

## Tribunal Suprême, 6 mars 2001, M. M. c/ Ministre d'Etat

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	6 mars 2001
<i>IDBD</i>	26801
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Conditions de travail ; Protection sociale ; Fonction publique

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2001/03-06-26801>

**LEGIMONACO**

[www.legimonaco.mc](http://www.legimonaco.mc)

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Recevabilité

### Fonctionnaires et agents publics

Situation réglementaire - Absence de droit acquis

### Recours pour excès de pouvoir

Suppression d'une indemnité dite « d'heures de nuit » - Décision rétroactive - Amélioration de la rémunération - rejet

---

## Le Tribunal Suprême

Siégeant et délibérant en assemblée plénière et statuant en matière administrative,

Vu la requête présentée par Monsieur C. M. enregistrée au greffe général de la Principauté de Monaco le 1er août 2000 et tendant à l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision en date du 21 décembre 1999 du Ministre d'État ayant supprimé avec effet rétroactif à compter du 1er janvier 1997 l'indemnité dite « *d'heures de nuit* » qu'il avait perçue jusqu'alors, décision portée à sa connaissance le 23 décembre 1999.

### Ce faire :

Attendu que le requérant a été nommé aux fonctions de directeur de la maison d'arrêt le 1er juin 1990 et qu'il a perçu une indemnité dite « *pour heures de nuit* » versée jusqu'au 30 juin 1999. Que ladite indemnité a pour objet de compenser, en application d'une décision du Conseiller de Gouvernement pour l'Intérieur du 6 juin 1974, les sujétions spécifiques au poste de directeur (permanence, interventions de nuit, ...).

Que le 23 décembre 1999 il a reçu une lettre du Ministre d'État en date du 21 décembre 1999 l'informant que cette indemnité ne serait plus versée avec effet rétroactif au 1er janvier 1997, instructions étant données pour que le montant des indemnités perçues entre cette date et le 30 juin 1999 soit soustrait du montant du traitement de décembre 1999, ce qui a été fait pour une somme de 30 362,50 francs.

Que le recours gracieux présenté le 4 février 2000 au Ministre d'État en vue d'obtenir rétractation de la décision supprimant la prime n'a donné lieu à aucune décision et doit être considéré comme tacitement rejeté à la date du 4 juin 2000 justifiant le recours au Tribunal Suprême afin d'obtenir l'annulation pure et simple de la décision administrative susvisée.

Que l'action dirigée contre une décision administrative individuelle est appuyée sur des causes de légalité interne qui imposent de distinguer deux situations :

1° S'agissant de la suppression rétroactive d'indemnités dues pour la période antérieure à la décision administrative, il est de principe qu'une telle mesure ne saurait rétroagir et porter atteinte à des droits acquis, d'autant plus que l'indemnité en cause constitue la contrepartie d'un service accompli, la règle du « service fait » étant reconnue aussi bien par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco que par le Conseil d'État français. Que la décision du 21 décembre 1999 a d'ailleurs été transmise sous pli fermé par l'intermédiaire de la Direction des services judiciaires et non officiellement notifiée à l'intéressé.

2° S'agissant de la période postérieure au 23 décembre 1999, le requérant rappelle que l'indemnité rémunère un service qu'il a continué d'accomplir comme par le passé. Dès lors, cette suppression unilatérale de l'indemnité sans que le service auquel le directeur est astreint ait été modifié peut être assimilée à une rupture d'égalité devant les charges publiques. Comme le Tribunal Suprême contrôle les motifs invoqués par l'Administration pour justifier la légalité d'une mesure et contrôle également la matérialité des faits de la cause, les trois motifs retenus dans la lettre du Ministre d'État et éclairés par des renseignements obtenus ultérieurement ne peuvent justifier cette décision. Le premier motif est tiré d'une nouvelle échelle indiciaire de traitement du personnel de direction de la maison d'arrêt établie le 30 juin 1999 avec effet au 1er janvier 1997 ; celle-ci serait plus intéressante pour le directeur et expliquerait la disparition de l'indemnité en question. Cette motivation est inopérante car, s'il y a bien lieu à augmentation de traitement, la situation nouvelle n'est pas plus avantageuse pour le requérant que la précédente en raison de sa condition personnelle et du nouvel indice de fin de carrière auquel il pourrait prétendre ; de plus l'indemnité est liée à des sujétions dues à la nature du poste dont elle est la contrepartie. Si la réforme opérée est inspirée du désir d'aligner le statut du personnel de direction de la maison d'arrêt de Monaco sur celui de leur homologue français, il convient de noter que le Ministère français de la Justice a, par une note du 16 juillet 1990, prévu une indemnité de « *responsabilité* » pour compenser les sujétions de la fonction. Le deuxième motif repose sur le recrutement récent de quatre surveillants supplémentaires ; il n'est pas pertinent puisqu'aucun allègement des obligations du directeur n'en résulte, d'autant que ce recrutement est expliqué par l'abaissement de la durée du travail dans l'établissement et accroît du même coup les responsabilités du directeur. Quant au dernier motif inspiré de la comparaison entre la situation du directeur de la maison d'arrêt et celle du directeur de la sécurité publique, il est hors de propos en raison de la disparité des deux situations, notamment en matière d'indices ou d'obligations.

