouru à la décision.

C'est donc à juste titre que les premiers juges sans qu'il soit nécessaire de renvoyer l'affaire à titre préjudiciel devant le Tribunal suprême, ont estimé que cette décision présentait le caractère d'acte de gouvernement.

Ils en ont à bon droit déduit que l'éventuelle responsabilité de l'État à raison de la cessation des fonctions de l'intéressé, échappait à tout contrôle juridictionnel et qu'ils ont déclaré irrecevable l'action indemnitaire pour faute exercée contre l'État.

La Cour

La Cour statue sur l'appel du jugement rendu le 17 novembre 1994 par le Tribunal de première instance de Monaco dans le litige opposant J.-F. G. à l'État de Monaco.

Les faits, la procédure, les moyens et les prétentions des parties peuvent être relatés comme suit, étant fait référence pour le surplus à la décision attaquée et aux écritures échangées en appel :

Par arrêté ministériel français du 5 septembre 1988, J.-F. G., commissaire de police principal était détaché auprès du ministère français des Affaires étrangères « *pour servir à la Principauté de Monaco, afin de servir auprès de la Principauté de Monaco pour une durée de cinq ans à compter du 1er septembre 1987* ».

Par ordonnance souveraine n° 9012 du 23 septembre 1987, J.-F. G. était nommé commissaire de police, chef de la section de police urbaine à compter du 15 septembre 1987.

Par ordonnance n° 9414 du 30 mars 1989, J.-F. G. était nommé commissaire divisionnaire.

Par ordonnance souveraine du 12 février 1990, les ordonnances n° 9012 et 9414 étaient abrogées à compter du 15 février 1990 et il était procédé au remplacement de J.-F. G.

Par arrêté du ministère français de l'Intérieur du 14 février 1990, il était mis fin au détachement auprès du ministère des Affaires étrangères pour servir auprès de la Principauté de Monaco, de J.-F. G. à compter du 15 février 1990.

Par acte du 21 février 1991, J.-F. G. a fait assigner l'État de Monaco devant le Tribunal de première instance en paiement d'une somme de 1 000 000 de francs à titre de dommages et intérêts en réparation du préjudice que lui aurait occasionné la décision, selon lui illégale et fautive, ayant mis brusquement fin à ses fonctions à Monaco.

Par son jugement attaqué, du 17 novembre 1994, le Tribunal, retenant que l'éventuelle responsabilité de l'État à raison de la cessation des fonctions de J.-F. G., échappait à tout contrôle juridictionnel, comme découlant d'un acte de gouvernement, a rejeté la demande d'indemnité formulée.

J.-F. G. a relevé appel de cette décision.

À l'appui de son appel, J.-F. G. expose en premier lieu que la décision du Tribunal serait entachée d'une contradiction de motifs dans la mesure où, après avoir posé le principe d'un renvoi devant le Tribunal suprême par application de l'article

90 b de la Constitution, il n'en avait pas moins interprété la décision du 12 février 1990 pour la qualifier d'acte de gouvernement.

En deuxième lieu, il soutient qu'en toute hypothèse l'ordonnance souveraine du 12 février 1990 ne présentait pas le caractère d'un acte de gouvernement. Selon lui, en effet, parmi les actes pris en application d'une convention internationale, seuls échapperaient au contrôle juridictionnel ceux qui se rattachent directement aux rapports diplomatiques entre les États où qui ont été directement commandés par l'accord international. En revanche, le contrôle du juge devrait s'exercer sur l'acte détachable de l'activité diplomatique et en particulier sur un acte ne visant que le fonctionnement interne du service sans se rattacher aux rapports diplomatiques entre les États concernés.

Sur ce point, J.-F. G. prétend que c'est à tort que les premiers juges ont fondé leur raisonnement sur un arrêté français postérieur à l'ordonnance attaquée.

Au surplus, il fait valoir que les termes de ce document, pas plus que la communication verbale qui lui avait été faite le 5 février 1990, ne permettraient pas d'établir une intervention des autorités françaises dans sa révocation mais seulement dans le choix de son successeur.

Il affirme que sa révocation a été prononcée par le seul Prince souverain, sans accord ni décision commune des autorités françaises.

Subsidiairement, à supposer qu'un accord soit intervenu entre la France et Monaco, il n'aurait aucunement porté sur la conduite des relations diplomatiques entre les deux pays.

En troisième lieu, J.-F. G. soutient que la responsabilité pour faute de l'État de Monaco se trouve engagée du fait de l'illégalité fautive de l'ordonnance intervenue sans information préalable, ni communication de son dossier à l'intéressé ni aucune procédure quelconque, en violation de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Il ajoute qu'en violation de ce même texte, il n'aurait pu bénéficier d'un jugement équitable devant un Tribunal indépendant.

