

Note sous Tribunal Suprême, 4 décembre 1974, Sieur H. B.

PROSPER WEIL,

Professeur à l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences sociales de Paris.

Engagé en qualité d'agent contractuel de l'Etat comme professeur de lettres modernes au Collège d'enseignement secondaire et technique de Monte-Carlo, le Sieur B. avait été successivement suspendu de ses fonctions à la suite d'une citation à comparaître devant le Tribunal correctionnel de Monaco pour offense à la personne du Prince et outrage à personne chargée d'un service public, puis licencié à la suite de la condamnation pénale prononcée à son encontre pour les mêmes faits.

Il déférait au Tribunal Suprême la décision de licenciement pour violation des droits de la défense et méconnaissance de la règle non bis in idem.

Cette affaire a permis au Tribunal Suprême d'apporter sur plusieurs points d'intéressantes précisions au droit de la fonction publique.

1) Les agents contractuels ne sont pas régis par l'ordonnance n° 84 du 11 octobre 1949 constituant le statut des fonctionnaires et agents de l'ordre administratif. Cette solution pouvait sembler évidente dès lors que l'article 1er de l'ordonnance déclare expressément que « le présent statut s'applique aux personnes qui nommées dans un emploi permanent des cadres de l'Administration..., ont été titularisées par ordonnance souveraine ou arrêté ministériel ». Le requérant soutenait toutefois que les agents contractuels ont le droit de bénéficier des garanties instituées par l'ordonnance n° 84 dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec leur situation individuelle et qu'en tout état de cause l'Administration, du fait qu'elle avait pris à son égard la mesure de suspension prévue à l'article 27 de l'ordonnance, avait implicitement consenti à faire application de celle-ci dans son cas particulier.

Les termes parfaitement explicites de l'article 1er de l'ordonnance interdisaient au Tribunal Suprême d'accepter une telle argumentation : l'ordonnance de 1949 s'applique aux personnes qu'elle vise, et à elles seules ; quant aux agents contractuels, s'ils relèvent certes des règles générales du droit public, ils ne sont pas régis par le statut des fonctionnaires en tant que tel. Ainsi, par exemple, le principe des droits de la défense ne s'applique pas avec les modalités techniques prévues pour la discipline des fonctionnaires par les articles 24 à 27 de l'ordonnance de 1949, telle la consultation du conseil de discipline. Ainsi encore, la suspension ne suit pas obligatoirement les règles édictées par l'article 27 à l'égard des fonctionnaires proprement dits.

2) Les agents publics bénéficient même sans texte du principe du respect des droits de la défense. Dès lors que les agents contractuels ne peuvent invoquer les dispositions du statut des fonctionnaires relatives aux garanties disciplinaires et qu'il n'existe en droit monégasque aucune disposition générale sur la communication du dossier analogue à celle de l'article 65 de la loi française du 22 avril 1905, ce n'est que dans un principe général du droit que le Tribunal Suprême pouvait trouver le fondement d'une obligation pour l'Administration de faire connaître à ses agents, même contractuels, les griefs formulés à leur encontre et de les mettre à même de présenter leur défense. Si le texte de l'arrêt ne mentionne pas explicitement un tel principe, le fait même que le Tribunal ait examiné avec soin si les droits de la défense avaient en l'espèce été respectés montre que pour le Tribunal l'existence de ce principe va en quelque sorte de soi.

C'est la première fois, semble-t-il, que le Tribunal Suprême a eu l'occasion de consacrer avec autant de netteté l'existence en droit monégasque du principe général des droits de la défense.

3) Par la même occasion le Tribunal Suprême a pu apporter des précisions quant au contenu du principe général des droits de la défense en ce qui concerne les agents publics. Le requérant se plaignait de ce qu'il avait reçu notification de la décision de licenciement du 13 février 1974 sans avoir été averti au préalable qu'une sanction était envisagée à son encontre, tant et si bien qu'il n'aurait pas été mis en mesure de présenter sa défense. Le Tribunal Suprême n'a pas retenu cette argumentation : suspendu plusieurs semaines auparavant, le 3 décembre 1973, « à la suite de la citation à comparaître devant le tribunal correctionnel de Monaco pour répondre d'infraction aux articles 58, 164 et 165 du Code pénal », l'intéressé n'ignorait rien des fautes qui lui étaient reprochées, et il savait que la suspension, mesure essentiellement provisoire, pouvait être suivie d'une sanction définitive ; il en était d'autant plus ainsi que quelques jours après la suspension il avait été reçu, en compagnie de représentants syndicaux, par le Directeur de la fonction publique, lequel avait précisé à ses interlocuteurs que la suspension ne constituait qu'une mesure provisoire en attendant que le tribunal correctionnel se soit prononcé ; la condamnation pénale étant intervenue le 20 décembre 1973, le sieur B. avait donc disposé d'un laps de temps suffisant pour présenter ses explications, le licenciement du 13 février 1974 ne pouvait être critiqué pour violation des droits de la défense.