La décision critiquée a, encore, été adoptée sans concertation et n'a fait l'objet d'aucune notification officielle, aussi le requérant conclut à l'annulation de la décision ayant supprimé l'indemnité et en conséquence à l'annulation des retenues opérées comme à la condamnation de l'État aux dépens.

Vu la contre-requête présentée par le Ministre d'État enregistrée au greffe général le 3 octobre 2000 et concluant au rejet de la requête avec toutes ses conséquences de droit.

En fait, elle rappelle la carrière de M. M. depuis son engagement en 1975 ainsi que le lien entre les primes pour heures de nuit et les attributions et responsabilités de l'agent, ce qui explique leur disparition en 1991, puis leur rétablissement en 1992 ; de même en 1999, la création de quatre postes supplémentaires de surveillants, l'adoption d'une nouvelle grille indiciaire applicable à M. M., conduisent à la suppression de l'indemnité, ces deux dernières décisions prenant effet au 1er janvier 1997. Au fond, il est répondu que le requérant ne fournissait pas de travail de nuit effectif, mais une astreinte, comme l'admet d'ailleurs la chambre sociale de la Cour de cassation française dans un cas voisin, l'indemnité s'analysant alors en une mesure de faveur. que le requérant ne saurait pas plus prétendre à des droits acquis ; la décision de 1974 invoquée concernait le chef de la maison d'arrêt de l'époque, grade et situation modifiés par l'Ordonnance n° 9746 du 9 mars 1990 portant règlement de la maison d'arrêt ; de plus l'ordonnance n° 3141 du 1er janvier 1946 fixant le statut du personnel relevant de la Direction des services judiciaires, ce qui est le cas du personnel de la maison d'arrêt depuis l'ordonnance précitée n° 9746, fait que M. M. se trouve dans une situation réglementaire et que sa rémunération ne peut être définie que par décision souveraine ; or aucune décision de ce genre ne lui a attribué quelque indemnité que ce soit. Que l'Ordonnance souveraine n° 9749 a implicitement abrogé la décision administrative de 1974, les fonctions de directeur de la maison d'arrêt étant au surplus différentes de celles de chef de la maison d'arrêt, le requérant ne peut se prévaloir de la décision de 1974, ni prétendre à des droits acquis. Quant à l'absence de concertation elle ne peut être sérieusement invoquée dès lors qu'elle n'est prévue par aucun texte et concerne une matière de décision unilatérale d'autant plus que les deniers publics sont en cause.

Vu enregistrée comme ci-dessus le 2 novembre 2000 la réplique présentée au nom de M. M. Elle explique que l'indemnité n'est pas une faveur, mais une rémunération forfaitaire contrepartie d'obligations de service (logement dans l'enceinte de l'établissement, interventions de nuit, réponse à l'alarme incendie) ; que la situation du directeur est celle d'un agent contractuel ; que le droit acquis à percevoir l'indemnité en est la conséquence d'autant plus qu'il a perçu celle-ci pendant les neuf années d'exercice de sa fonction avant la suppression critiquée ; que le poste de directeur est très exactement le même que celui de l'ancien gardien-chef ; que la référence à l'Ordonnance souveraine du 1er janvier 1946, texte au demeurant abrogé en application de l'article 97 de la Constitution, ne peut régir un agent contractuel qui n'a pas la qualité de magistrat. Qu'il n'a jamais été prétendu que la décision querellée devait être concertée, mais il n'en reste pas moins qu'elle a été prise sans l'accord de l'intéressé. Il est rappelé que la nouvelle grille est moins favorable à M. M. et que les motifs invoqués par l'Administration sont inexacts, imprécis et contradictoires.

