

## Tribunal Suprême, 29 mai 2013, Dame C. B. c/ État de Monaco

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	29 mai 2013
<i>IDBD</i>	11349
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Procédure administrative ; Constitution, dissolution et actes relatifs à la vie de la société

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2013/05-29-11349>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

### Recours pour excès de pouvoir

S.A.M. dénommée « Centre d'Hémodialyse Privé de Monaco » - Arrêté Ministériel désignant la personne physique chargée de la responsabilité exclusive de la personne morale - Désignation assimilable à la nomination à des fonctions distinctes et détachables au sein de la société - Caractère rétroactif de la décision administrative juridiquement justifié - Décision administrative illégale (non)

### Recours en indemnisation

Rejet de la requête - Rejet corrélatif du recours en indemnisation

---

## LE TRIBUNAL SUPRÊME

Siégeant et délibérant en assemblée plénière

Vu la requête présentée par Madame C. B., enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 21 août 2012 sous le numéro TS 2012-11, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel n° 2012-327 du 14 juin 2012, publié au Journal officiel de Monaco du 22 juin 2012, dont l'article 1er, modifiant l'article 2 de l'arrêté ministériel n° 88-080 du 29 janvier 1988 modifié, place le Centre d'Hémodialyse Privé de Monaco sous la responsabilité du Docteur Christophe ROBINO ou, en cas d'empêchement, de Mme L. C., épouse B., administrateur délégué, avec effet rétroactif à compter du 23 avril 2012, ainsi que la condamnation de l'État de Monaco à lui verser la somme de 20 000 € en réparation des préjudices subis, la communication de la procédure au Docteur Christophe ROBINO et à Mme L. C., épouse B. et la condamnation de l'État de Monaco aux entiers dépens.

### Ce faire :

Attendu que, par arrêté ministériel n° 87-109 du 5 mars 1987, le Gouvernement a autorisé et approuvé les statuts de la société anonyme monégasque dénommée « Centre d'Hémodialyse Privé de Monaco » (C.H.P.M.) et que, par arrêté ministériel n° 88-080 du 29 janvier 1988, le C.H.P.M. a été autorisé à exercer ses activités sur le territoire de la Principauté de Monaco dans les locaux qu'il occupe encore à ce jour (32, quai Jean-Charles Rey) et placé « *sous l'exclusive responsabilité du Docteur Henry FITTE* », recruté à cet effet par le Centre ; qu'à son ouverture en janvier 1988, le C.H.P.M. a fonctionné sous la direction du Docteur Henry FITTE, nommé directeur administratif du centre en juin 1988 et administrateur au conseil d'administration de 1989 au mois de mai 2009 ; que c'est dans ce contexte que Mme C. B. a été embauchée le 23 novembre 1987 en qualité de secrétaire de direction par le Centre, avant que, suivant contrat de travail à durée indéterminée du 17 décembre 2003, elle en soit nommée directeur adjoint, puis directeur avec effet au 1er janvier 2008, par avenant n° 1 du 28 janvier 2008 à son contrat de travail ; qu'à la suite de la démission du Docteur FITTE de ses fonctions de directeur médical au sein du C.P.H.M. courant mars 2009 faisant suite au non-renouvellement de son mandat d'administrateur, le Centre a été placé, par arrêté ministériel n° 2009-156 du 2 avril 2009, publié au Journal officiel de Monaco du 10 avril 2009, modifiant l'article 2 de l'arrêté ministériel susvisé du 29 janvier 1988, sous l'« *exclusive responsabilité* » de Mme B. et que celle-ci a été en mesure d'exercer normalement ses responsabilités jusqu'à la nomination de Mme L. B. en qualité d'administrateur délégué du Centre lors du conseil d'administration du 18 mai 2011 ; qu'à compter de cette nomination, Mme B. n'a cessé de contester ses prérogatives, ignorant l'arrêté ministériel susvisé du 2 avril 2009 et la cantonnant à un rôle d'exécution de ses propres décisions ; que c'est dans ce contexte que, recevant le 26 mars 2012 un courriel de Mme B. lui transmettant aux fins de règlement trois factures d'un montant de 5 573,23 € chacune à payer par le Centre à la société HELLES DEVELOPPEMENT, société avec laquelle le Centre avait à l'insu de la requérante signé le 1er janvier 2012 une convention de prestations de services et dans laquelle Mme B. exerçait les fonctions de directeur général, Mme B., soupçonnant que les prestations étaient fictives, a proposé d'adresser la convention et les factures au commissaire aux comptes par mail du 12 avril 2012 ; qu'un conflit s'étant alors élevé entre Mme B. et Mme B., la requérante a été placée en « *congé forcé* » à partir du 19 avril 2012 ; qu'expliquant son attitude par sa qualité de « *responsable exclusive du centre* » telle que figurant dans l'arrêté ministériel susvisé du 2 avril 2009, la requérante a été sommée par le président du conseil d'administration du Centre, Monsieur M., par lettre en date du 25 avril 2012, de reprendre son travail et de se soumettre aux décisions prises par Mme B. ; que par lettre en date du 30 avril 2012 adressée à Monsieur M., la requérante n'a accepté de reprendre ses fonctions à compter du 7 mai suivant qu'à la condition qu'elle puisse reprendre ses fonctions de responsable exclusive du Centre hors la présence de Mme B. ; que par lettre en date du 4 mai 2012, Monsieur M. a à nouveau mis en demeure Mme B. de reprendre ses fonctions le 7 mai 2012 ; que la requérante s'est présentée au Centre le 7 mai 2012, mais, y constatant la présence de Mme B., l'a quitté pour informer Monsieur le Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et de la Santé de cette situation ; que par lettre en date du 7 mai 2012, Mme B. a cru pouvoir reprocher à la requérante de s'être placée en situation d'abandon de poste, ce que l'intéressée a contesté par lettre du 17 mai 2012 ; que par lettre en date du 25 mai 2012, Monsieur M. a reproché à la requérante le fait d'avoir saisi l'autorité de tutelle, de s'être rendue coupable d'abandon de poste et de faits d'insubordination ; qu'alors que la requérante a proposé, par lettre du 4 juin 2012, de résoudre le conflit

