

## Tribunal Suprême, 28 juin 2007, Sieur D. V. c/ Ministre d'État

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	28 juin 2007
<i>IDBD</i>	27261
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Rupture du contrat de travail ; Fonction publique

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2007/06-28-27261>

**LEGIMONACO**

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

## **Abstract**

### **Compétence**

Contentieux administratif - Recours pour excès de pouvoir - Acte administratif individuel

### **Fonctionnaires et agents publics**

Agent contractuel de droit public de l'État - Maintien en fonction vaut conclusion d'un nouveau contrat - Inapplicabilité de la loi portant statut des fonctionnaires de l'État - Licenciement sans préavis ni indemnité - Compétence de l'autorité hiérarchique pour mettre fin aux fonctions en raison de la gravité des fautes commises - Contrôle du juge

### **Recours pour excès de pouvoir**

Décision administrative de licenciement sans préavis, ni indemnité - Sanction disciplinaire - Agent contractuel - Applicabilité du statut des fonctionnaires de l'État (non) - Application du Règlement général - Texte dépourvu de valeur juridique - Contrôle du juge - Substitution de motif - Gravité des fautes commises - Décision illégale (non)

### **Procédure**

Sanction disciplinaire - Recours déféré dans le délai - Agent contractuel de droit public - Recevabilité (oui)

### **Principes généraux du droit**

Observations présentées par le requérant - Consultation du dossier - Respect des droits de la défense (oui)

---

Le Tribunal Suprême

Siégeant en assemblée plénière et délibérant en matière administrative,

Vu la requête enregistrée au Greffe général le 22 novembre 2006, par laquelle M. V. a déféré au Tribunal Suprême aux fins d'annulation la décision n° 2006.02645 du 25 novembre 2006 par laquelle il a été, en sa qualité d'agent contractuel, licencié sans préavis ni indemnité de ses fonctions d'employé de bureau au service des titres de circulation ;

Ce faire,

Attendu qu'il a été engagé par l'État à compter du 12 juillet 1989 par une lettre du Ministre d'État du 29 août 1989 précisant qu'il est soumis à toutes les obligations et interdictions qui s'imposent aux fonctionnaires ; que son engagement a été renouvelé le 22 août 1990, le 9 août 1993, le 4 juillet 1996, chaque fois pour une période de trois ans, le 6 mai 1999 pour une période de cinq ans ; qu'au terme de la période 1999-2004, il a été maintenu en fonction sans que cela lui ait été notifié par écrit ; qu'il a exercé successivement les fonctions de gardien de parking, d'agent d'accueil, d'employé de bureau au service des titres de circulation ;

Attendu qu'au retour d'un congé de maladie le 18 avril 2006, constatant que son chef de service lui avait ôté la majeure partie des ses attributions, il a eu une altercation avec lui ; que le chef de service a déposé plainte contre lui pour menaces verbales de mort sous condition et sans condition, que M. V. nie avoir proférées ; que, par jugement du Tribunal correctionnel de Monaco du 13 juin 2006, devenu définitif, il a été relaxé du chef de menaces verbales de mort sans condition et reconnu coupable du chef de menaces verbales avec condition et condamné à un mois d'emprisonnement avec sursis ; qu'à la suite de ces faits, il a été suspendu de ses fonctions par décision du Ministre d'État du 27 avril 2006 ; que, par une lettre du 24 août 2006, le Directeur de la Fonction publique et des ressources humaines lui a fait connaître qu'il envisageait son licenciement et le convoquait pour être entendu en ses explications ; que l'audition a eu lieu le 14 septembre 2006 ; que le licenciement a été prononcé le 25 septembre 2006 ;

Attendu qu'il s'agit d'une décision administrative susceptible d'être déférée au Tribunal Suprême ; qu'elle fait grief au requérant, qui l'a attaquée dans le délai de recours ;

Attendu que les agents de la fonction publique monégasque sont régis par le seul statut défini par la loi n° 975 du 12 juillet 1975, selon l'article 2 de laquelle « ont la qualité de fonctionnaire, au sens de la présente loi, les personnes nommées dans l'un des emplois permanents de l'État et titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative », et qui interdit de recruter des agents contractuels en vue d'occuper des emplois permanents de l'État, aucun texte n'autorisant à recourir à des agents contractuels pour d'éventuels emplois non permanents ; que le « Règlement général applicable aux agents contractuels ou suppléants de l'État », à l'article 18 duquel s'est référé le Ministre d'État, qui n'a aucune valeur réglementaire et n'a pas été publié au « Journal de Monaco », est un acte inexistant ; que M. V. doit être assimilé à un fonctionnaire de l'État ; qu'il aurait dû bénéficier des garanties disciplinaires prévues par la loi n° 975 et l'Ordonnance n° 6365 du 17 août 1978 fixant les conditions de son application ; que le licenciement sans préavis ni indemnité, correspondant à une révocation, aurait dû, en application de ladite loi, être décidé par le Conseil de Gouvernement après consultation du Conseil de discipline ce qui n'a pas été fait ;

