

## Tribunal Suprême, 7 avril 2014, Sieur J.-S. F. c/ État de Monaco

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	7 avril 2014
<i>IDBD</i>	12384
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Pouvoir exécutif et Administration ; Mesures de sûreté et peines ; Fonction publique ; Loi et actes administratifs unilatéraux ; Pouvoir disciplinaire

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2014/04-07-12384>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Fonctionnaires et agents publics

Fonctionnaire - Décision administrative de suspension des fonctions

### Procédure

Désistement du requérant - Acceptation du désistement par l'État de Monaco - Donner acte du désistement par la juridiction

---

## TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2013-1

Affaire :

Monsieur j-s. Fl.

Contre

État de Monaco

### DÉCISION

#### AUDIENCE DU 28 MARS 2014

Lecture du 7 avril 2014

Requête en annulation de la décision du 13 février 2013 par laquelle S. E. le Ministre d'Etat a suspendu M. j-s. Fl. de ses fonctions de conseiller technique au Département des Finances et de l'Economie, avec maintien du bénéfice de l'intégralité de son traitement.

En la cause de :

- Monsieur j-s. Fl., demeurant X à MONACO,

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Jean-Charles S. GARDETTO, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco et plaidant par Maître François-Henri BRIARD, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France ;

Contre :

- L'État de Monaco, ayant pour avocat-défenseur Maître Christophe SOSSO, avocat-défenseur à la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par la S. C. P. PIWNICA-MOLINIÉ, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France ;

### LE TRIBUNAL SUPRÊME

Siégeant et délibérant en Assemblée plénière,

Vu la requête présentée par M. J.-S. F., enregistrée au Greffe Général le 14 mars 2013, et tendant à l'annulation de la décision du 13 février 2013 par laquelle le Ministre d'État l'a suspendu de ses fonctions de conseiller technique au Département des Finances et de l'Économie, avec maintien du bénéfice de l'intégralité de son traitement.

### Ce faire,

Attendu que, selon la requête, M. F., conseiller technique au Département des Finances et de l'Économie depuis le 1er août 2012, s'est vu remettre en mains propres par le Ministre d'État, le 13 février 2013, la décision datée du même jour prononçant la suspension de ses fonctions, avec maintien du bénéfice de l'intégralité de son traitement ; que cette décision est motivée par la circonstance que le Procureur Général venait d'informer le Ministre d'État que M. F. avait été placé en garde à vue pour diverses infractions présumées à la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives et à la loi n° 839 du 23 février 1968 sur les élections nationales et communales, et que ces faits devraient donner lieu à des poursuites pénales à son encontre ; que ces faits se seraient déroulés durant le printemps 2012, lorsque M. F. était chef de cabinet du Président du Conseil National ; que M. F. a en effet été en garde à vue, pendant 3 heures 30 seulement ; que les pièces qui lui ont été alors communiquées ne le mettent pas en cause ; enfin que, à la date de dépôt de la requête aucune mesure de poursuite, d'inculpation ou de mise en examen ne lui a été notifiée ;

Attendu que la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente ; qu'en effet, seule l'autorité hiérarchique d'un fonctionnaire peut prononcer sa suspension ; qu'à l'époque des faits M. F., en raison de ses fonctions de chef de cabinet du Président du Conseil National, était soumis à la seule autorité hiérarchique du Président du Conseil National, lequel était donc seul habilité à le suspendre de ses fonctions s'il y avait lieu ; qu'à supposer même que le Ministre d'État soit compétent, la décision est illégale pour avoir été prise au terme d'une procédure irrégulière en ce qu'il n'a procédé à

aucune vérification ou mesure d'instruction préalable et n'a pas mis M. F. en mesure de présenter ses observations ; que la suspension attaquée est encore illégale en ce qu'elle est insuffisamment motivée au regard des exigences de la loi du 29 juin 2006 ; que, du point de vue de sa légalité interne, la décision attaquée a été prise en méconnaissance de l'article 43 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 en ce qu'une telle décision ne peut être prise qu'en cas de présomption de faute grave, ce que, en l'espèce, ne révèle pas la simple mise en garde à vue dont le requérant a fait l'objet pendant quelques heures ; que la décision est encore entachée d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors que, d'une part, elle vise des textes et des faits totalement étrangers aux fonctions actuelles de M. F. et que, d'autre part, eu égard à la nature et à l'importance de ces fonctions, cette suspension est de nature à nuire au bon fonctionnement du service où M. F. est affecté ; qu'enfin la décision attaquée a été prise en application d'un texte illégal, l'article 43 de la loi n° 975 précitée, en que ce texte prive le fonctionnaire suspendu de toute garantie sur la durée de la suspension dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales, ce qui est contraire au principe de sécurité juridique ; que non seulement la suspension devra être annulée mais en outre l'État devra être condamné à payer la somme de 250.000 € à titre de dommages intérêts en réparation des troubles de toute nature que cette décision lui a causés ;

