

## Tribunal Suprême, 12 mars 2003, Commune de Monaco c/ Ministre d'État

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	12 mars 2003
<i>IDBD</i>	26960
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Public - Général ; Fonction publique civile et militaire

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2003/03-12-26960>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

### Fonctionnaires et agents publics

Fonctionnaire de la Commune - Droits et obligations - Classement dans l'échelle indiciaire - Décision de classement par le Maire - Modification de la décision - Compétence du Conseiller de gouvernement pour l'Intérieur (non) - Compétence du Ministre d'État (non)

### Recours pour excès de pouvoir

Décision modifiant le classement d'un fonctionnaire de la Commune - Décision illégale (oui)

### Procédure

Commune - Intérêt pour agir contre une décision du Gouvernement modifiant une décision du Maire (oui)

---

## Le Tribunal Suprême,

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

Vu la requête enregistrée le 20 juin 2002 de la Commune de Monaco tendant à l'annulation de la décision de SE Monsieur le Ministre d'État en date du 29 avril 2002 de rejeter le recours gracieux de Madame le Maire de Monaco du 7 décembre 2001 formé à l'encontre de la décision du 3 décembre 2001 ;

### Ce faire :

Attendu que par lettre du 3 décembre 2001, le Conseiller de gouvernement pour l'intérieur a informé le Maire de l'accord du gouvernement Princier au recrutement de M. D. C., en qualité de chargé de mission au secrétariat général de la mairie mais en précisant que l'intéressé serait reclassé à la 7e classe - indice majoré 532 de l'échelle des chefs de division alors que la décision de recrutement de l'intéressé mentionnait la 6e classe indice majoré 599 de l'échelle 2 des chefs de service du 3e groupe ;

Vu le rejet du recours gracieux contre cette décision par SE Monsieur le Ministre d'État le 29 avril 2002 ;

Attendu que la Commune de Monaco, employeur de M. D. C., était compétente pour procéder à sa nomination et à la détermination du classement hiérarchique de son emploi ainsi que de l'indice correspondant dans le respect de la réglementation en vigueur ;

Que la décision du 3 décembre 2001 modifiant ce classement porte atteinte à son autorité et à sa crédibilité d'employeur soucieux d'une gestion cohérente de ses personnels ; qu'en tout état de cause elle a un intérêt moral à agir ;

Attendu que le pouvoir de nomination des fonctionnaires et agents communaux appartient au Maire en dehors de quelques emplois supérieurs pourvus par ordonnance souveraine ;

Que ce pouvoir de nomination est indissociable de la définition du poste à pourvoir ainsi que de la détermination de l'indice correspondant à la catégorie d'emploi de l'agent ainsi qu'au poste pourvu conformément aux grilles et échelles indiciaires fixées par le Conseil de gouvernement ;

Que le gouvernement n'avait pas compétence pour modifier le classement indiciaire de l'intéressé dès lors que celui-ci était conforme à la réglementation en vigueur ;

Que celle-ci résultait à la date du recrutement de M. D. C., d'une délibération du Conseil de gouvernement du 15 mars 1973 modifiée, complétée par une délibération du Conseil de gouvernement du 16 décembre 1992 ; que le recrutement de l'intéressé a été effectué conformément aux grilles d'emplois et aux échelles indiciaires arrêtées dans ces conditions ;

Qu'au surplus ce déclasserement met en cause le principe d'égalité consacré par l'article 17 de la Constitution dans la mesure où le 15 novembre 2001 un autre chargé de mission au secrétariat général de la mairie, a été admis à conserver l'indice majoré 599 correspondant à la 6e classe de l'échelle des chefs de service du 3e groupe et cela « à titre personnel » ainsi que cela résulte du courrier du 6 mars 2002 du Conseiller de gouvernement pour l'intérieur ;