En quatrième lieu, il rappelle que sa « *révocation* » a été précédée d'une campagne de presse tendant faussement à mettre en doute son comportement et ses qualités professionnelles, et prétend que l'État a commis une faute en ne le protégeant pas contre les attaques dont il faisait l'objet.

En cinquième lieu, à supposer que la Cour s'estime incompétente pour connaître de la validité de l'ordonnance, J.-F. G. demande que cet examen soit renvoyé au Tribunal suprême et qu'il soit sursis à statuer.

En sixième lieu et subsidiairement, J.-F. G. prétend que la responsabilité de l'État serait engagée sans faute du fait des conditions d'intervention de la décision attaquée et de l'existence d'un préjudice « *spécial et suffisamment grave* ».

En septième lieu, et enfin, J.-F. G. estime que son préjudice, résultant de sa perte de revenus, de son absence de promotion, de l'atteinte à son honneur et de ses frais de déplacement, se monte à 1 000 000 de francs.

Il demande en conséquence à la Cour :

- d'infirmier le jugement entrepris.
- de déclarer l'État de Monaco responsable du préjudice subi du fait de sa révocation du 12 février 1990.
- de condamner l'État de Monaco à lui verser la somme de 1 000 000 de francs à titre de dommages-intérêts.
- subsidiairement de renvoyer les parties devant le Tribunal suprême en appréciation de la validité de l'ordonnance souveraine du 12 février 1990 et de surseoir à statuer jusqu'à la décision du Tribunal suprême.
- de condamner l'État de Monaco aux dépens.

L'État de Monaco pour sa part, expose en premier lieu qu'il appartenait au Tribunal de déterminer sa propre compétence et en conséquence de déterminer la nature de l'acte litigieux et de le qualifier afin de déterminer s'il y avait lieu éventuellement à renvoi préjudiciel. Il estime que c'est ainsi à bon droit et sans aucune contradiction que les premiers juges ont procédé à la qualification de l'acte contesté.

En deuxième lieu, l'État, après avoir rappelé les termes de la Convention Franco-Monégasque du 28 juillet 1930, soutient que la décision de mettre fin aux fonctions de J.-F. G. émane des deux États contractants et que, même si elle se traduit dans chacun des pays par des instruments distincts, elle revêt un caractère commun et s'inscrit directement dans le cadre des relations bilatérales franco-monégasques et de l'application de la convention précitée.

Il ajoute que rien ne s'oppose à ce que le Tribunal, pour les besoins de la qualification, se fonde sur des éléments postérieurs à l'acte concerné.

Il en conclut que c'est à juste titre que les premiers juges ont qualifié la décision contestée d'acte de gouvernement.

En troisième lieu, l'État relève que J.-F. G., dans le recours gracieux adressé le 3 avril 1990 à Son Excellence monsieur le ministre d'État, avait expressément et valablement déclaré ne pas contester la validité de l'ordonnance souveraine du 12 février 1990. Il relève qu'il n'a introduit aucun recours direct devant le Tribunal suprême et qu'il n'a pas conclu au renvoi préjudiciel au cours de la première instance.

Il estime donc que cette demande, présentée pour la première fois en appel, est irrecevable.

En quatrième lieu, l'État de Monaco affirme que J.-F. G. n'a fait de sa part l'objet d'aucune révocation ou sanction, même déguisée. Il rappelle d'une part qu'un fonctionnaire détaché n'a aucun droit à être maintenu dans ses fonctions de détachement et peut être remis à tout moment à la disposition de son corps d'origine. Il ajoute que la fonction exercée est un emploi supérieur pour lequel la nomination ou le retrait des fonctions relèvent de la décision discrétionnaire de l'autorité compétente.

Il en déduit qu'aucune procédure particulière n'est prévue en la matière et que l'Administration n'était tenue à aucune communication préalable d'un dossier.

Il fait observer sur ce point que la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme n'est pas applicable à Monaco et qu'au surplus ses dispositions n'ont aucunement été violées.

Il ajoute que l'opportunité d'une mesure prise dans l'intérêt du service ne peut être discutée au contentieux.

En cinquième lieu, l'État de Monaco soutient qu'une éventuelle protection de J.-F. G. contre les attaques dont il aurait fait l'objet aurait dû être demandée auprès de son corps d'origine.

En sixième lieu, il déclare n'avoir aucune responsabilité du fait des conditions du reclassement de J.-F. G. dans l'Administration française.