à l'amiable, Monsieur le Conseiller de Gouvernement pour les Affaires Sociales et de la Santé qui l'avait reçue le 18 mai 2012 s'est contenté de prendre acte par lettre du 30 mai 2012 de sa lettre du 25 avril 2012 sans prendre position sur le conflit l'opposant au Centre, et aucune suite n'a été donnée à sa proposition de règlement amiable ; qu'excédée par le harcèlement moral exercé à son encontre, Mme B. a « *mentalement craqué* » au point d'être placée en congé maladie du 1er juin au 31 juillet 2012, le médecin du travail la déclarant « *inapte temporairement* » le 1er juin 2012, puis « *inapte définitivement à tout poste dans l'entreprise* » le 30 juillet 2012 ; que par lettre du 25 juillet 2012, reçue le 27 juillet 2012, Mme B. a été licenciée par le Centre pour faute grave, cependant que, par arrêté ministériel n° 2012-327 du 14 juin 2012, publié au Journal officiel de Monaco du 22 juin 2012, le Centre a été placé sous la responsabilité exclusive du Docteur Christophe ROBINO ou, en cas d'empêchement, de Mme L. C., épouse B., administrateur délégué, à compter du 23 avril 2012 ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, Madame B. soutient, sur la recevabilité, qu'elle a un intérêt à agir à l'encontre de la décision du 14 juin 2012, dès lors que, dans le conflit l'opposant à Mme B., elle a agi en sa qualité d'« *exclusive responsable du Centre* » désignée comme telle par arrêté ministériel susvisé du 2 avril 2009 et que seul le retrait de cet arrêté par l'arrêté attaqué avec effet rétroactif au 23 avril 2012 rend fondé son licenciement pour insubordination et abandon de poste, pouvant alors être réputée n'avoir agi qu'en sa qualité de simple directeur du Centre soumis aux directives des administrateurs ; qu'en outre, son recours contentieux enregistré le 21 août 2012 à l'encontre de l'arrêté attaqué publié au Journal officiel de Monaco le 22 juin 2012 et qui ne lui a pas été notifié, soit dans le délai de deux mois suivant sa publication, est recevable ;

Attendu que, pour obtenir l'annulation de l'arrêté ministériel attaqué du 14 juin 2012, Mme B. fait valoir qu'il est entaché d'une violation du principe de non-rétroactivité des actes administratifs en tant qu'il a mis fin rétroactivement à ses fonctions d'« *exclusive responsable du Centre* » sans autorisation du législateur ;

Attendu que, pour obtenir la condamnation de l'État au versement d'une somme de 20 000 € en réparation des préjudices subis, la requérante fait valoir que les services de Monsieur le Conseiller du Gouvernement pour les Affaires Sociales et de la Santé ont manqué de transparence à son égard en s'abstenant de l'informer lors de la réunion du 18 mai 2012 qu'ils étaient saisis depuis le 23 avril 2012 d'une demande de Monsieur M. tendant à ce que Mme B. soit remplacée dans ses fonctions de responsable exclusive du Centre par le Docteur ROBINO et Mme B., et qu'en conférant une portée rétroactive à l'arrêté du 14 juin 2012 alors qu'ils connaissaient l'existence du conflit l'opposant à Monsieur M. et à Mme B., ils l'ont privée du bénéfice de l'arrêté ministériel du 2 avril 2009, le choc ressenti à l'annonce de cet effet rétroactif, aggravant son état de santé, étant à l'origine d'un préjudice moral évalué à la somme de 15 000 € ;