Le Tribunal a ainsi fait sienne la conception souple et pragmatique consacrée par la jurisprudence administrative française. Il n'est pas nécessaire que l'Administration ait avisé formellement l'intéressé de son intention de lui infliger une sanction disciplinaire et des griefs articulés à son encontre ; il suffit que l'intéressé ait été en fait suffisamment informé qu'une sanction était envisagée contre lui et qu'il ait disposé d'un délai suffisant - qui peut être bref - pour demander communication de son dossier et présenter sa défense (Cons. d'Etat 3 déc. 1971, B. : Rec. L. 737 ; Act. Jur. D.A. 1972, 1 14, note Maisl). Comme l'écrit le Président O., l'Administration « n'est pas tenue de donner aux intéressés des indications précises et détaillées sur les mesures qu'elle compte prendre, mais elle doit les informer suffisamment pour qu'ils ne puissent commettre d'erreur sur la nature de ces mesures » (Contentieux administratif, 1970-1971, p. 1494). Ainsi il a été jugé à plusieurs reprises que du fait même qu'il avait fait l'objet d'une mesure de suspension l'intéressé était à même de présenter sa défense et de demander la communication de son dossier (Cons. d'Etat, 14 fév. 1951, G., Rec. L. 91. - Cons. d'Etat, 17 janv. 1973, C. : Rec. L. 43). Peu importe donc que l'intéressé n'ait pas demandé effectivement la communication de son dossier ; ce qui importe, c'est qu'il ait eu le temps de la réclamer, et s'il ne l'a pas réclamée alors qu'il était en mesure de le faire il n'est pas fondé à invoquer une méconnaissance par l'Administration des droits de la défense (Cons. d'Etat 23 juin 1967, M. : Rec. L. 272. - Cons. d'Etat, 17 janv. 1973, C. : Rec. L. 43). On peut penser que l'ensemble de ces règles relatives au respect des droits de la défense des agents publics sont applicables en droit monégasque.

4) La suspension ne constitue pas une sanction disciplinaire et trouve son fondement « dans le pouvoir général appartenant à l'autorité hiérarchique, même en l'absence de texte, d'écarter provisoirement du service en attendant qu'il soit statué sur son cas, l'agent dont le comportement paraît de nature à entraîner une sanction disciplinaire ». Comme on l'a vu, le requérant soutenait qu'en prenant à son encontre la mesure de suspension prévue pour les fonctionnaires par l'ordonnance n° 84, l'Administration lui avait appliqué l'ensemble de ce texte ; le Tribunal Suprême rejette cet argument en précisant que la suspension était fondée en l'espèce non pas sur l'ordonnance n° 84, inapplicable aux agents contractuels, mais sur un pouvoir général appartenant à l'Administration et existant même sans texte.

Le Tribunal Suprême consacre ainsi le pouvoir que le Conseil d'Etat français a reconnu à tout chef de service - et non pas seulement à l'autorité investie du pouvoir de nomination - d'écarter provisoirement

du service tout agent à l'égard duquel les circonstances exigent que cette mesure soit prononcée d'urgence et sans délai (Cons. d'Etat, 23 janv. 1953, C.-W. : Rec. L. 34. - Cons. d'Etat, 23 nov. 1938, A. : Rec. L. 872. – Cons. d'Etat, 4 juin 1943, P. : Rec. L. 142). La suspension a pour but, selon l'expression d'un commissaire du Gouvernement, « d'éviter le scandale ou la gêne que peut causer la présence effective dans un emploi public d'un agent soupçonné de faute grave... ; (elle) présente le caractère d'une mesure provisoire et conservatoire » (R., conclusion sur Cons. d'Etat 13 juill. 1966, Fédération de l'Education nationale : Rev. déb. publ. 1966, p. 1156, et 1967, p. 152, note W.).

Si elle constitue « le préalable et le parallèle d'une procédure disciplinaire » (R., *ibid.*), la suspension ne présente donc par elle-même aucun caractère disciplinaire : c'est ce que décide, à l'instar du Conseil d'Etat français (Fédération de l'Education nationale, précité) le Tribunal Suprême dans la décision ci-dessus rapportée. De là découle une double conséquence : d'une part, en raison de sa nature non disciplinaire et provisoire la suspension ne met pas en cause le principe des droits de la défense (cf. à propos de la communication du dossier, Cons. d'Etat, 1er fév. 1952, D. : Rec. L. 81. - Cons. d'Etat, 19 mai 1961, Dame Veuve C. : Act. Jur. D.A. 1965, p. 623) ; d'autre part, comme le précise le Tribunal Suprême l'intervention d'une sanction définitive postérieurement à la suspension, loin de porter atteinte à la règle non bis in idem, selon laquelle un agent public ne peut être frappé de deux sanctions disciplinaires pour un même fait (Cons. d'Etat 24 janv. 1936, M. : Rec. L. 107), est au contraire conforme à la nature et à la finalité mêmes de la suspension (cf. W. : Rec. dr. publ. 1966, p. 155).

5) La décision rapportée consacre enfin le principe de l'indépendance de la répression disciplinaire et de la répression pénale : comme en droit français, l'agent public monégasque peut donc se voir infliger tout à la fois, et pour le même fait, une sanction pénale et une sanction disciplinaire.