En septième lieu, l'État de Monaco, soutient que les conditions d'une responsabilité sans faute ne sont pas réunies dans la mesure où l'appelant n'établit pas l'existence d'un préjudice anormal et spécial en relation directe avec l'acte incriminé.

En huitième lieu, et enfin, l'État déduit de ce qui précède qu'il ne peut être tenu à l'indemnisation d'un quelconque préjudice.

L'État de Monaco demande en conséquence à la Cour :

- de confirmer le jugement entrepris
- de débouter J.-F. G. de toutes ses demandes, fins et conclusions.
- de le condamner aux dépens.

Cela étant exposé, la Cour :

Considérant qu'il appartient à tout juge d'apprécier sa compétence ;

Qu'à cet effet, le Tribunal de première instance devait, comme il l'a fait, procéder à la qualification de l'ordonnance souveraine litigieuse du 12 février 1990 afin de déterminer s'il y avait lieu, ou non, à un renvoi préjudiciel devant le Tribunal suprême ;

Qu'il ne peut donc lui être reproché de ne pas avoir procédé « *ab initio* » à un tel renvoi, qui, d'ailleurs n'était pas sollicité par les parties ;

Considérant que, pour qualifier d'acte de gouvernement la décision matérialisée par l'ordonnance souveraine du 12 février 1990, les premiers juges ont, pour l'essentiel relevé que le Gouvernement princier et le Gouvernement de la République française avaient, d'un commun accord et en application de la Convention franco-monégasque du 28 juillet 1930, décidé de mettre fin aux fonctions de J.-F. G. et à son détachement à Monaco ;

Qu'ils ont souligné la concomitance des actes juridiques pris dans l'un et l'autre État : Arrêté français du 14 février 1990 et ordonnance souveraine du 12 février 1990 prenant effet l'un et l'autre le 15 février 1990 ;

Considérant qu'il ne peut être reproché au Tribunal d'avoir étayé sa conviction par l'analyse de l'arrêté français intervenu dans la même période de temps que l'ordonnance contestée ;

Considérant que la décision par laquelle il était mis fin aux fonctions de J.-F. G. à Monaco apparaît, au vu des pièces versées aux débats, avoir été prise d'un commun accord par les autorités françaises et monégasques après concertation et en application de l'article 4 de la Convention franco-monégasque relative aux emplois publics du 28 juillet 1930 ;

Que l'ordonnance souveraine du 12 février 1990, abrogeant celle du 23 septembre 1987 et du 30 mars 1989, s'inscrit directement dans le cadre des relations de la Principauté de Monaco avec un État étranger ayant concouru à la décision ;

Considérant que c'est donc à juste titre que les premiers juges sans qu'il soit nécessaire de renvoyer l'affaire à titre préjudiciel devant le Tribunal suprême, ont estimé que la décision de mettre fin aux fonctions de J.-F. G., intervenue par la voie de l'ordonnance souveraine du 12 février 1990, présentait le caractère d'un acte de gouvernement ;

Qu'ils en ont à bon droit déduit que l'éventuelle responsabilité de l'État à raison de la cessation des fonctions de J.-F. G. échappait à tout contrôle juridictionnel et qu'ils ont déclaré irrecevable l'action indemnitaire pour faute exercée contre l'État ;

Considérant que la décision entreprise sera donc confirmée sur ce point sans qu'il y ait lieu d'examiner plus avant les moyens tirés par l'appelant de prétendues fautes commises par l'État dans les conditions d'intervention de l'ordonnance contestée ;

Considérant que l'appelant soutient que l'État de Monaco aurait commis une faute, distincte des précédentes et engageant sa responsabilité en ne protégeant pas son agent contre la campagne de presse diffamatoire dont il faisait l'objet ;

Que toutefois, il n'allègue même pas avoir sollicité cette protection et ne verse aux débats que des articles de la presse française dans lesquels son nom n'est même pas mentionné ;

Qu'aucune faute ne saurait donc être reprochée à l'État de Monaco de ce chef ;

Considérant que J.-F. G. impute à l'État une autre faute sans lien avec l'ordonnance du 12 février 1990 et tenant à la violation des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme ;

Qu'en effet, outre le moyen tenant à une absence de respect du principe du contradictoire dans l'élaboration de l'ordonnance du 12 février 1990, ci-dessus déclaré irrecevable, J.-F. G. soutient qu'il n'aurait pu être entendu par un tribunal indépendant et n'aurait pas bénéficié d'un procès équitable ;

Considérant toutefois, étant rappelé que la Convention susvisée n'est pas applicable à Monaco, que J.-F. G. a lui-même porté son litige devant le tribunal de première instance, juge de droit commun, dont l'indépendance est garantie par la Constitution ;

Qu'il a abondamment conclu devant cette juridiction et a été assisté par deux avocats librement choisis par lui ;

