

Tribunal Suprême, 17 mai 2010, Dame N. B. c/ Ministre d'État

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	17 mai 2010
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématique</i>	Fonction publique civile et militaire

Lien vers le document : https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2010/05-17-464815_C

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Fonctionnaires et Agents publics

Loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État. Ordonnance souveraine n° 6.365 du 17 août 1978 fixant les conditions d'application de ladite loi - Décision administrative de refus de réintégration - Défaut de motifs justificatifs de la décision administrative

Recours pour excès de pouvoir

Décision administrative de maintien d'office en position de disponibilité - Méconnaissance de la disposition réglementaire applicable - Décision illégale (oui) -

Recours en indemnisation

Annulation de la décision administrative - Préjudice moral - Allocation d'une indemnité - Montant fixé par la juridiction - Préjudice matériel - Perte de revenus - Renvoi devant l'Administration pour liquidation et paiement de l'indemnité

Le Tribunal Suprême,

Séageant et délibérant en assemblée plénière,

Vu la requête de Mme N. B., enregistrée au Greffe général le 19 mai 2009, tendant d'une part à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel n° 2009-133 du 16 mars 2009 la maintenant d'office en position de disponibilité jusqu'au 31 janvier 2010, d'autre part à la condamnation de l'État à lui verser la somme de 42 641,61 euros en réparation des préjudices subis

Ce faire,

Attendu que, selon la requête, Mme B., titularisée dans la fonction publique monégasque en qualité d'agent de police par Ordonnance Souveraine du 14 octobre 1993, a, lorsqu'elle n'a plus rempli les conditions d'aptitude physiques nécessaires à son maintien dans ces fonctions, été nommée, en qualité d'hôtesse d'accueil au Stade Louis II par Ordonnance Souveraine n° 14.876 du 4 mai 2001. Atteinte, quelques années plus tard, d'une dépression, elle a, sur proposition de la commission médicale des congés de maladie et des invalidités, été placée en congé de longue durée du 23 mai 2005 au 17 avril 2006, congé ultérieurement prolongé jusqu'au 31 mai 2007. Par avis des 15 et 27 mai 2007 la commission médicale des congés de maladie et des invalidités l'a jugée apte à exercer ses fonctions, mais a précisé que, compte tenu de la pathologie présentée, la reprise du travail ne pourrait s'effectuer au poste précédemment occupé, un changement de lieu d'affectation étant nécessaire dans la mesure des possibilités existantes. L'administration l'a alors autorisée, par décision du 16 mai 2007, à reprendre son service à compter du 1er juin 2007. Toutefois, bien qu'ayant été rémunérée, elle ne s'est vue proposer aucun poste. De surcroît, elle a été mise en disponibilité d'office, par arrêté ministériel du 28 janvier 2008, pour une durée d'un an à compter du 1er février 2008 sur le fondement de l'article 47 1°) de l'Ordonnance Souveraine n° 6.365 du 17 août 1978 fixant les conditions d'application de la loi n° 975 du 12 juillet portant statut des fonctionnaires de l'État. Enfin, nonobstant sa demande de réintégration du 19 novembre 2008, elle a, par l'arrêté ministériel attaqué du 16 mars 2009, été maintenue d'office en position de disponibilité jusqu'au 31 janvier 2010 ;

Attendu qu'au soutien de ses conclusions aux fins d'annulation de l'arrêté ministériel du 16 mars 2009, Mme B. fait, d'abord, valoir l'illégalité de l'arrêté ministériel du 28 janvier 2008 la plaçant en disponibilité d'office pour violation de l'article 47 de l'Ordonnance Souveraine n° 6.365 du 17 août 1978 fixant les conditions d'application de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État, elle relève qu'aux termes de l'article 47 (chiffre 1°) la mise en disponibilité d'office ne peut intervenir que « *lorsque, en raison de son état de santé, un fonctionnaire ne peut reprendre ses fonctions à l'expiration d'un de ses congés de maladie ou de l'une de ces périodes, sans pour autant devoir être mis à la retraite d'office pour invalidité* » ; que tel n'était plus son cas en janvier 2008, l'Administration l'ayant, par décision du 16 mai 2007 autorisée à reprendre son service à compter du 1er juin 2007, peu important que, nonobstant cette décision, celle-ci se soit abstenue de lui attribuer l'emploi qu'elle était en droit d'occuper, tout en lui versant son traitement ;