Attendu enfin que c'est seulement par un courrier du Conseiller de gouvernement pour l'intérieur en date du 6 mars 2002 que la commune a été informée de l'existence de la décision du gouvernement de modifier le classement indiciaire des chefs de services communaux et des chargés de mission sans que le texte écrit de cette décision soit communiqué, cette lettre ne pouvant pas tenir lieu de publication régulière d'un acte réglementaire ainsi que l'exige la jurisprudence du Tribunal suprême ; que ce courrier du 6 mars 2002 postérieur à la décision entreprise du 3 décembre 2001 ne peut couvrir l'absence de publication de cette modification de la réglementation dont se prévaut SE Monsieur le Ministre d'État dans son courrier du 29 avril 2002 ; que la décision du Ministre d'État de modifier le classement indiciaire retenu par la commune est dépourvu de base légale en tant qu'il fait application d'un texte dépourvu d'existence juridique à la date où elle a été prise ; que les décisions attaquées doivent être annulées ;

Vu la contre-requête du Ministre d'État enregistrée le 9 août 2002 tendant au rejet de la requête par les motifs :

- que la Commune de Monaco n'a aucun intérêt à agir car M. D. C. n'a pas fait l'objet d'un reclassement mais seulement d'un classement décidé par le gouvernement ;
- que seul M. D. C. a intérêt à contester la décision individuelle relative à sa situation indiciaire d'autant que la décision fixant la rémunération n'a pas un caractère statutaire et ne crée pas de droit acquis ; que la Commune de Monaco n'a pas qualité pour se substituer à M. D. C. pour exercer en justice la défense de ses intérêts personnels quand bien même ce dernier serait l'un de ses agents ;
- au fond, que des textes invoqués par la commune il ne ressort nullement une plénitude de compétence du Maire pour procéder à la nomination des agents et notamment qu'il ne dispose d'aucun pouvoir de décision en matière de fixation des échelles indiciaires lequel relève exclusivement de la compétence de l'État ;
- que le gouvernement Princier était compétent pour modifier l'échelle indiciaire de traitement des agents de l'administration communale et fixer en conséquence l'indice correspondant aux fonctions nouvellement dévolues à M. D. C. ;
- qu'en prétendant que le gouvernement ne pouvait s'écarter légalement de la grille indiciaire résultant d'une délibération du Conseil de gouvernement du 15 mars 1973 modifiée, la commune méconnaît le principe selon lequel nul n'a un droit acquis au maintien d'une situation réglementaire : en l'espèce le gouvernement n'a fait qu'appliquer à M. D. C. les nouvelles dispositions réglementaires ;
- que l'ordonnance souveraine prévue par l'article 27 de la loi du 7 août 1986 n'étant pas encore intervenue, la commune ne peut s'en prévaloir ;
- qu'enfin la violation du principe d'égalité dont serait victime M. D. C. du fait qu'un autre chargé de mission conserverait de façon dérogatoire le bénéfice du classement à l'indice 599, ne peut être retenue car la circonstance qu'un agent communal bénéficie d'une dérogation à titre individuel ne signifie pas que tous les agents aient également droit à cette dérogation ;

La légalité de la dérogation accordée est étrangère au présent litige ;

À tous égards le rejet de la requête s'impose ;

Vu la réplique de la Commune de Monaco enregistrée le 11 septembre 2002 qui persiste dans les conclusions de la requête initiale au motif :