Vu la contre-requête du Ministre d'État, enregistrée au Greffe Général le 13 mai 2013, tendant au rejet de la requête ;

Attendu que M. F. antérieurement agent du Département des Relations Extérieures, a été affecté dans les services du Conseil National en novembre 2008 avant de devenir chef de cabinet du Président du Conseil National le 5 mars 2010 ; que, parallèlement à ces fonctions, M. F. a entamé une activité politique en devenant président d'une formation politique en avril 2012 ; qu'il a brusquement démissionné de cette fonction en juillet 2012 et demandé à quitter le Conseil National pour revenir dans les cadres de l'administration de l'État où il a été nommé conseiller technique du Département des Finances et de l'Économie le 2 août 2012 ; que le 13 février 2013 le Ministre d'État a été informé par le Procureur Général de la garde à vue de M. F. le 12 février en raison de faits qu'il est soupçonné avoir commis, faits susceptibles de constituer des infractions aux lois n° 1.165 et 839 ; que la procédure engagée par le Parquet Général fait suite à un signalement de la C.C.I.N., elle-même saisie de plaintes d'électeurs monégasques ayant fait l'objet d'un sondage en juin 2012 ; que le Ministre d'État a convoqué M. F. le jour même à un entretien à l'issue duquel lui a été notifiée la décision le suspendant de ses fonctions ; que depuis lors M. F. a été officiellement inculqué le 14 mars 2013, après avoir saisi le Tribunal Suprême d'une requête tendant à l'annulation de la décision de suspension du 13 février ainsi que d'une demande tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de cette décision ; que le Président du Tribunal Suprême a rejeté la demande de sursis par ordonnance du 26 avril 2013 ;

Attendu que la suspension ne peut concerner que les fonctions dont l'agent est en charge au moment où elle intervient ; que l'autorité compétente pour la prononcer ne peut donc être que l'autorité hiérarchique dont l'agent relève à ce même moment ; que le Ministre d'État était ainsi seul compétent pour prononcer la suspension de M. F., redevenu fonctionnaire de l'État relevant des services exécutifs depuis le 1er août 2012 ; qu'au surplus M. F., en sa qualité de chef de cabinet du Président du Conseil National, n'a jamais fait partie des personnels de l'assemblée sur lesquels le Président du Conseil National exerce le pouvoir disciplinaire en application de l'article 9 de la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National ;

Attendu que la mesure de suspension d'un agent public ne constitue pas une sanction disciplinaire mais une mesure provisoire à caractère conservatoire prise dans l'intérêt commun du service et de l'agent pour éviter les inconvénients de la présence dans le service d'un agent susceptible de faire l'objet de poursuites, notamment pénales ; qu'en raison de cette nature, elle ne suppose pas que l'agent fasse effectivement l'objet de poursuites pénales, et elle n'a pas à être précédée ni de la communication du dossier ni d'une procédure contradictoire ; qu'au surplus, en l'espèce, M. F. a pu faire valoir ses observations lors de l'entretien du 13 février 2013 ;

Attendu qu'en droit une mesure de suspension n'entre pas dans le champ des décisions qui doivent être motivées au titre de la loi n° 1,312 du 29 juin 2006 dès lors qu'elle n'est pas une sanction et ne restreint pas l'exercice d'une liberté publique ; qu'en fait la décision attaquée comporte cependant l'énoncé des considérations de fait et de droit sur lesquelles elle se fonde ;

Attendu que la lettre du Ministre d'État du 13 février 2013 énonce de façon précise la nature des infractions et l'imminence des poursuites diligentées à l'encontre de M. F. ; que la gravité de la faute s'évince de la nature des infractions envisagées, mettant en cause le droit au respect de la vie privée, garantie par la loi n° 1,165 du 23 décembre 1993 et la libre expression du vote des Monégasques, garantie par l'article 53 de la Constitution ; qu'eu égard au rang élevé de M. F. dans la hiérarchie administrative, sa participation à la mise en place illégale d'un fichier automatisé d'informations nominatives à finalité électorale serait assurément une faute grave ; que si, comme le soutient M. F.I, les faits seraient principalement imputés au Président du Conseil National, il apparaissait également que M. F., chef de cabinet du Président du Conseil National, était présumé impliqué dans la mise en place de ce fichier ; que la décision attaquée n'est donc entachée d'aucune erreur de droit ;