Que le jugement rendu, sérieusement motivé en fait comme en droit, a fait l'objet de sa part du recours actuellement soumis à la Cour et pourra, le moment venu, être frappé d'un pourvoi en révision ;

Que ce moyen apparaît donc totalement dénué de sens, sauf à admettre que le fait pour un tribunal de déclarer une demande irrecevable constituerait une violation des droits de l'Homme ;

Qu'aucune responsabilité ne peut être encourue de ce chef par l'État ;

Considérant que J.-F. G. impute enfin à faute à l'État de Monaco les aléas de sa carrière française postérieurement à son retour dans son corps d'origine ;

Qu'à l'évidence ce grief est dénué de tout fondement, la carrière en France d'un fonctionnaire français ne relevant ni directement ni indirectement de l'État de Monaco ;

Considérant que J.-F. G. n'établit à l'encontre de l'État de Monaco aucun élément de nature à engager sa responsabilité sans faute ;

Qu'il ne justifie en effet d'aucune atteinte à l'égalité devant les charges publiques ni d'aucun préjudice anormal et spécial en rapport avec l'acte incriminé ;

Considérant qu'il doit être souligné sur ce point que la position de détachement est pour un fonctionnaire essentiellement temporaire ;

Que la convention franco-monégasque du 28 juillet 1930 prévoit expressément dans son article 4, alinéa 2 l'obligation pour la France de remplacer, à la première demande du Prince, les fonctionnaires détachés, même au cours d'une période non achevée ;

Que J.-F. G. occupait à Monaco un emploi supérieur au sens de l'ordonnance n° 6364 du 17 août 1978 et qu'il pouvait en conséquence être mis fin à ses fonctions de façon discrétionnaire ;

Qu'il ne pouvait ignorer qu'il n'avait aucun droit à être maintenu dans ses fonctions de détachement et qu'il pouvait être remis à tout moment à la disposition de son pays d'origine ;

Considérant que J.-F. G. doit en conséquence être débouté de toutes ses demandes, sans qu'il y ait lieu d'examiner le montant des préjudices qu'il allègue ;

PAR CES MOTIFS,

Et ceux non contraires des premiers juges,

La Cour d'appel de la Principauté de Monaco,

- Confirme le jugement attaqué, du 17 novembre 1994.
- Déboute J.-F. G. de toutes ses demandes, fins et conclusions.

Tribunal de première instance

Audience du 17 novembre 1994

Attendu que, par ordonnance souveraine n° 9012 du 23 septembre 1987, J.-F. G., commissaire de police principal, détaché des cadres de la Police nationale par le Gouvernement de la République française, a été nommé commissaire de police chef de la section de police urbaine à la Direction de la Sûreté Publique à compter du 15 septembre 1987 ;

Attendu que, par ordonnance n° 9414 du 30 mars 1989, J.-F. G. a été ultérieurement nommé commissaire divisionnaire à compter du 25 novembre 1988 ;

Attendu que ces deux ordonnances ont été, cependant, abrogées à compter du 15 février 1990, par ordonnance souveraine n° 9707 du 12 février 1990 ;

Qu'aux termes de celle-ci, M. A., commissaire de police divisionnaire, pareillement détaché des cadres de la Police nationale par le Gouvernement de la République française, a été alors nommé commissaire de police divisionnaire chef de la section de police urbaine à la direction de la Sûreté Publique à compter du 15 février 1990 ;

Attendu qu'invoquant l'illégalité de forme et de fond de l'ordonnance souveraine n° 9707 du 12 février 1990, et, également, les conditions fautives dans lesquelles celle-ci serait intervenue, J.-F. G. demande au Tribunal, par l'exploit d'assignation susvisé, de condamner l'État à lui payer, avec intérêts de droit, une somme d'un million de francs à titre de dommages-intérêts, en réparation du préjudice qui serait né pour lui de la brusque cessation de ses fonctions à Monaco ;

Attendu qu'à cet égard, rappelant qu'elle n'avait été précédée en la forme d'aucune communication des griefs formulés contre lui, le demandeur estime que l'ordonnance souveraine du 12 février 1990, l'ayant en définitive révoqué, procède, au fond, d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la valeur de ses services ;

Qu'il soutient par ailleurs qu'indépendamment de l'illégalité pouvant ainsi résulter de ces deux circonstances, cette même ordonnance traduit une décision brutale de l'écartier de ses fonctions, ayant aggravé les effets d'une antérieure campagne de diffamation par voie de presse dont il se prétend victime, fautive, en particulier, d'avoir à cette occasion bénéficié du soutien de l'État ;