Attendu que la requérante évalue en outre à la somme de 5 000 €, représentant les frais de procédure exposés pour faire valoir ses droits, le préjudice matériel subi au titre du comportement fautif de Monsieur le Conseiller du Gouvernement pour les Affaires Sociales et de la Santé ;

Attendu enfin que, en application de l'article 18 de l'Ordonnance n° 2983 du 16 avril 1963, il convient d'ordonner la communication de la procédure au Docteur ROBINO, au C.H.P.M. et à Mme B., ceux-ci étant concernés par son recours et l'intérêt d'une bonne administration de la justice commandant qu'ils puissent être autorisés à intervenir à la présente procédure.

Vu la contre requête enregistrée le 29 octobre 2012 au Greffe Général par laquelle S.E. M. le Ministre d'État concluant au rejet de la requête.

Attendu, d'abord, que celle-ci est irrecevable faute d'intérêt donnant à Mme B. qualité pour agir, faisant valoir que la fonction d'« *exclusive responsable* » du Centre n'existe pas, que l'arrêté ministériel ne peut ni la lui conférer ni la lui retirer, qu'il ne peut modifier les fonctions du personnel d'une société privée, même si celle-ci est soumise à autorisation administrative pour l'exercice de ses activités, qu'il se borne à désigner la personne en son sein responsable vis-à-vis de l'autorité administrative notamment en ce qui concerne les prestations de sécurité sociale (en l'occurrence le directeur administratif), qu'il se limite à modifier le nom de la personne sous la responsabilité de laquelle est placé le centre, qu'en l'espèce, il n'a désigné le nouveau responsable avec effet rétroactif que pour voir assurer la continuité de cette responsabilité à compter de la date du 23 avril 2012 à laquelle la requérante n'a plus, de fait, assumé ses fonctions de directeur administratif du Centre en raison du différend l'opposant à Mme B. La requête de Mme B. est ainsi irrecevable à l'encontre de l'arrêté attaqué ne prenant pas partie dans un litige interne à une société privée et ne lui faisant pas grief ;

Attendu, à titre subsidiaire au fond, que le principe de non-rétroactivité des actes administratifs n'est pas absolu, qu'au-delà du cas de la rétroactivité expressément prévue par la loi, la rétroactivité est justifiée par la nécessité de régulariser une situation pendant une période de temps que le retrait ou l'annulation d'un acte administratif illégal ne permet pas de couvrir, qu'en l'espèce, la rétroactivité reprochée à l'arrêté du 14 juin 2012 visait à assurer la continuité de la responsabilité du Centre vis-à-vis de l'autorité administrative pour la période, débutant fin avril 2012, à partir de laquelle Mme B. n'a plus assuré ses fonctions de directeur administratif du Centre ;

Attendu que les conclusions indemnitaires de la requête doivent être rejetées par voie de conséquence du rejet des conclusions d'annulation dirigées contre l'arrêté ministériel n° 2012-327 du 14 juin 2012 et qu'en tout état de cause, en considération de ce que le préjudice allégué, moral notamment, n'est pas établi, l'arrêté attaqué se bornant à désigner le nouveau responsable du Centre vis-à-vis de l'autorité administrative, avec effet rétroactif afférent à la période de conflit durant laquelle Mme B. n'a plus assuré ses fonctions de directeur administratif, mais sans intervenir dans la détermination des compétences du personnel de cette société privée, ne pouvant ainsi avoir occasionné à l'intéressée un quelconque préjudice moral.

Vu la réplique enregistrée le 28 novembre 2012 au Greffe Général par laquelle Madame B. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens.

Attendu qu'elle ajoute, sur la recevabilité, que la personne sous l'exclusive responsabilité de laquelle est placé le Centre pour ce qui est du respect des règles auxquelles ses activités sont soumises, est désignée par le Gouvernement afin de veiller à ce que l'activité médicale du Centre soit exercée en toute conformité avec les règles en vigueur et, si tel n'est pas le cas, d'y remédier ou d'en informer le Gouvernement. N'ayant agi qu'en cette qualité-là dans le conflit l'opposant à Monsieur M. et à Mme B., l'arrêté attaqué en tant qu'il prend effet à compter du 23 avril 2012 fait grief à la requérante, dès lors qu'il ôte toute légitimité à son action du 23 avril au 22 juin 2012.

