Tribunal Suprême, 9 avril 2025, s C c/ État de Monaco

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	9 avril 2025
<i>IDBD</i>	30882
<i>Débats</i>	Audience publique
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Rupture du contrat de travail ; Établissement de santé ; Professions médicales et paramédicales ; Fonction publique civile et militaire

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2025/04-09-30882>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Fonction publique - Procédure contentieuse - Délais - Recevabilité - Procédure disciplinaire - Garanties et formalisme - Harcèlement moral - Responsabilité de l'administration - Pouvoirs du juge administratif

Résumé

La requérante, chef de service dans un établissement hospitalier, a sollicité l'annulation de l'ordonnance souveraine du 1er février 2024 prononçant sa mise à la retraite d'office. Elle a également demandé l'annulation de deux décisions antérieures de suspension, des 20 juillet et 2 août 2023, ainsi que la condamnation de l'État à réparer les préjudices subis. À titre subsidiaire, elle sollicitait également que le Tribunal enjoigne à l'administration de procéder à sa réintégration.

Le Tribunal commence par se prononcer sur la recevabilité des conclusions dirigées contre les décisions de suspension. S'agissant de la décision prise par le Directeur du AB le 20 juillet 2023, le Tribunal constate que la requérante a formé un recours gracieux le 17 août 2023, lequel a fait naître un rejet implicite à l'issue du délai de quatre mois, soit le 17 décembre 2023. Le recours contentieux n'ayant été introduit que le 15 avril 2024, soit au-delà du délai de deux mois prévu par l'article 14 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963, il est jugé tardif. En ce qui concerne la décision du 2 août 2023, prise par le Ministre d'État et notifiée à l'intéressée le 5 août suivant, le Tribunal relève que la requérante n'a pas introduit de recours dans le délai de deux mois à compter de cette notification. Il rappelle que l'absence de mention des voies et délais de recours dans une notification n'entraîne pas nécessairement l'irrégularité de celle-ci. Ainsi, les conclusions dirigées contre ces deux décisions sont déclarées irrecevables.

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la mise à la retraite d'office, le Tribunal examine en premier lieu la régularité de la procédure. Il écarte tout vice dans le déroulement de l'enquête administrative préalable, en relevant que cette enquête ne constitue pas une phase formelle de la procédure disciplinaire et qu'aucune disposition n'imposait la transmission de l'ensemble des éléments du dossier, dès lors que la requérante a pu faire valoir ses observations. Il estime par ailleurs que la composition du conseil de discipline était conforme aux textes applicables, la représentante désignée par le Conseil d'administration du AB siégeant régulièrement à la date de la délibération du 4 décembre 2023. Il rejette également les moyens tirés de l'irrégularité du procès-verbal de cette séance, en relevant que l'absence de paraphe sur chaque page ne contrevient à aucune disposition réglementaire. S'agissant du procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration du 13 décembre 2023, le Tribunal considère que sa non-communication à la requérante n'affecte pas la régularité de la procédure disciplinaire, cette réunion intervenant postérieurement à la clôture de ladite procédure. En ce qui concerne le délai prévu par l'article 78 de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 18 novembre 1999, le Tribunal estime que son dépassement ne constitue pas une cause d'illégalité de la sanction, ce délai n'étant pas prescrit à peine de nullité.

Sur le fond, le Tribunal estime que les faits reprochés à la requérante sont matériellement établis. Il retient que les éléments du dossier font apparaître un ensemble de comportements répétés constitutifs de harcèlement moral au sens de l'article 2 de la loi n° 1.457 du 12 décembre 2017, notamment à travers les témoignages concordants d'agents placés sous son autorité. Ces faits, qui ont entraîné une dégradation des conditions de travail et de la santé de plusieurs agents, sont jugés d'une particulière gravité. Le Tribunal écarte les éléments produits par la requérante (attestations de collègues, échanges de messages) dès lors qu'ils ne suffisent pas à remettre en cause la matérialité des faits reprochés. Il rejette également le moyen tiré de la prescription des faits antérieurs à 2017, aucun texte ne prévoyant une prescription des poursuites disciplinaires dans le statut applicable aux praticiens hospitaliers du AB. Enfin, la sanction de mise à la retraite d'office est jugée proportionnée à la gravité des manquements constatés, à leur répétition ainsi qu'au nombre de victimes.