Attendu qu'en défense, l'État a liminairement conclu au rejet de cette action, en considérant que l'illégalité invoquée échappe à l'appréciation du Tribunal, sans que pour autant le renvoi de la cause devant le Tribunal suprême, seul à même de statuer de ce chef, ne se justifie aucunement, dès lors que les éléments de l'espèce priveraient le moyen tiré d'une telle illégalité de tout caractère sérieux ou déterminant pour la solution du litige ;

Attendu que l'État rappelle, à cet égard, que le demandeur avait lui-même déclaré, lors d'un recours gracieux adressé le 3 avril 1990 au ministre d'État, qu'il se garderait de contester le caractère légal de la décision incriminée, prise en application des dispositions de l'article 4 de la Convention franco-monégasque du 28 juillet 1930 ;

Qu'il ajoute qu'en vertu de cette convention, la mise à disposition de fonctionnaires français est essentiellement précaire et révoquable, et que l'emploi de chef de la section de police urbaine à la direction de la Sûreté Publique est un emploi laissé à la « *seule décision de l'autorité compétente* » par application des dispositions de l'article 4 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975, portant statut des fonctionnaires de l'État, et de l'ordonnance souveraine n° 6364 du 17 août 1978 prise pour son application ; qu'en outre, nulle obligation n'aurait légalement pesé sur l'Administration, d'informer le demandeur de l'éventualité de sa cessation de fonctions, alors surtout que celle-ci ne pourrait aucunement s'analyser en une révocation motivée par des considérations de personne, puisque procédant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ;

Que, de la sorte, le moyen d'illégalité invoqué par le demandeur ne révélerait nullement une contestation sérieuse susceptible de servir de fondement à une question préjudicielle ;

Attendu que l'État soutient également que, même si l'on devait admettre que l'ordonnance souveraine critiquée eût dû être précédée d'une communication de griefs, une telle circonstance ne serait pas de nature à justifier l'action indemnitaire du demandeur, puisqu'il serait de principe que le vice de forme dont peut être entachée une sanction administrative n'est pas de nature à ouvrir droit à indemnité au profit du fonctionnaire concerné, si la décision en cause est par ailleurs légale au fond ; que l'État indique, à ce propos, qu'en l'espèce, la légalité de fond de l'ordonnance contestée ne serait en rien discutable, puisque cette décision ne manifesterait nullement une quelconque révocation sanctionnant un comportement professionnel, mais seulement le simple exercice d'un pouvoir discrétionnaire dont l'opportunité ne serait sujette à aucune discussion judiciaire contentieuse ;

Attendu qu'en réplique aux premiers moyens de défense de l'État, J.-F. G. souligne, pour attester du caractère sérieux de sa demande, que l'illégalité de sa révocation n'est que l'un des arguments présentés à l'appui de son action indemnitaire ; que le recours gracieux susvisé, du 3 avril 1990, ne pourrait nullement s'analyser comme comportant de sa part renonciation définitive à tout moyen d'illégalité de l'ordonnance souveraine critiquée ; que les décisions relatives à des emplois à la discrétion du Gouvernement sont toujours sujettes à un contrôle de légalité, notamment lorsqu'une révocation intervient à titre de sanction, en considération de la personne de l'intéressé, puisqu'alors doit être nécessairement apprécié le respect par l'Administration des droits de la défense ; qu'un tel contrôle ne devrait être exclu que s'il s'agissait en l'espèce d'un acte de gouvernement, ce que l'État n'aurait pas soutenu, dans ses premières conclusions ; et, enfin, que l'indemnisation d'un fonctionnaire illégalement sanctionné est de règle, en droit administratif, lorsque la sanction prise à son égard n'est pas justifiée par une faute, ce qui serait le cas en l'espèce, puisque la révocation dont s'agit, apparemment destinée à sanctionner un prétendu échec professionnel de sa part, serait en réalité fondée sur des faits matériellement inexacts, qui ne pourraient, en tout état de cause, justifier la mesure prise ;

Attendu que, par ailleurs, s'agissant de la responsabilité de l'État, et pour le cas où celle-ci ne pourrait pas procéder de l'illégalité de sa révocation, J.-F. G. maintient, dans ses conclusions en réplique, qu'une telle responsabilité se trouve par ailleurs nécessairement engagée à raison des conditions fautives dans lesquelles cette révocation a été décidée et exécutée ;

Attendu qu'il soutient, à ce propos, que la précipitation d'une telle décision n'était justifiée par aucune urgence ; que l'Administration ne pouvait alors se dispenser de lui fournir d'explications, alors surtout que tout licenciement doit s'exécuter dans des conditions raisonnables ; et qu'il a subi un préjudice incontestable, du fait de l'absence de toute mesure de protection administrative, prise à son égard, lors de la campagne de presse dont il a fait l'objet en France, visant son activité à Monaco ;