Attendu qu'une suspension peut être justifiée par des faits sans rapport avec l'exercice des fonctions de l'agent dès lors qu'elle est de nature à porter atteinte à la réputation de l'administration ; que tel est d'autant plus le cas si, comme le souligne M. F., il exerce des fonctions particulièrement importantes au sein du Département des Finances et de l'Économie, fonctions qui supposent une totale confiance de sa hiérarchie ; que la décision attaquée n'est donc pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Attendu que M. F. ne saurait valablement exciper de l'illégalité de l'article 43 de la loi n° 975 du 12 juillet 1975 ; qu'une telle exception est irrecevable devant le Tribunal Suprême statuant en matière administrative ; que le requérant ne peut soutenir que cette disposition méconnaîtrait le principe de sécurité juridique dès lors, d'une part, qu'un tel principe n'a

jamais été reconnu par le Tribunal Suprême et que, d'autre part, il n'y a aucune insécurité juridique en l'espèce, le dernier alinéa dudit article 43 étant très précis sur la durée de la suspension d'un agent faisant l'objet de poursuites pénales ;

Attendu, sur la demande indemnitaire de M. F., que le rejet de la demande d'annulation devra entraîner celui de la demande indemnitaire ; qu'au surplus, M. F. n'a subi aucun préjudice financier dès lors d'une part que l'intégralité de son traitement a été maintenue, que, d'autre part, il n'a subi aucun préjudice moral qui serait la conséquence de la suspension et enfin que le montant très élevé de l'indemnité qu'il demande n'est assorti d'aucune justification ;

Vu la réplique, enregistrées au Greffe Général le 13 juin 2013 par laquelle M. F. maintient les conclusions de sa requête en contestant d'abord la présentation des faits du Ministre d'État avant de reprendre ses moyens de légalité externe et interne et de confirmer sa demande d'indemnité ;

Attendu que la description de la carrière de M. F. présentée par le Ministre d'État n'est pas tout à fait exacte ; qu'en particulier l'engagement politique du requérant remonte à 2009 et qu'il n'a démissionné de ses fonctions de président d'une formation politique que sur exigence du Ministre d'État quand il a souhaité regagner l'administration de l'État ; que le Ministre d'État, qui était informé de l'existence du sondage litigieux et de l'identité de son commanditaire dès mai 2012, a lui-même saisi la CCIN le 21 juin 2012 ; que le Ministre d'État a accepté l'entrée de M. F. au sein de l'administration centrale en toute connaissance de cause ; que M. F. a informé le Conseiller de gouvernement aux Finances en décembre 2012 de l'existence d'investigations judiciaires à Paris, de ses liens avec le commanditaire du sondage et de l'éventualité de son audition ; que le Conseiller de gouvernement aux Finances l'a alors rassuré sur le fait que le dossier était vide ;

Attendu qu'il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi de 2009 tendant à modifier la loi n° 771 de 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National que M. F. était bien placé sous l'autorité du Président du Conseil National ; que l'incompétence du Ministre d'État pour prononcer la suspension contestée est donc certaine ; qu'en se conformant à la position du Procureur Général sans procéder lui-même à un examen de la situation de M. F., le Ministre d'État a méconnu le principe de séparation des fonctions administratives et judiciaires consacré par l'article 6 de la Constitution ; que l'inculpation du requérant étant postérieure à la suspension, elle ne pouvait justifier cette mesure administrative ; qu'une simple interpellation par les services de police ne constitue pas une présomption de faute grave ; que la mesure de garde à vue dont M. F. a fait l'objet a été annulée par la Cour d'appel ; qu'en conséquence, la suspension n'a pas de base légale et n'est pas au surplus correctement motivée ;

Attendu que l'inculpation de M. F. a été postérieure d'un mois à sa garde à vue et que, le jour de la décision attaquée, M. F. n'avait encore fait l'objet d'aucune poursuite pénale ; qu'outre que M. F. a été victime de la violation du principe de la présomption d'innocence, ces circonstances n'étaient pas de nature à justifier la décision attaquée ; qu'au regard de la diversité et de l'importance des dossiers dont M. F. avait la responsabilité au moment de sa suspension, le Ministre d'État ne démontre pas l'absence d'erreur manifeste d'appréciation ; que l'article 43 de la loi n° 975 viole le principe de sécurité juridique ; que rien n'interdit de soulever devant le Tribunal Suprême l'exception d'illégalité d'une disposition législative dès lors que le Tribunal Suprême est à la fois juge administratif et juge constitutionnel ;

Attendu que le préjudice subi par M. F. résulte de la publicité donnée à la suspension et de l'incertitude morale et matérielle dans laquelle il se trouve depuis le 13 février 2013 ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 17 juillet 2013, par laquelle le Ministre d'État relève que M. F. n'établit ni qu'il aurait été contraint à quitter ses activités politiques par le Ministre d'État ni que ce dernier aurait été informé de l'affaire du sondage litigieux avant son affectation au Département des Finances et de l'Économie ;