En conséquence, le Tribunal rejette également les conclusions indemnitaires de la requérante, dès lors qu'aucune illégalité de nature à engager la responsabilité de l'État n'a été retenue. Il rejette enfin les conclusions à fin d'injonction, rappelant qu'il ne lui appartient pas d'adresser des injonctions à l'administration.

L'ensemble des requêtes est donc rejeté.

TRIBUNAL SUPRÊME

TS 2024-11

Affaire :

s C

Contre :

État de Monaco

DÉCISION

Audience du 24 mars 2025

Lecture du 9 avril 2025

Recours en annulation pour excès de pouvoir de l'Ordonnance Souveraine du 1er février 2024 mettant s C en retraite d'office, ainsi que des décisions des 20 juillet et 2 août 2023 la suspendant de ses fonctions.

En la cause de :

s C, née le jma à Nantes (France), de nationalité française, demeurant x1 ;

Ayant élu domicile en l'étude de Maître Xavier-Alexandre BOYER, avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par Maître Elodie MOINE, avocat au barreau de Nice ;

Contre :

L'État de Monaco, représenté par le Ministre d'État, ayant pour avocat-défenseur Maître Alexis MARQUET, et plaidant par Maître f.K, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France ;

LE TRIBUNAL SUPRÊME

Siégeant et délibérant en Assemblée plénière

Vu la requête présentée par s C, enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 15 avril 2024 sous le numéro TS 2024-11, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'Ordonnance Souveraine du 1er février 2024 la mettant en retraite d'office et des décisions des 20 juillet et 2 août 2023 la suspendant de ses fonctions, ainsi qu'à son placement en autorisation d'absence à plein traitement jusqu'à ce qu'elle atteigne l'âge de 65 ans, à l'affichage et à la publication du jugement à venir sous astreinte de 150 euros par jour dans le délai de huit jours à compter de la notification du jugement, à la condamnation de l'État de Monaco à lui verser, outre intérêts et capitalisation des intérêts, les sommes de 13.159,10 euros par mois à compter de la date d'effet de sa mise en retraite d'office et jusqu'à ses 65 ans, de 312.000 euros au titre de son préjudice moral et de 10.000 euros au titre des frais de justice et enfin à la mise des dépens à la charge de l'État ;

CE FAIRE :

Attendu que la requérante expose qu'elle a été engagée, le 11 novembre 2004, en qualité de Chef de service adjoint du service de Gériatrie, de moyen et long séjour, au sein du AB à Monaco ; que, le 13 novembre 2013, elle a été nommée Chef de service au AC, court séjour gériatrie ; qu'à la suite d'accusations de harcèlement moral, qu'elle conteste, elle a fait l'objet d'une mesure de suspension de ses fonctions à titre conservatoire le 20 juillet 2023 par le Directeur du Centre hospitalier, mesure qui a été confirmée par le Ministre d'État le 2 août 2023, puis d'une mise en retraite d'office par l'Ordonnance Souveraine du 1er février 2024 ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, la requérante soutient, en premier lieu, que le Directeur du AB a commis un détournement de procédure en utilisant la procédure disciplinaire dans l'intention de la destituer pour des raisons étrangères à son comportement, lequel a toujours été exemplaire et professionnel comme en attestent de nombreux patients et confrères ; que l'équipe médicale qu'elle côtoyait quotidiennement dans le cadre de ses fonctions n'a pas été auditionnée dans le cadre de l'enquête menée contre elle ; qu'il en a été de même du personnel non médical ; que l'enquête a été uniquement menée à charge dans le seul but de provoquer son échec ; qu'elle n'a donc aucune force probante ;

Attendu, en deuxième lieu, que la requérante soutient que la décision de suspension à titre conservatoire prise par le Directeur du Centre hospitalier le 20 juillet 2023 est entachée d'illégalité dès lors qu'en application de l'article 78 de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998, seul le Ministre d'État était habilité à prendre une telle décision ; qu'en outre, cette suspension a porté atteinte à la sécurité des patients du service ;

Attendu, en troisième lieu, que la requérante fait valoir que la décision de mise en retraite d'office ne respecte pas le délai de quatre mois entre la décision de suspension conservatoire et la décision de sanction disciplinaire qu'impose l'article 78 de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998 ; qu'en effet, la décision de mise en retraite d'office lui a été notifiée par une lettre en date du 12 février 2024, reçue le 14 février 2024, soit plus de six mois après la décision de suspension ;