Attendu que, dans la mesure où la qualité de fonctionnaire de fait serait refusée à M. V., le Ministre d'État, ne pouvant, le Règlement général applicable aux agents contractuels ou suppléants de l'État étant inexistant, prononcer une telle sanction en l'absence de tout texte établissant une sanction disciplinaire comme la révocation ;

Attendu enfin, à titre subsidiaire, que la convocation du 24 août 2006 adressée à M. V. indiquait déjà la sanction disciplinaire qui lui serait infligée ; que la décision de le licencier était donc déjà prise avant son audition ; que les droits de la défense ont ainsi été violés ;

Vu la contre-requête, enregistrée le 24 janvier 2007, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête au motif, tout d'abord, que le Règlement général applicable aux agents contractuels ou suppléants de l'État existe bien, que M. V. en a eu connaissance et en a revendiqué l'application, qu'il ne peut se prévaloir des dispositions de la loi n° 975 puisqu'il n'est pas fonctionnaire, que l'article 18 du Règlement général prévoit diverses sanctions, parmi lesquelles le licenciement sans préavis ni indemnité, ainsi que l'audition préalable de l'intéressé et son droit à la consultation de son dossier procédure qui a été effectivement appliquée à M. V. ; que l'absence de publication du Règlement général invoquée par le requérant ne priverait pas l'autorité administrative du droit de se séparer d'un agent dont le comportement est devenu incompatible avec son maintien dans le service ; que la convocation de M. V. à l'entretien préalable l'a informé de la sanction envisagée, ce qui ne signifiait ni expressément ni implicitement que la sanction aurait été déjà arrêtée ; que les droits de la défense ont bien été respectés ;

Vu la réplique, enregistrée le 23 février 2007, par laquelle M. V. précise sa situation administrative ; qu'étant employé par l'État monégasque pour occuper un poste permanent dans un service public administratif de l'État, il lui était lié par un contrat administratif non écrit, mais était, comme tous les agents publics, dans une situation légale et réglementaire, dont le régime statutaire ne pouvait être que le statut des fonctionnaires de l'État prévu par la loi n° 975 du 12 juillet 1975 ; que le Règlement général applicable aux agents contractuels ou suppléants de l'État, n'a aucune valeur légale ou réglementaire ; que sa signature par M. V. ne lui a donné aucune valeur juridique ; que M. V. ne pouvait être licencié à titre de sanction qu'en application des dispositions de la loi du 12 juillet 1975 et de l'Ordonnance du 17 août 1978 ; que de la lettre du 24 août 2006 portant convocation à l'entretien préalable, il résulte que la décision de le licencier pour faute, sans préavis ni indemnité, était déjà prise ;

Vu la duplique, enregistrée le 23 mars 2007, par laquelle le Ministre d'État fait les mises au point suivantes : M. V. reconnaît être lié à l'Administration monégasque par un contrat de droit public mais affirme être dans une situation légale et réglementaire régie par la loi du 12 juillet 1975 ; or il n'est pas possible de se trouver à la fois dans une situation contractuelle et dans une situation légale et réglementaire ; le Règlement général applicable aux agents contractuels ou suppléants de l'État auquel renvoie la lettre d'engagement du 29 août 1989 a été approuvé et signé par M. V. ; ses dispositions ont ainsi acquis une valeur contractuelle ; l'alinéa 1er de l'article 4 de la loi du 12 juillet 1975 n'a eu ni pour objet ni pour effet de réserver aux seuls fonctionnaires la possibilité d'occuper des emplois permanents de l'État ; les débats parlementaires confirment que le statut des fonctionnaires n'a jamais été conçu comme devant s'appliquer aux agents non titulaires de l'État ; le Règlement général, qui devait seul s'appliquer, a été exactement appliqué ; la lettre de convocation adressée à M. V. n'évoquait nullement la sanction qui serait finalement prise à l'issue de l'entretien mais se contentait de rappeler la procédure prévue par l'article 18 du Règlement général ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90 B 1° ;

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

Vu la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires ;

Vu l'Ordonnance du 8 mai 2007 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du 27 juin 2007 ;

Oùï M. Pierre Delvolvé, vice-président du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Me Carrasco, avocat au barreau de Nice, pour M. D. V. ;

Oùï Me Molinié, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour l'État de Monaco ;

Oùï Mme le Procureur général en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant que M. D. V. a été recruté au service de la circulation comme agent non titulaire de l'État, pour une durée d'un an à compter du 12 juillet 1989 ; que son engagement a été ensuite renouvelé par périodes successives de trois ans en 1990, 1993 et 1996, puis pour une période de cinq ans à compter du 12 juillet 1999 ; qu'à compter du 13 juillet 2004, il a continué à exercer les fonctions pour lesquelles il avait été recruté au service de la circulation ;