Attendu que sur le fond, Madame B. ajoute que le Gouvernement ne peut à la fois prétendre que la rétroactivité de l'arrêté est justifiée par la nécessité de régulariser la situation née du fait que l'intéressée n'a plus assuré ses fonctions de directeur administratif du Centre à compter du 23 avril 2012, afin d'assurer la continuité de la responsabilité du centre vis-à-vis notamment de l'autorité administrative, et relever, pour lui dénier tout intérêt à agir, que l'arrêté en cause ne lui confère aucune fonction. De plus, il est inexact de prétendre qu'elle aurait abandonné son poste, qu'au contraire, elle a été placée dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions de responsable du Centre au sens de l'article 2 de l'arrêté ministériel susvisé du 29 janvier 1988 modifié par l'arrêté ministériel susvisé du 2 avril 2009 du fait fautif de Mme B. et de Monsieur M. qui ont entravé son action.

Attendu que sur ses conclusions indemnitaires, l'arrêté ministériel attaqué équivaut à condamner l'action qu'elle a menée et à justifier son licenciement pour faute grave, sans préavis, ni indemnité de licenciement ni versement de l'indemnité de deux ans de salaire prévue à son contrat de travail, et que ce désaveu l'a moralement atteinte.

Vu la duplique enregistrée le 21 décembre 2012 au Greffe Général, par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête.

Attendu que, sur la recevabilité, il ajoute que l'arrêté ministériel attaqué ne saurait avoir imprimé un caractère fautif au comportement de Mme B. en tant que directeur du Centre alors que c'est en conséquence de décisions internes à celui-ci qu'elle a été désignée comme directeur puis licenciée de ces fonctions, l'arrêté ne faisant que tirer les conséquences du changement de responsable du Centre, et que l'arrêté ministériel ne saurait par son effet rétroactif avoir ôté toute légitimité à son action en tant que directeur du Centre du 23 avril au 22 juin 2012 alors qu'elle était placée en congé forcé durant cette période et n'a exercé aucune activité.

Attendu que, subsidiairement au fond, le Ministre d'État ajoute qu'à compter du 23 avril 2012, Mme B. n'a plus exercé ses fonctions de directeur du Centre ni, par voie de conséquence, assuré la représentation de celui-ci auprès des autorités administratives et que la nécessité d'assurer la continuité de cette représentation, en dépit de ce que celle-ci ne constitue pas une « fonction » à proprement parler, impliquait que la désignation du nouveau responsable du Centre vis-à-vis des autorités administratives soit rétroactivement fixée au 23 avril 2012.

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90 B ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'ordonnance du 6 juin 1867 sur la police générale modifiée ;

Vu l'ordonnance souveraine n° 937 du 17 mars 1954 rendant exécutoire la Convention franco-monégasque sur la sécurité sociale signée à Paris le 28 février 1952, modifiée ;

Vu l'Ordonnance du 19 septembre 2012 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Martine LUC-THALER, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu l'ordonnance de soit-communié en date du 28 septembre 2012 de M. le Président du Tribunal Suprême ordonnant la communication de la procédure au Docteur ROBINO, au Centre d'Hémodialyse Privé et à Mme B. ;

Vu l'Ordonnance du 8 avril 2013 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 15 mai 2013 ;

Oùï Madame Martine LUC-THALER, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Gaëtan CARRASCO, Avocat au Barreau de Nice, pour Madame C. B. ;

Oùï Maître Jacques MOLINIE, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France pour le Ministre d'État ;

Oùï Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

*Après en avoir délibéré ;*

Considérant qu'en désignant, à la demande d'une société privée dont les activités sont réglementées, son responsable auprès des autorités administratives, le Ministre d'État ne procède pas à sa nomination dans des fonctions distinctes et détachables de celles que celui-ci occupe au sein de la société ;

Considérant que, par lettre du 25 avril 2012, Mme B. a écrit au Conseiller de Gouvernement pour les affaires sociales et de la santé : « J'ai l'honneur (...) de porter à votre connaissance que depuis mercredi 18 avril 2012 à 13 h 15, je n'exerce plus mes fonctions de directeur responsable du CHPM, en ayant été évincée par Mme L. B., administrateur délégué du Centre » ;

Considérant que la rétroactivité des décisions administratives peut être légale, même en l'absence d'autorisation législative, lorsque cet effet est nécessaire, qu'il s'agisse de combler un vide juridique, de constater ou de tirer les conséquences d'un état de fait ou de droit antérieur ;

Considérant qu'en se bornant à faire rétroagir la représentation du Centre par le Docteur Christophe ROBINO et en cas d'empêchement par Madame L. C. épouse B. à la date à laquelle la requérante, désignée pour ce faire par arrêté ministériel du 2 avril 2009, a cessé d'exercer ses fonctions de directeur du Centre, le Ministre d'État n'a entaché d'aucune rétroactivité illégale sa décision ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation et par voie de conséquence les conclusions à fin d'indemnités doivent être rejetées.

**DÉCIDE :**

Article 1 : La requête de Mme B. est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de Mme B.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise à S.E. M. le Ministre d'État et à Madame Corinne B.