Attendu, en quatrième lieu, que la requérante indique qu'à la date du 10 octobre 2023, c.D ne figurait pas parmi les administrateurs du Centre hospitalier ; qu'elle ne pouvait donc pas siéger dans le Conseil de discipline, en application de l'article 80 de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998, comme administrateur n'appartenant pas au corps médical ; que, par suite, les délibérations du Conseil de discipline qui se sont tenues les 13 novembre et 4 décembre 2023 en présence de c.D sont irrégulières ;

Attendu, en cinquième lieu, que la requérante estime que le procès-verbal du Conseil de discipline du 4 décembre 2023 est irrégulier, à défaut d'être paraphé sur chaque page par l'ensemble des membres de ce Conseil ;

Attendu, en sixième lieu, que la requérante émet des doutes sur la régularité du procès-verbal de la séance du Conseil d'administration du 13 décembre 2023, au cours de laquelle il a émis son avis sur la sanction attaquée et demande que ce procès-verbal soit versé à la procédure, ainsi que le règlement intérieur de l'établissement ;

Attendu, en septième lieu, que la requérante soutient que la sanction prononcée est sans fondement, car elle résulte d'une cabale initiée par v.T à la suite de l'avis défavorable qu'elle avait exprimé à propos de ce médecin ;

Attendu, en huitième lieu, que la requérante estime que la décision de sanction attaquée repose sur des faits dont la matérialité n'est pas établie ; que les accusations qui sont dirigées contre elle sont en totale contradiction avec les nombreux témoignages de patients et de confrères qu'elle a reçus ; que les six signalements sur lesquels se sont fondés le Conseil de discipline et le Ministre d'État pour la sanctionner évoquent ses avis médicaux et les assimilent à du harcèlement moral alors qu'il est expressément reconnu que toutes les décisions médicales qu'elle a prises étaient pleinement justifiées ; que le harcèlement ne doit pas être confondu avec l'exercice normal du pouvoir d'autorité qui lui a été confié ; que, sur les six signalements d'un prétendu harcèlement moral, trois sont irrecevables, les prétendues « victimes » ne travaillant plus au sein de son service depuis de très nombreux mois ; que, contrairement aux affirmations des autres plaignants, elle n'a jamais organisé le service en fonction de ses propres besoins personnels ; que le signalement de s.R doit être écarté car il revient sur des événements survenus en 2017 qui sont prescrits, qu'elle avait alors fermement contestés, et qui avaient été classés sans suite par la Direction du Centre hospitalier ; qu'il en est de même du signalement de s.AA qui porte sur des faits remontant à la période de 2014 à 2017 ; que le signalement de b.B est entaché d'incohérence et manque d'authenticité ; que le signalement de v.T est infondé car les reproches qu'elle lui a adressés étaient justifiés et ne sauraient constituer des agissements de harcèlement moral ; que le signalement d'e.I est contredit par les échanges qu'elle verse à la procédure ; que le signalement de f.J, qui ne porte que sur un événement, doit également être écarté car aucun acte de harcèlement n'est caractérisé ; que le grief tiré d'un prétendu turn-over du service du Court séjour Gériatrique lié à une prétendue ambiance délétère n'est pas fondé ; que les témoignages recueillis lors de l'enquête interne sont impropres à caractériser des faits de harcèlement moral à l'encontre de son équipe ; que certains d'entre eux manquent d'impartialité ; que la majorité des membres de son équipe, qui n'ont pas été entendus lors de l'enquête interne, confirment ne pas se sentir harcelés ; que le signalement d'une patiente mentionnant qu'elle aurait un comportement autoritaire avec les patients et les médecins est contredit par plusieurs témoignages ; que, s'agissant du précédent de 2017, aucune procédure disciplinaire ne peut être engagée au-delà d'un délai de trois ans à compter du jour où l'administration a eu une connaissance effective de la réalité, de la nature et de l'ampleur des faits passibles de sanction ; que la souffrance des plaignants est liée au contexte professionnel difficile et à des considérations d'ordre personnel, sans aucun lien avec son attitude managériale ;

Attendu, en neuvième et dernier lieu, que la requérante estime que ses préjudices à titre moral, matériel et financier sont considérables, ce qui justifie le montant des sommes qu'elle réclame ;

Vu la contre-requête enregistrée au Greffe Général le 13 juin 2024, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de la requérante aux entiers dépens ;