- que les décisions contestées ont été directement signifiées par Monsieur le Ministre d'État à Madame le Maire du fait que la commune est l'employeur de M. D. C. ;
- que la commune a un intérêt évident à ce que l'équilibre des grilles applicables aux emplois communaux en vigueur au moment du recrutement de l'employé de la commune sur l'emploi de chargé de mission soit maintenu ;
- que la commune a l'obligation de protéger ses agents contre les atteintes à leurs droits et les mesures qui pourraient être discriminatoires ;
- qu'elle a également intérêt à agir dès lors que les modifications des grilles indiciaires mises à jour le 22 mars 2002 ne lui ont été communiquées que le 6 juin 2002 sans que soient respectées les dispositions impératives de l'article 53 de la loi 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale et de l'article 27 de la loi 1096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires communaux ;
- sur le fond, que le pouvoir de nomination du Maire lorsqu'il est reconnu par les textes, emporte celui de fixer la situation indiciaire de l'agent nommé dans le cadre des échelles et grilles indiciaires applicables lors de sa prise de fonction, ce qui était le cas de M. D. C. ;
- que la commune ne prétend nullement pouvoir obtenir le droit de maintenir la réglementation ancienne, mais seulement le droit d'appliquer la réglementation existante à la date du recrutement de M. D. C., soit le cahier des échelles applicables définit le 16 novembre 1999, et à laquelle le gouvernement ne pouvait déroger ;
- que dans la délibération du 30 janvier 2002 après avoir décidé de régulariser la situation indiciaire de certains fonctionnaires conformément à une délibération du 10 mai 2001, il a été « *simplement suggéré* » de ranger l'emploi de chargé de mission dans l'administration communale dans l'échelle des chefs de division et des services municipaux, ce qui aurait dû être précédé de la consultation du conseil municipal ;

Vu la duplique du Ministre d'État enregistrée le 14 octobre 2002 tendant aux mêmes fins que la contre-requête et précisant en outre :

*Sur la recevabilité :*

Que la gestion cohérente de ses personnels est une préoccupation trop vaste et imprécise pour donner à la commune un intérêt direct et personnel ;

Que l'article 14 de la loi 1096 du 7 août 1986 ne lui donne pas une mission générale de protection de ses fonctionnaires mais seulement une obligation de protection contre les prises à partie par un tiers ce qui n'est pas le cas en l'espèce ;

Que le fait d'invoquer la prétendue illégalité de la modification de la grille indiciaire mise à jour le 22 mars 2002 ne peut être retenu car la recevabilité doit s'apprécier en elle-même et non par rapport au bien fondé des moyens invoqués ;

*Au fond :*

Que M. D. C. n'a pas fait l'objet d'une décision individuelle rétroactive mais seulement de l'application de la grille indiciaire en vigueur ;

Que la loi 1096 du 7 août 1986 (article 27) prévoit que la détermination de l'indice appartient par Ordonnance souveraine au gouvernement alors que le pouvoir de nomination des agents communaux relève dans la plupart des cas du Maire (article 19), et que l'indice fixé par voie réglementaire ne saurait être immuable ;

Que contrairement à ce qu'affirme la commune les délibérations gouvernementales des 10 mai 2001 et 30 janvier 2002 ont rangé l'emploi de chargé de mission de l'administration communale dans l'échelle des chefs de division et des services municipaux ;

Vu la triplique enregistrée le 5 décembre 2002 dont le dépôt a été autorisé par une ordonnance du Président du Tribunal suprême en date du 6 novembre 2002, par laquelle la Commune de Monaco persiste en ses conclusions à fin d'annulation exposées dans sa requête et précise en outre :

*Sur la recevabilité :*

Que la commune en tant qu'employeur a intérêt légitime et suffisant pour agir contre une décision de l'État qui modifie le classement indiciaire d'un agent communal et porte atteinte à la plénitude de compétence du Maire en matière de recrutement des agents communaux ;

Que la commune a bien distingué les moyens de recevabilité et ceux qu'elle a invoqués au fond ;

*Au fond :*

Que c'est le 29 avril 2002 que la commune a appris le classement de M. D. C. à l'indice 532 et la modification du classement de l'emploi de chargé de mission pour une délibération du Conseil de gouvernement du 30 janvier 2002 qui ne lui a été communiquée que dans le cadre de la présente instance, ce qui démontre la rétroactivité illégale du déclasserement de M. D. C. ;

Que si le gouvernement est seul compétent pour déterminer les indices applicables aux fonctionnaires communaux dans le cadre des grilles et échelles qu'il définit, le Maire est exclusivement compétent pour décider des classements individuels des fonctionnaires et agents communaux ;