Attendu que la compétence du Ministre d'État pour prendre la décision attaquée est certaine ; que le Ministre d'État a exercé pleinement sa compétence sans s'estimer lié par le « *signalement* » du Procureur Général ; que la décision attaquée n'a jamais été fondée sur l'inculpation, en effet postérieure, de M. F. ; que ce dernier omet de préciser que l'annulation de sa garde à vue par la Cour d'appel est fondée sur une irrégularité de procédure tandis que la Cour d'appel a rejeté tous les moyens de nullité qu'il avait invoqué contre son inculpation ;

Attendu que les faits signalés au Ministre d'État et en particulier l'imminence de poursuites pénales à son encontre étaient de nature à justifier légalement la suspension ; que le grief selon lequel le maintien de M. F. dans l'exercice de ses fonctions aurait été indispensable au bon fonctionnement de l'administration n'est pas sérieux ; que, à supposer que M. F. ait saisi le Tribunal Suprême en matière constitutionnelle, le principe de sécurité juridique qu'il invoque n'est pas au nombre des droits et libertés garantis par le Titre III de la Constitution ; qu'en tout état de cause l'article 43 de la loi n° 975, qui est tout à fait clair, ne concerne que les conditions pécuniaires de la suspension avec suppression du traitement ; que la situation du fonctionnaire suspendu faisant l'objet de poursuites pénales est différente de celle du fonctionnaire qui ne fait pas l'objet de telles poursuites ; que M. F. n'établit pas que les troubles dans les conditions d'existence qu'il allègue ne seraient pas dus aux procédures pénales dont il a fait l'objet dès lors que son traitement a été maintenu ;

Vu le procès-verbal de clôture de la procédure du 24 juillet 2013 ;

Vu la demande de réouverture de l'instruction présentée le 21 août 2013 pour M. F. ;

Vu l'Ordonnance du Président du Tribunal Suprême du 13 septembre 2013 autorisant M. F. à présenter une triplique dans le délai d'un mois et accordant au Ministre d'État un délai identique pour y répondre ;

Vu la triplique enregistrée au Greffe Général le 14 octobre 2013 concluant aux mêmes fins et par les mêmes moyens que dans ses précédentes écritures, ajoutant que la procédure pénale engagée contre M. F. s'est conclue par une ordonnance de non-lieu en date du 2 août 2013 ;

Vu le mémoire en réponse enregistré au Greffe Général le 8 novembre 2013 par lequel le Ministre d'État relève que le requérant a été autorisé à déposer un mémoire en triplique bien qu'il ait présenté sa demande après l'expiration du délai prévu à cet effet par l'article 22 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 et conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que dans ses précédentes écritures ;

Vu le mémoire aux fins de désistement enregistré au Greffe Général le 13 mars 2014 par lequel M. F. déclare se désister de son recours et demande au Tribunal Suprême de lui en donner acte ;

**Sur ce :**

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution et notamment son article 90 ;

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

Vu la loi n° 975 du 12 juillet 1975 portant statut des fonctionnaires de l'État et notamment son article 43 ;

Vu la loi n° 771 du 25 juillet 1964 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil National et notamment son article 9 ;

Vu la loi n° 1.312 du 29 juin 2006 relative à la motivation des actes administratifs ;

Vu l'Ordonnance du 18 mars 2013 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a nommé M. Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, Vice-président, en qualité de rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 24 janvier 2014 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 28 mars 2014 ;

À l'audience du 28 mars 2014 sur le rapport de M. Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, Vice-président du Tribunal Suprême ;

Où Maître Jacques MOLINIÉ, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'État ;

Où le Ministère Public en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant que, par requête enregistrée au Greffe Général le 13 mars 2014, M. F. a déclaré se désister de la requête susvisée du 14 mars 2013 et sollicite qu'il lui soit donné acte de ce désistement ;

Considérant que le Ministre d'État déclare ne pas s'opposer à ce désistement ;

Considérant que ledit désistement est pur et simple ; qu'il y a lieu, dès lors, d'en donner acte.

**DÉCIDE :**

Article 1er : Il est donné acte du désistement de M. J.-S. F.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de M. J.-S. F.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, chevalier de l'ordre de Saint-Charles, président, Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, officier de l'Ordre de Saint-Charles, vice-président, rapporteur, José SAVOYE, chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, membre titulaire, de Monsieur Frédéric ROUVILLOIS et de Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, membres suppléants,

et prononcé le sept avril deux mille quatorze en présence du Ministère Public par Monsieur Didier LINOTTE, chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Président assisté de Madame Béatrice BARDY, chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en chef.

Le Greffier en Chef, le Président,