Vu enregistrée, comme ci-dessus le 7 décembre 2000 la duplique présentée par le Ministre d'État et persistant dans les conclusions de la contre-requête. M. M. a en effet été nommé directeur de la maison d'arrêt par l'Ordonnance souveraine n° 9749 du 9 mars 1990, c'est-à-dire par acte unilatéral qui ne le place pas dans une situation contractuelle ; que les droits et obligations de l'intéressé sont fixés par l'autorité compétente. Que les fonctions du directeur de la maison d'arrêt selon l'Ordonnance n° 9749 de 1990 sont différentes de celles du gardien-chef fixées par l'Ordonnance n° 1232 de 1955 en vigueur en 1974. Que le directeur de la maison d'arrêt est placé désormais sous l'autorité du directeur des services judiciaires ce qui lui rend applicable l'Ordonnance n° 4141 de 1946 qui n'a pas été abrogée par la Constitution et a d'ailleurs été modifiée en 1983. Que le traitement des personnels relevant de la direction des services judiciaires est défini par décision souveraine et qu'aucune indemnité n'est prévue. Placé dans une situation statutaire et réglementaire l'intéressé ne peut invoquer le bénéfice de droits acquis pour des indemnités non prévues par les textes, et que le Conseil d'État français admet la modification rétroactive du traitement lorsqu'elle comporte une augmentation de la rémunération, ce qui est effectivement le cas en raison d'un surplus de 2 500 francs par mois.

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu l'Ordonnance n° 3141 du 1er janvier 1946 modifiée portant codification et modification des textes réglementaires fixant le statut du personnel relevant de la direction des services judiciaires ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 1232 du 29 novembre 1955 portant règlement de la maison d'arrêt.

Vu l'Ordonnance souveraine n° 9953 du 22 novembre 1990 portant nomination du directeur de la maison d'arrêt ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 749 du 9 mars 1900 portant règlement de la maison d'arrêt ainsi que l'Arrêté n° 90-3 du 19 mars 1990 en fixant les modalités d'application ;

Vu l'Ordonnance constitutionnelle du 19 décembre 1962, notamment ses articles 46, 51, 88, 90 et 97 ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'Ordonnance du 15 janvier 2001 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du 6 mars 2001 ;

Où Monsieur Hubert Charles, membre du Tribunal Suprême en son rapport ;

Où Maître Michel, avocat-défenseur, pour Monsieur M. ;

Où Maître Sbarrato, avocat-défenseur, pour l'État de Monaco ;

Oui Monsieur le Procureur Général ;

*Après en avoir délibéré,*

Considérant que, par lettre adressée au Directeur des Services Judiciaires le 21 décembre 1999, le Ministre d'État faisait savoir qu'était supprimée avec effet rétroactif à compter du 1er janvier 1997 l'indemnité dite « *d'heures de nuit* » attribuée jusque-là au directeur de la maison d'arrêt de Monaco et qu'étaient données les instructions pour opérer la retenue sur traitement correspondante.

*Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision supprimant l'indemnité dite « d'heures de nuit » :*

Considérant que l'Ordonnance Souveraine n° 9749 du 9 mars 1990 porte règlement de la maison d'arrêt ; que Monsieur M., nommé directeur de celle-ci par une Ordonnance souveraine n° 9953 du 30 novembre 1990, est soumis à des dispositions réglementaires qui peuvent être modifiées à toute époque ; que l'intéressé ne peut, ni se prévaloir d'un droit à leur maintien, ni invoquer une obligation de concertation avant leur modification. Que les mesures prises en l'espèce ne mettent pas en cause les obligations, droits et garanties fondamentaux des fonctionnaires.

Considérant que Monsieur M. n'est donc pas fondé à soutenir que la décision attaquée porte atteinte à ses droits acquis ;

*Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle ordonne la retenue du montant des primes perçues entre 1997 et 1999 opérée sur le salaire de décembre 1999 :*

Considérant que, si les décisions administratives ne peuvent avoir d'effet rétroactif, la rétroactivité est possible lorsqu'elle a pour effet d'améliorer la condition personnelle des intéressés sous la réserve des droits des tiers ;

Considérant que, si la prime « *d'heures de nuit* » a été supprimée à compter du 1er janvier 1997, elle a été remplacée à compter de la même date par une augmentation de l'indice de traitement de l'agent qui lui permet d'obtenir une rémunération mensuelle nouvelle plus favorable que la précédente augmentée de la prime ; qu'en conséquence Monsieur M. ne peut prétendre à l'annulation d'une mesure qui a eu précisément pour objet comme pour effet d'améliorer sa rémunération, les sujétions particulières de la fonction étant prises en compte dans le calcul du traitement du directeur depuis le 1er janvier 1997 ;

Considérant que, de tout ce qui précède, il résulte que Monsieur M. n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision annoncée par Monsieur le Ministre d'État le 21 décembre 1999 supprimant à compter du 1er janvier 1997 la prime dite « *d'heures de nuit* » et prescrivant les retenues opérées par voie de conséquence sur son traitement du mois de décembre ;

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de partager les dépens ;

## **DÉCIDE :**

### **Article 1er**

- La requête présentée par M. M. est rejetée.

### **Article 2**

- Les dépens sont partagés par moitié entre M. M. et l'État.

### **Article 3**

- Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État ;