Elle soutient ensuite que l'arrêté ministériel du 16 mars 2009 reconduisant sa mise en disponibilité d'office est entaché d'une triple illégalité :

1°) pour porter atteinte au principe de non-rétroactivité, pour prendre effet au 1er février 2009, antérieurement à son entrée en vigueur le 21 mars 2009 ;

2°) par voie de conséquence, pour maintenir une mise en disponibilité d'office décidée par un arrêté ministériel lui-même entaché de nullité ;

3°) pour violer les dispositions des articles 47 et 49 de l'Ordonnance Souveraine n° 6.365 du 17 août 1978, précitée, dans la mesure où la mise en disponibilité d'office ne peut, selon l'article 47, être décidée que lorsque l'impossibilité de reprendre les fonctions précédemment occupées est liée à l'état de santé de l'agent, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce, de sorte qu'elle aurait dû, selon l'article 49 susvisé, être réintégrée dans un emploi vacant correspondant à son grade ou à défaut de vacance, dans un emploi en surnombre temporaire ;

Attendu que, pour réparer les préjudices causés par les deux décisions incriminées, Madame B. demande la condamnation de l'État au paiement de la somme de 42 641,61 €, à parfaire, soit 10 000 € au titre du préjudice moral, 27 641,61 € au titre du préjudice matériel au 31 janvier 2009, pour perte de salaire et 5 000 € de frais d'avocat notamment.

Vu, la contre-requête, enregistrée au Greffe général le 20 juillet 2009, du Ministre d'État, tendant au rejet de la requête par les motifs : que le moyen pris de l'illégalité prétendue de l'arrêté ministériel du 28 janvier 2008 est inopérant Mme B. n'ayant pas attaqué cette décision dans les délais de recours et étant irrecevable à invoquer par voie d'exception l'illégalité d'un acte individuel ;

qu'en ce qui concerne l'arrêté ministériel du 16 mars 2009 la rétroactivité conférée à l'arrêté litigieux n'est pas illégale, l'autorité administrative pouvant, par exception, donner un effet rétroactif à ses décisions pour combler un vide juridique et éviter une discontinuité dans la situation d'un fonctionnaire comme en l'espèce et, qu'à la supposer illégale celle-ci ne pourrait justifier qu'une annulation partielle pour la période antérieure au 21 mars 2009 ; que le moyen pris de l'illégalité de cet arrêté par voie de conséquence de la prétendue illégalité de l'arrêté ministériel du 28 janvier 2008 est inopérant Mme B. n'étant ni recevable ni fondée à invoquer l'exception d'irrecevabilité d'un acte qui a épuisé ses effets le 1er février 2009 et qui est juridiquement distinct de l'arrête ministériel de 2009, même s'il mentionne le terme « *maintien* » de la disponibilité d'office ; que l'arrêté ministériel ne méconnaît ni le 1° de l'article 47 ni, par voie de conséquence, les dispositions de l'article 49 de l'ordonnance souveraine n° 6.365 du 17 août 1978, la situation de Mme B. rentrant exactement dans le cadre de ces articles, car c'est précisément l'état de santé de Mme B., en l'occurrence la « *pathologie présentée* » qui selon la décision de la commission médicale l'empêchait de reprendre ses fonctions au sens de l'article 47, en la réintégrant dans son « *ancien emploi* » comme l'exige l'article 49. En l'espèce l'autorité administrative n'avait pas d'autre possibilité que celle critiquée pour régler sa situation, dans le respect des textes, compte tenu de son état de santé. C'est d'ailleurs sur ce fondement que Mme B. avait fait l'objet d'une première mise en disponibilité qu'elle n'a pas contestée ; que le rejet de la requête en annulation entraîne par voie de conséquence le rejet de conclusions indemnitaires au demeurant non justifiées.