Attendu, en premier lieu, que le Ministre d'État soutient que le détournement de procédure n'est pas établi ; que, dès que le Directeur du Centre hospitalier a eu connaissance des six signalements concernant la requérante, il a ordonné la réalisation d'une enquête administrative, confiée au Directeur des Affaires Médicales, de la Coopération Internationale et de la Recherche ; que, le 20 juillet 2023, il a transmis à la requérante l'ensemble des signalements, des témoignages et des échanges recueillis dans le cadre de l'enquête interne en cours, lui a indiqué qu'elle disposait d'un délai de trente jours pour transmettre ses observations à l'enquêteur et lui a précisé qu'elle aura la possibilité de faire valoir oralement ses arguments lors d'un entretien qui sera organisé à l'issue de ce délai ; que, si les membres de l'équipe médicale (infirmiers et aides-soignants) du service du court séjour gériatrie n'ont pas été interrogés individuellement, leur parole a été prise en compte, les cadres de santé entendus lors de l'enquête ayant indiqué à l'enquêteur qu'ils n'avaient pas décelé de problème de harcèlement parmi le personnel non médical ; que, compte tenu de son caractère provisoire et urgent, la mesure de suspension de fonctions a été prise rapidement et confirmée, dès le 2 août 2023, par le Ministre d'État ;

Attendu, en deuxième lieu, que le Ministre d'État précise que, si l'article 78 de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998 dispose qu'en cas de suspension d'un praticien, sa situation doit être réglée « *dans un délai de quatre mois à compter du jour où la décision de suspension a pris effet* », il prévoit également que ce délai peut être prorogé dans le cas où le Conseil de discipline, ne se jugeant pas suffisamment éclairé, sursoit à statuer ; qu'en l'espèce, le Conseil de discipline s'est réuni une première fois le 13 novembre 2023 mais, s'estimant insuffisamment informé, a ordonné un complément d'enquête destiné à analyser les éléments produits par la requérante ;

Attendu, en troisième lieu, que, selon le Ministre d'État, le Conseil d'administration était régulièrement composé dès lors que c.D a été nommée vice-président du Conseil d'administration du AB par l'Ordonnance Souveraine n° 9.491 du 5 octobre 2022 ;

Attendu, en quatrième lieu, que le Ministre d'État indique qu'aucune disposition de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998 n'impose que les pages du procès-verbal du Conseil de discipline soient paraphées par ses membres ;

Attendu, en cinquième lieu, que le Ministre d'État estime que la demande de production du règlement intérieur de l'établissement est inutile dès lors que ce règlement est accessible sur Légimonaco ; qu'il en est de même de la demande de production du procès-verbal du Conseil d'administration du 13 décembre 2023, afin de vérifier le quorum, dès lors que la délibération du 13 décembre 2023 du Conseil d'administration, que la requérante a elle-même produite, permet de constater que quinze des dix-sept membres de ce Conseil étaient présents ;

Attendu, en sixième lieu, que le Ministre d'État considère que l'argument de la requérante selon lequel ce serait v.T qui serait à l'origine des signalements la concernant, car il lui reprocherait de lui avoir retiré la garde qu'il devait effectuer le 27 mars 2023, n'est pas fondé ; qu'en effet, le nombre de signalements la concernant font tous état, comme l'enquête

administrative l'a montré, d'une fatigue psychologique, de pressions, de dévalorisations, d'infantilisation et d'atteinte à l'estime de soi ; qu'il en est de même des témoignages d'autres médecins et d'autres personnes recueillis dans le cadre de l'enquête ;