Attendu que, dans ses conclusions ultérieures, l'État fait valoir que la cessation des fonctions de J.-F. G. ne peut en rien s'analyser en une révocation ; que la précédente renonciation de ce demandeur à tout moyen d'illégalité de l'ordonnance souveraine critiquée, doit être, selon la jurisprudence, considérée comme valable et définitive ; qu'au demeurant, l'illégalité prétendue de cette ordonnance ne saurait être actuellement discutée, comme procédant d'un acte discrétionnaire relevant de la catégorie des actes de gouvernement ; qu'en tout état de cause, la communication

préalable du dossier ne serait requise que pour la mise en œuvre de décisions prises en considération de la personne, ce qui ne serait pas le cas de l'espèce ; et qu'aucun élément ne permettrait, par ailleurs, d'attester en l'occurrence de la précipitation imputée à l'Administration, ou du caractère fautif de l'action de celle-ci ;

Attendu que le demandeur a, sur ce, maintenu qu'il fondait son action indemnitaire à la fois sur la faute commise par le gouvernement quant à la légalité de sa décision (non respect de la règle de communication de dossier), sur la faute commise quant au motif de sa décision (inexactitude matérielle des faits) et sur la faute commise quant aux conditions anormalement précipitées de la révocation intervenue ;

Attendu que J.-F. G. considère, sur ce point, qu'une telle mesure a bien été prise en considération de sa personne, compte tenu, notamment, d'un rapport du procureur général non porté à sa connaissance en temps utile et tendant à son remplacement, encore que sur la base d'éléments de fait qu'il prétend inexacts ;

Que, donc, la règle de la communication préalable de dossier aurait dû être observée par l'Administration, et qu'une discussion de ce chef serait juridiquement admissible, dès lors que sa révocation ne pourrait pas s'analyser en un acte de gouvernement, puisque détachable de la conduite de relations internationales de la Principauté ;

Que, toutefois, pour le cas où le Tribunal estimerait devoir retenir en l'espèce l'existence d'un tel acte, J.-F. G. sollicite que soit examinée l'existence d'une éventuelle responsabilité sans faute de l'État, pouvant justifier l'allocation des dommages-intérêts réclamés ;

Attendu que l'État réitère que l'argumentation ainsi développée par J.-F. G., en tant qu'elle vise une décision prise dans le cadre de la convention franco-monégasque du 28 juillet 1930, est irrecevable comme portant sur un acte de gouvernement ;

Qu'il rétorque, également, qu'en ce cas, sa responsabilité ne pourrait, pour autant, être judiciairement déclarée, faute pour le demandeur de justifier d'un préjudice anormal et spécial ; qu'en effet, la remise à la disposition de son administration d'origine d'un fonctionnaire détaché ne saurait engager la responsabilité de l'État, sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, une telle faculté étant de l'essence même du détachement, position précaire et révocable ;

Attendu qu'à cet égard, J.-F. G. a précisé que le préjudice qu'il invoquait lui était bien spécial - encore qu'il s'apparente à celui d'un autre fonctionnaire de police, placé dans la même situation - puisqu'il avait lui-même été seul destinataire de l'ordonnance souveraine critiquée, et que celle-ci lui avait occasionné un dommage particulier ;

Qu'en outre, ce préjudice serait également anormal comme dépassant largement les contraintes inhérentes aux fonctions qu'il avait antérieurement exercées ;

Que le demandeur mentionne à cet égard que, du fait de son affectation à un emploi subalterne en France, consécutivement à son départ de Monaco, sa perte de revenus a été de l'ordre de 10 000 francs par mois par rapport à son traitement antérieur ; qu'il a dû par ailleurs renoncer à l'espoir légitime d'être promu contrôleur général de la Police nationale française, qu'il a dû faire face à des dépenses de déplacement et d'installation élevées, et qu'enfin, affecté à un emploi sans rapport avec ses compétences, il a subi une atteinte intolérable à son honneur et à sa dignité ;

Attendu que l'État précise, en réponse à l'allégation d'une responsabilité sans faute de sa part, qu'une telle responsabilité ne peut nullement être invoquée par un agent public faisant l'objet d'une mesure légale, quand bien même s'estimerait-il lésé par celle-ci, mais seulement par des tiers subissant un préjudice à raison d'une décision dont ils ne sont pas l'objet ;