Vu la réplique de Mme B., enregistrée le 17 août 2009, concluant à l'annulation de la décision attaquée par les mêmes motifs que précédemment et, y ajoutant, demande que les références aux décisions de justice rendues par une juridiction étrangère, en l'occurrence le Conseil d'État français, invoquées dans la contre-requête et non communiquées, soit écartées des débats ; elle précise :

- Sur sa situation administrative : que la dépression nerveuse dont elle a souffert, alors qu'elle était hôtesse, a été provoqué par le harcèlement moral dont elle a été victime de la part de son chef de service, que la commission médicale a cherché à la protéger, que l'inaptitude ne réside pas en sa personne mais en celle de son chef, car que celui-ci vienne à être déplacé et la condition avancée par la commission médicale n'avait plus de raison d'être ;

- Sur l'exception d'illégalité de l'arrêté ministériel du 28 janvier 2008 : que celle-ci peut être invoquée pour être liée à la décision attaquée, qui n'a pour objet que d'en maintenir les effets et car pour apprécier la légalité de la seconde il convient d'apprécier la légalité de la première.

- Sur l'arrêté du 16 mars 2009 :

- que la non rétroactivité de l'arrêté attaqué justifie non une annulation partielle mais une annulation totale, car l'arrêté de maintien en disponibilité est intervenu en mars 2009, alors qu'elle n'était plus en position de disponibilité l'arrêté de placement en position de disponibilité ayant épuisé ses effets le 1er février 2009 ;

- que, contrairement à ce qu'affirme le ministre d'État, les termes employés par la commission médicale « *la pathologie présentée* » constituent une réserve par laquelle la commission a entendu la soustraire au harcèlement moral de son chef de service sans la rendre inapte à la reprise de ses fonctions

- qu'au vu de la décision de la commission médicale et des dispositions de l'article 49 alinéa 2, chiffre 1°, de l'Ordonnance souveraine précitée elle aurait dû être réintégrée de droit, non dans son ancien poste, mais dans un emploi vacant correspondant à son grade où, à défaut de vacance, être réintégrée en surnombre temporaire et qu'à supposer que son état de santé rende impossible sa réintégration il aurait alors appartenu à l'administration d'ordonner sa mise à la retraite d'office pour invalidité ;

- que l'absence d'amélioration de sa pathologie entre la mise et le maintien en disponibilité, invoquée dans ses conclusions par l'administration, ne résulte d'aucun examen médical et est démenti par l'autorisation d'embauche et de permis de travail qu'elle a obtenue pour un contrat de vendeuse pour une durée de six mois ;

- que l'exception au principe de non rétroactivité issue de la jurisprudence du Conseil d'État français ne concerne que les textes réglementaires, dans la seule mesure où ces textes sont indispensables, ce qui n'est pas le cas en l'espèce s'agissant d'une décision individuelle, dont le caractère tardif n'est dû qu'à l'inaction ou à la négligence de l'administration.

Vu la duplique du Ministre d'État, enregistrée le 17 septembre 2009, produisant les décisions du Conseil d'État français auquel il était fait référence, concluant au rejet de la requête par les mêmes motifs que précédemment et au surplus :

- que l'allégation de Mme B. selon laquelle sa dépression nerveuse serait la conséquence d'un prétendu harcèlement moral de son chef de service, qui aurait dû être déplacé pour lui conserver son poste, est inopérante ;
- que contrairement aux allégations de la requérante les deux arrêtés de 2008 et 2009 ne sont pas liés mais distincts ;
- que l'exception au principe de non rétroactivité n'est pas limitée aux actes réglementaires mais s'applique aux décisions individuelles en matière de fonction publique du fait de la complexité des procédures d'élaboration de certaines décisions ; qu'à tout le moins une éventuelle annulation serait nécessairement limitée dans le temps ;
- que la « *pathologie présentée* » mentionnée par la Commission médicale ne vise pas les causes de son état dépressif ; que l'absence d'amélioration de cette « *pathologie* », non contredite par le fait que la requérante ait pu être recrutée comme vendeuse pour une période de six mois, justifiait son maintien en disponibilité pour une nouvelle période d'un an.