Que si la réglementation en la matière n'est pas immuable, le déclasserement indiciaire de M. D. C. n'était pas conforme aux textes en vigueur et au surplus violait le principe d'égalité ;

Que la délibération du 30 janvier 2002, postérieure à la décision litigieuse du 3 décembre 2001, est en tout état de cause insusceptible de conférer à cette dernière un fondement légal ;

Vu les ultimes observations de l'État de Monaco enregistrées le 6 janvier 2003, par lesquelles il persiste à contester l'existence d'un intérêt à agir de la commune au motif :

- que les décisions attaquées ne sont ni des mesures de contrôle ni des actes de substitution émanant d'une autorité de tutelle, mais des actes par lesquels le Ministre d'État a fait usage des pouvoirs propres qu'il tient de l'article 27 de la loi du 7 août 1986 ; que la commune n'est donc pas fondée à invoquer la jurisprudence du Conseil d'État français, Commune de Nérès les Bains ;
- qu'il n'y a aucune atteinte à la plénitude de compétence du Maire pas plus qu'à l'égalité de traitement entre les agents ;

*Au fond :*

Qu'à la date du recrutement de l'intéressé, la délibération du 10 mai 2001 avait modifié le classement des chargés de mission et l'indice correspondant, modification qui a été appliquée immédiatement à M. D. C., ce qui a été confirmé le 30 janvier 2002 en même temps qu'était examinée la situation individuelle des autres fonctionnaires concernés par cette modification ;

Que la décision du 3 décembre 2001 n'est donc entachée d'aucune rétroactivité ;

Que des articles 19 et 27 de la loi du 7 août 1986 il résulte que le Maire dispose du pouvoir de nomination, mais non de celui de déterminer l'indice applicable à cet emploi qui relève de la seule autorité gouvernementale ;

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution et notamment son article 17 ;

Vu la loi 959 du 24 juillet 1974 sur l'organisation communale ;

Vu la loi 1096 du 7 août 1986 portant statut des fonctionnaires de la commune ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême et notamment son article 22-2° ;

Vu l'Ordonnance du 17 janvier 2003 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du 12 mars 2003 ;

Oùï M. Michel Rousset, membre suppléant au Tribunal Suprême en son rapport ;

Oùï Maître Léandri, avocat-défenseur et Maître Defrénois, avocat au Conseil, pour la Commune de Monaco ;

Oùï Maître Molinie, avocat au Conseil, assisté de Maître Karczag-Mencarelli, avocat-défenseur pour SEM le Ministre d'État ;

Oùï le Procureur général en ses conclusions ;

#### **Après en avoir délibéré,**

*Sur la recevabilité :*

Considérant que la commune a intérêt à demander l'annulation de la décision du 3 décembre 2001 confirmée sur recours gracieux par une décision du Ministre d'État du 29 avril 2002 modifiant une décision du Maire de la Commune de Monaco ;

*Sur la légalité :*

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant que l'article 27 de la loi du 7 août 1986 portant Statut des fonctionnaires de la commune dispose : « *les différents grades et emplois de l'administration communale sont classés hiérarchiquement dans les échelles indiciaires de traitements. Ces échelles... sont établies par une Ordonnance souveraine prise après l'avis de la commission de la fonction communale et la consultation du conseil communal prévue par la loi sur l'organisation communale* » ;

Considérant que M. le Conseiller de gouvernement pour l'intérieur, et le Ministre d'État ne tenaient de ces dispositions ni d'aucune autre, compétence pour modifier la décision de classement de M. C. à l'indice majoré 599 prise par le Maire de la Commune de Monaco ;

Considérant que la Commune de Monaco est fondée à demander l'annulation des décisions attaquées ;

**Décide :**

#### **Article 1er**

La décision du Conseiller de gouvernement du 3 décembre 2001 et celle du Ministre d'État du 29 avril 2002 sont annulées ;

#### **Article 2**

Les dépens sont mis à la charge de l'État ;

#### **Article 3**

Expédition de la présente décision sera transmise à Monsieur le Ministre d'État.