Attendu qu'en dernier lieu, l'État précise également que la décision de mettre fin au détachement de J.-F. G., ayant entraîné la cessation des fonctions de celui-ci à Monaco, a été prise par l'Administration française, et que c'est donc celle-ci qui devrait être, à ce titre, destinataire des critiques actuellement formulées par le demandeur, étant une nouvelle fois rappelé par l'État que le vice de forme entachant une décision administrative n'est pas, sauf circonstances exceptionnelles, non établies en l'espèce, de nature à permettre une indemnisation ;

Sur quoi,

Attendu que si, aux termes de l'article 90-B de la Constitution, le Tribunal suprême statue souverainement sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des diverses autorités administratives et les ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent, ces dispositions ne s'opposent pas à ce que, dans le cadre de sa compétence de droit commun en matière administrative, tirée des articles 12 de la loi n° 783 du 15 juillet 1965 et 21-2° du Code de procédure civile, le Tribunal soit saisi, comme juge de la responsabilité, de demandes d'indemnité fondées sur l'illégalité d'actes administratifs ou réglementaires, lorsque de telles demandes sont introduites indépendamment de tout recours en annulation, et n'ont pas été déjà portées devant le Tribunal suprême, sauf à ce que soit alors déférée à celui-ci, pour le cas où il n'en aurait pas connu comme juge de l'excès de pouvoir, l'appréciation de validité des actes éventuellement argués d'illégalité à l'occasion de la demande d'indemnité ;

Que le Tribunal ne saurait en effet, sans méconnaître les dispositions de l'article 90-B de la Constitution, se substituer au Tribunal suprême pour apprécier, par voie d'action ou d'exception, la validité de tels actes ;

Attendu qu'en l'espèce, J.-F. G. fonde, pour partie, l'action indemnitaire qu'il a dirigée contre l'État sur l'illégalité prétendue de l'ordonnance souveraine n° 9707 du 12 février 1990 qu'il demande au Tribunal d'apprécier ;

Attendu cependant qu'une telle appréciation échappe par principe, et comme il vient d'être dit, à la compétence matérielle du Tribunal ;

Qu'un sursis à statuer devrait être dès lors envisagé, quant à la demande d'indemnité qu'a formulée J.-F. G. sur le fondement d'une faute de l'État trouvant sa source, notamment, dans l'éventuelle illégalité de l'ordonnance souveraine précitée ;

Qu'en ce cas, en effet, il y aurait lieu de renvoyer le demandeur à se pourvoir devant le Tribunal suprême en appréciation de validité de la décision critiquée ;

Attendu, toutefois, qu'une telle déclaration d'incompétence, et le renvoi subséquent de la cause devant le Tribunal suprême, ne s'imposent nullement en l'occurrence, la question de légalité soulevée n'étant pas, en substance, préjudicielle au présent jugement, ainsi que le soutient implicitement mais nécessairement l'État ;

Attendu, en effet, qu'il est constant qu'alors qu'il exerçait en France les fonctions de commissaire principal au sein de la Police nationale, J.-F. G. a été détaché pour cinq ans, à compter du 1er septembre 1987, auprès du ministère des Affaires étrangères de la République française, afin d'exercer désormais les fonctions de chef de la section de police urbaine à la direction de la Sûreté Publique de Monaco, un arrêté interministériel ayant été pris en ce sens, le 5 septembre 1988, par les autorités françaises ;

Qu'avant l'achèvement de la période de détachement ainsi fixée, J.-F. G. a reçu le 5 février 1990 une notification verbale du ministre d'État par laquelle il lui était signifié qu'il allait être mis un terme à son détachement et que la fin de celui-ci serait effective le 15 février 1990 ;

Qu'en vertu d'un accord alors conclu entre le Gouvernement princier et le Gouvernement de la République française et sur proposition du directeur général de la Police nationale, le ministre de l'Intérieur de la République française a, par arrêté n° 360 du 14 février 1990, décidé de mettre fin au détachement de J.-F. G. à compter du 15 février 1990 ;

Que, parallèlement et par ordonnance souveraine n° 9707 du 12 février 1990, étaient abrogées, à compter de cette même date du 15 février 1990, les ordonnances antérieures de nomination de J.-F. G. à des fonctions de chef de la section de police urbaine à la direction de la Sûreté Publique, d'abord en qualité de commissaire de police puis en celle de commissaire divisionnaire ;

Attendu que ces circonstances révèlent ainsi que le Gouvernement français, à la demande du Prince, compte tenu des dispositions de l'article 4 de la Convention franco-monégasque, relative aux emplois publics, du 28 juillet 1930, a procédé au remplacement d'un fonctionnaire détaché en manifestant simultanément son agrément au choix d'un successeur, ce, dans le cadre de relations bilatérales ayant abouti à une décision commune des deux gouvernements tendant à ce que soit rapidement conclu un tel mouvement ;