Considérant que les modalités de recrutement de M. V. lui donnaient la qualité d'agent contractuel de droit public de l'État ; que son maintien en fonction à l'issue du dernier contrat par lequel il avait été renouvelé a eu pour effet de donner naissance à un nouveau contrat pour une même durée que le précédent ;

Considérant que la qualité d'agent contractuel de droit public ne fait pas obstacle à ce que l'intéressé puisse attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal Suprême, en vertu de l'article 90, B, 1° de la Constitution susvisé, les décisions administratives, telles les sanctions disciplinaires, dont il fait l'objet ; que, par suite, le recours dirigé par M. V. contre la décision du Ministre d'État de le licencier sans préavis ni indemnité, présenté dans le délai de recours, est recevable ;

Considérant, d'une part, que la loi susvisée du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État n'a eu ni pour objet ni pour effet d'exclure le recrutement d'agents non titulaires, d'autre part, que la référence par les lettres

d'engagement de M. V. « à toutes les obligations et interdictions qui s'imposent aux fonctionnaires de l'État en vertu de leur statut » n'ont eu non plus ni pour objet ni pour effet de donner à M. Veuillet la qualité de fonctionnaire ; que M. V. ne peut donc invoquer le bénéfice des dispositions de la loi portant statut des fonctionnaires ;

Considérant, par suite, que M. V. n'est pas fondé à soutenir que le Ministre d'État a méconnu les dispositions de l'article 42 de la loi susvisée du 12 juillet 1975 selon lesquelles les sanctions telles que la révocation sont prononcées par Ordonnance souveraine après consultation et sur proposition du Conseil de discipline ;

Considérant que, pour infliger à M. V. la sanction du licenciement sans préavis ni indemnité, le Ministre d'État s'est fondé sur l'article 18 du « Règlement général applicable aux agents contractuels ou suppléants de l'État » ; que ledit règlement général, qui n'a été adopté par aucune autorité investie du pouvoir législatif ou du pouvoir réglementaire, est un simple document dépourvu de toute valeur juridique, auquel sa signature par M. V. n'a pu donner une nature contractuelle ; que la décision fondée sur ledit règlement est entachée de défaut de base légale ;

Mais considérant que, lorsqu'il constate que la décision contestée devant lui aurait pu être prise sur un fondement autre que celui dont la méconnaissance est invoquée, le juge de l'excès de pouvoir peut substituer ce fondement à celui qui a servi de base légale à la décision attaquée ; qu'une telle substitution relevant de l'office du juge, celui-ci peut y procéder le cas échéant de sa propre initiative au vu des pièces du dossier ;

Considérant qu'aux termes de la première lettre d'engagement de M. V., en date du 29 août 1989, à laquelle il est expressément renvoyé par les lettres d'engagement ultérieures, « Vous serez soumis à toutes les obligations et interdictions qui s'imposent aux fonctionnaires de l'État en vertu de leur statut. En cas de manquement grave ou de violations répétées à ces prescriptions, il pourra être mis fin, sans indemnité, à votre engagement » ; que d'ailleurs à défaut de texte particulier spécifiant les sanctions applicables à un agent public non fonctionnaire, l'autorité hiérarchique peut, sous le contrôle du juge, mettre fin à ses fonctions, le cas échéant sans préavis ni indemnité, en raison de la gravité des fautes commises par l'intéressé, après avoir, conformément au principe général des droits de la défense, mis à même l'intéressé de prendre connaissance de son dossier et de présenter ses observations ;

Considérant que le Ministre d'État a considéré comme une faute disciplinaire justifiant une sanction le fait pour M. V. d'avoir eu un comportement verbal déplacé et proféré des menaces et insultes à l'encontre de son chef de service ;

Considérant que, par lettre du 24 août 2006, le Directeur de la Fonction publique et des ressources humaines a informé M. V. qu'il envisageait de le licencier pour faute, sans préavis ni indemnité, et l'a invité à être entendu en ses explications, avec possibilité de se faire assister par un défenseur de son choix, et lui a rappelé son droit de consulter son dossier à la Direction ;

Considérant que le fait pour le Directeur de la Fonction publique et des ressources humaines d'avoir écrit qu'il envisageait de licencier M. V. ne signifie pas que la décision était déjà prise ; qu'il permettait au contraire à M. V. de faire valoir ses observations autant sur la nature que sur les motifs de la sanction ; que M. V., ayant pu faire valoir ses observations et consulter préalablement son dossier, n'est pas fondé à soutenir que les droits de la défense ont été violés ;

Considérant que, par suite, sa requête doit être rejetée ;

Décide :

### **Article 1er**

La requête de M. V. est rejetée.

### **Article 2**

Les dépens sont mis à la charge de M. V.

### **Article 3**

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