

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

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Juridiction</i>	Cour d'appel
<i>Date</i>	8 avril 1997
<i>IDBD</i>	26539
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Décision antérieure</i>	Tribunal de première instance, 17 novembre 1994 ^[1 p.6]
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Traités bilatéraux avec la France ; Public - Général ; Responsabilité (Public)

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/cour-appel/1997/04-08-26539>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Responsabilité de la puissance publique

Qualification d'une ordonnance souveraine - Compétence du Tribunal de première instance - Acte de gouvernement - Décision de cessation de fonctions prise dans le cadre d'un accord entre Monaco et un autre État - Question préjudicielle justifiant un renvoi devant le Tribunal suprême (non)

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 celle du 14 juillet 1987 qui avait nommé l'appelant directeur de la Sûreté publique) afin de déterminer s'il y avait lieu, ou non, à un renvoi préjudiciel devant le Tribunal suprême. 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.

Pour qualifier d'actes 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 l'intéressé et à son détachement à Monaco. Ils ont souligné la concomitance des actes juridiques pris dans l'un et l'autre État.

La décision par laquelle il a été mis fin aux fonctions de l'appelant 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.

L'ordonnance souveraine du 12 février 1990, abrogeant celle du 14 juillet 1987, s'inscrit directement dans le cadre des relations de la Principauté de Monaco avec un État étranger ayant 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 la décision de mettre fin aux fonctions de l'appelant, intervenue par voie de l'ordonnance souveraine du 12 février 1990, présentait le caractère d'un acte de gouvernement.

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 Y. M. 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, Y. M., commissaire de Police divisionnaire était détaché auprès du ministère français des Affaires étrangères « pour servir à la Principauté de Monaco, afin d'exercer les fonctions de directeur de la Sûreté Publique pour une durée de cinq ans à compter du 1er juillet 1987. »

Par ordonnance souveraine n° 8296 du 14 juillet 1987, Y. M. était nommé, avant même que sa situation française soit régularisée, directeur de la Sûreté Publique à compter du 13 juillet 1987.

Par ordonnance souveraine du 12 février 1990, l'ordonnance n° 8296 du 14 juillet 1987 portant nomination d'Y. M. en qualité de directeur de la Sûreté Publique était abrogée à compter du 15 février 1990 et un nouveau directeur était nommé à sa place.

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, afin d'exercer les fonctions de directeur de la Sûreté Publique d'Y. M., commissaire divisionnaire, à compter du 15 février 1990.

Par acte du 21 février 1991, Y. M. a fait assigner l'État de Monaco devant le Tribunal de première instance en paiement d'une somme de 1 500 000 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 d'Y. M., échappait à tout contrôle juridictionnel, comme découlant d'un acte de gouvernement, a rejeté la demande d'indemnité formulée.

Y. M. a relevé appel de cette décision.

À l'appui de son appel, Y. M. 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 ou 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, Y. M. prétend que c'est à tort que les premiers juges ont fondé leur raisonnement sur des documents français postérieurs à l'ordonnance attaquée.

Au surplus, il fait valoir que les termes de ces documents 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, Y. M. 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, Y. M. demande que cet examen soit renvoyé au Tribunal suprême et qu'il soit sursis à statuer.

En sixième lieu et subsidiairement, Y. M. 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, Y. M. 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 1 500 000 francs.

Il demande en conséquence à la Cour :

- d'infirmer 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 1 500 000 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 d'Y. M. 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 qu'Y. M., 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 qu'Y. M. 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 de directeur de la Sûreté Publique 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 d'Y. M. 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 d'Y. M. 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 Y. M. 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 d'Y. M. 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 d'une lettre adressée à Y. M. par le ministre d'État le 13 février 1990, c'est-à-dire dans le même temps que la décision dont s'agit, et par laquelle lui sont fournies toutes explications sur les conditions de cessation de ses fonctions à Monaco ;

Considérant que la décision par laquelle il était mis fin aux fonctions d'Y. M. 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 14 juillet 1987, 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 d'Y. M., 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 d'Y. M. 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 qu'un article du journal français « *Libération* » daté du 15 février 1990, soit une date à laquelle ses fonctions à Monaco avaient pris fin ;

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

Considérant qu'Y. M. 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, Y. M. 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, qu'Y. M. 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 qu'Y. M. impute enfin 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 qu'Y. M. 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 ;

Qu'Y. M. 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 qu'Y. M. 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 Y. M. de toutes ses demandes, fins et conclusions.

MM. Sacotte, prem. prés. ; Serdet, prem. subst. proc. gén. ; Mes Blot, Sanita, Escaut, av. déf. ; De Forges, av. bar. de Paris ; Piwnica, av. CE et Cass.

Note

Cet arrêt devenu irrévocable confirme le jugement du 17 novembre 1994 publié à sa date. Une autre affaire similaire – G. contre État de Monaco - a été solutionnée par les mêmes motifs (jugement du 17 novembre 1994 et arrêt du 8 avril 1997).

Notes

Liens

1. Décision antérieure

^ [p.1] <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-premiere-instance/1994/11-17-26489>