Attendu qu'il en résulte que la mise en jeu de la responsabilité de l'État, à raison du caractère prématuré de la nomination du successeur de J.-F. G., par l'ordonnance souveraine n° 9707 du 12 février 1990, et de l'abrogation concomitante des ordonnances souveraines n° 9012 du 23 septembre 1987 et n° 9414 du 30 mars 1989, met implicitement en cause la conduite des relations de la Principauté avec un État étranger ayant concouru à cette nomination, et ne relève pas seulement de l'appréciation de la nature de l'action de l'Administration, qui n'était pas, en dernier lieu, détachable de ces relations ;

Qu'en effet, la simultanéité des décisions française et monégasque susvisées, de fin de détachement et de cessation de fonctions, manifeste qu'une telle action dépendait étroitement, comme les actes qui en sont le fruit et l'époque de leur formalisation, d'accords souscrits par le Gouvernement princier dans ses rapports avec le Gouvernement de la République française ;

Attendu que la décision mise en œuvre dans ces conditions, par la puissance publique, de mettre fin aux fonctions de J.-F. G., présente dès lors, au moment où elle est effectivement intervenue par la voie de l'ordonnance souveraine critiquée du 12 février 1990, le caractère d'un acte de gouvernement ; qu'elle échappe, en conséquence, quant à sa portée, au contrôle juridictionnel du Tribunal, statuant en matière administrative, comme juge de la responsabilité de l'État ;

Attendu que l'action indemnitaire pour faute actuellement exercée contre l'État par J.-F. G., et relative aux conséquences dommageables de l'ordonnance souveraine n° 9707, s'avère de ce fait irrecevable, et doit donc, comme telle, être d'ores et déjà rejetée, sans qu'il y ait dès lors lieu à contrôle préalable de légalité de l'ordonnance critiquée ;

Attendu que, pour le surplus, l'allégation d'une éventuelle responsabilité sans faute de l'État n'est pas davantage justifiée, pour permettre, par ailleurs, l'octroi de l'indemnité réclamée en l'espèce par J.-F. G. ;

Attendu, en effet, qu'aucune atteinte anormale, et réparable, à l'égalité devant les charges publiques, n'apparaît caractérisée, dans les circonstances de l'espèce, comme ayant été subie par le demandeur, en suite de la décision critiquée de l'Administration, prise en vertu de la Convention franco-monégasque précitée ;

Qu'il doit être à cet égard relevé, d'une part, que, du fait de son détachement auprès du ministère français des Affaires étrangères, et de l'application de ladite Convention, J.-F. G., s'est volontairement et normalement exposé à un aléa quant à la durée effective de son détachement, et, partant, à celle d'exercice de ses fonctions dans la Principauté ;

Que, d'autre part, si la responsabilité de l'État peut être, le cas échéant, recherchée, en l'absence de toute faute, afin d'assurer la réparation de dommages personnels découlant des dispositions mêmes de conventions internationales régulièrement incorporées à l'ordre juridique interne, en revanche, et hormis ce cas, les éventuels préjudices résultant de l'intervention d'actes de gouvernement dans les rapports internationaux ne sont pas de nature à ouvrir droit à indemnité, sauf circonstances et dommages d'exceptionnelle gravité, lesquels ne sont nullement avérés en l'espèce, compte tenu du caractère naturellement temporaire du détachement considéré ;

Qu'au demeurant, la perte de revenus, l'absence de promotion et le reclassement défavorable dans son administration d'origine, que J.-F. G. fait valoir au soutien de sa demande d'indemnité, procèdent de décisions prises par le Gouvernement français, qui échappent à l'appréciation du Tribunal, tandis que les frais d'installation et de déplacement, dont cette partie demande également à être indemnisé, peuvent être, par nature, inhérents à toute fin de détachement ;
Attendu qu'il suit, en définitive, que l'action indemnitaire de J.-F. G. doit être rejetée en son entier, et ce demandeur condamné aux dépens du présent jugement par application de l'article 231 du Code de procédure civile ;

PAR CES MOTIFS,

Le Tribunal,

Statuant contradictoirement,

Dit que l'éventuelle responsabilité de l'État, à raison de la cessation des fonctions de J.-F. G., échappe à tout contrôle juridictionnel, comme découlant d'un acte de gouvernement ;

Rejette la demande d'indemnité formulée par J.-F. G. ;

MM. Landwerlin, prés. ; Serdet, prem. subst. proc. gén. ; Mes Blot, G., Sanita, av. déf.

Note

Cet arrêt confirme le jugement rendu le 17 novembre 1994 par le Tribunal de première instance et publié ci-après.