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

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

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2.984 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 de l'État ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 6.365 du 17 août 1978 fixant les conditions d'application de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État :

Vu l'ordonnance du 4 juin 2009 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALLMONTAGNIER membre suppléant en qualité de rapporteur ;

Vu l'ordonnance du 23 mars 2010 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 3 mai 2010 ;

Oùï Madame INGALL-MONTAGNIER, membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître CARRASCO, pour Mme B. ;

Oùï Maître MOLINIE, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour l'État de Monaco ;

Oùï le Ministère Public en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant que Madame N. B., nommée en qualité d'hôtesse d'accueil au Stade Louis II par Ordonnance Souveraine du 4 mai 2001, mise en disponibilité d'office par arrêté ministériel du 28 janvier 2008 pour une durée d'un an en application du chiffre 1° de l'article 47 de l'Ordonnance souveraine n° 6.365 du 17 août 1978 fixant les conditions d'application de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État, a conformément à l'article 49 de cette même ordonnance, sollicité sa réintégration par lettre du 19 novembre 2008 ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article 49 de l'Ordonnance Souveraine n° 6.365 du 17 août 1978 fixant les conditions d'application de la loi n° 975 du 12 juillet portant statut des fonctionnaires de l'État : « *Le fonctionnaire mis en disponibilité doit solliciter sa réintégration deux mois au moins avant l'expiration de la période de disponibilité en cours. La réintégration a lieu dans les conditions ci-après : 1°) Si la mise en disponibilité a été prononcée en application des chiffres 1° et 2° de l'article 46 et du chiffre 1° de l'article 47, la réintégration est de droit dans l'ancien emploi ou, en cas d'impossibilité, dans un emploi vacant correspondant au grade de l'intéressé. À défaut de vacance, la réintégration est faite en surnombre temporaire* » ;

Considérant que Mme B. a sollicité sa réintégration deux mois au moins avant l'expiration de sa période de disponibilité, prononcée en application du chiffre 1° de l'article 47 ; que la commission médicale des congés de maladie et des invalidités l'a déclarée apte à sa fonction le 29 mai 2007 ; que le Ministre d'État ne justifie d'aucun élément nouveau de fait ou de droit qui rendrait impossible sa réintégration dans les conditions fixées par les dispositions précitées ; qu'ainsi en la maintenant d'office en position de disponibilité par arrêté du 16 mars 2009 le Ministre d'État a violé l'article 49-1° de l'Ordonnance Souveraine du 17 août 1978 ;

Sur la demande d'indemnité :

Considérant que, en application de l'article 90-B-2° de la Constitution, Mme B. est fondée à obtenir les indemnités qui résultent de l'annulation de la décision attaquée ;

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation du préjudice moral subi par Mme B. du fait de la décision annulée en condamnant l'État à lui verser une indemnité de 3 000 euros ; qu'en ce qui concerne le préjudice correspondant à la perte de revenus dont elle a été illégalement privée, en l'absence de pièces justificatives jointes à la requête, il convient de la renvoyer devant l'administration pour qu'il soit statué sur sa demande ; que les autres demandes indemnitaires ne sont assorties d'aucune justification permettant d'en apprécier le bien fondé.

Article 1er

L'arrêté ministériel n° 2009-133 du 16 mars 2009 maintenant d'office Madame N. B., hôtesse d'accueil au stade Louis II, en position de disponibilité jusqu'au 31 janvier 2010 est annulé.

Article 2

L'État est condamné à verser à Madame N. B. la somme de 3 000 euros en réparation du préjudice moral.

Article 3

Madame N. B. est renvoyée devant l'administration pour la liquidation et le paiement de l'indemnité au titre de la perte de revenus résultant de l'arrêté ministériel n° 2009-133.

Article 4

Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5

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

Article 6

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