Attendu, en septième lieu, que le Ministre d'État fait valoir que les éléments du dossier ne révèlent aucune erreur d'appréciation présentant un caractère manifeste ; qu'il ressort de l'enquête administrative versée aux débats par la requérante qu'elle a fait l'objet de six signalements émanant de professionnels exerçant dans le service qu'elle dirigeait (cinq praticiens hospitaliers et une psychologue), faisant tous valoir qu'ils étaient victimes de faits de harcèlement ; qu'en particulier, v.T, a indiqué qu'il estimait travailler dans un contexte chronique de relations tendues et dans un climat délétère, qu'il s'est senti humilié au quotidien par un comportement autoritaire, directif et insidieux ; qu'il a décrit des conditions d'exercice épuisantes psychologiquement, qui l'ont conduit à consulter le médecin du travail ; que b.B a déclaré avoir été harcelé par la requérante alors qu'il était assistant dans le service, entre les mois de mai 2020 et d'avril 2022, subissant une pression psychologique permanente qui l'aurait conduit à démissionner s'il n'avait eu l'opportunité de changer de service ; que s.R a également dit avoir été harcelé par s C alors qu'elle exerçait en qualité de Chef de service adjoint, de février 2013 à mai 2020 dans le service de court séjour gériatrie ; que, s'il est exact qu'elle n'exerce plus dans ce service, elle a tenu à témoigner afin d'apporter son soutien à ses collègues ; que le Docteur AA, qui s'est elle aussi déclarée harcelée par s C lorsqu'elle exerçait en qualité d'assistant, puis de praticien hospitalier, dans le service de court séjour gériatrie jusqu'au mois de mai 2020, a demandé à changer de service pour préserver sa santé, tant physique que mentale, à la suite d'événements qu'elle qualifie de harcèlements survenus en 2017 ; qu'e.I a affirmé avoir été harcelée après avoir été recrutée en qualité d'assistante, puis nommée praticien hospitalier dans le service de court séjour gériatrie en indiquant notamment qu'elle avait subi des reproches récurrents exprimés le plus souvent au travers de remarques ou d'attitudes insidieuses et dénigrantes ; que f.J, psychologue, a relaté des difficultés de fonctionnement avec s C en précisant qu'elle s'était trouvée confrontée à des injonctions ou des consignes contradictoires, s'était sentie infantilisée pendant les réunions pluridisciplinaires, s'était retrouvée en difficulté dans son exercice professionnel au regard du climat de travail délétère dans lequel elle exerçait et a dû, elle aussi, consulter à plusieurs reprises le médecin du travail car elle sentait que cette situation avait des répercussions sur sa santé physique et psychique ; que l'enquête a montré que le caractère répétitif des actions ou omissions exigé par l'article 2 de la loi n° 1.457 du 12 décembre 2017 relative au harcèlement et à la violence au travail était caractérisé, de même que la condition de dégradation des conditions de travail portant atteinte à la dignité de la personne harcelée ou se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale, que ce soit en ce qui concerne v.T, b.B, s.R, s.AA, e.I ou f.J ; que chacun des signalants a fait état d'une fatigue psychologique, de pressions, de dévalorisation, d'infantilisation, d'humiliation, d'atteinte à l'estime de soi, certains d'entre eux ayant demandé à être suivis par le médecin du travail et ayant dû faire l'objet d'un suivi médical ; que le Conseil de discipline a, pour sa part, retenu qu'il existait un lien direct entre le dysfonctionnement hiérarchique dû au management de la requérante et la dégradation des conditions de travail portant atteinte à la dignité ou se traduisant par une altération de la santé mentale des signalants, que le caractère répétitif et inadapté de ses actions ou omissions portait atteinte au fonctionnement du service et que ces comportements étaient susceptibles d'être qualifiés de harcèlement ; que le Conseil d'administration du AB s'est prononcé en faveur de la révocation de la requérante à la majorité de treize voix sur quinze ; que les témoignages de patients et de confrères qu'elle a reçus ne remettent pas en cause la matérialité des accusations de harcèlement ; qu'il en est de même des conversations échangées avec ses subordonnés ; que la circonstance que certains faits soient prescrits ne fait pas obstacle à ce que ceux qui en ont été la victime les évoquent ; que la circonstance que la requérante n'a fait auparavant l'objet d'aucune sanction disciplinaire est inopérante ; que les auteurs des signalements ne se sont pas bornés à faire valoir leur état de santé, mais ont également démontré l'existence de faits convergents permettant de caractériser un harcèlement moral ;

Attendu, en huitième lieu, que le Ministre d'État soutient que les demandes d'annulation des décisions de suspension de fonctions sont tardives et en conséquence irrecevables ; que les demandes indemnitaires présentées seront rejetées par voie de conséquence du rejet des demandes d'annulation ; qu'en tout état de cause, ni la réalité des préjudices subis ni l'existence d'un lien de causalité entre ces préjudices et les décisions dont elle demande l'annulation ne sont établies ; que le Tribunal Suprême est incompétent pour accorder une autorisation spéciale d'absence à plein traitement jusqu'à soixante-cinq ans ; que les demandes d'affichage et de publication de la décision à venir du Tribunal Suprême sont irrecevables ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 8 juillet 2024, par laquelle la requérante conclut aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu, en outre, que la requérante soutient, en premier lieu, que la prorogation du délai de quatre mois n'est possible qu'en cas de poursuite pénale ;

Attendu, en deuxième lieu, que la requérante maintient que la composition du Conseil de discipline n'était pas régulière le 13 novembre 2023 ; qu'en effet, les mandats des administrateurs nommés pour trois ans par l'Ordonnance Souveraine n° 08.308 du 23 octobre 2020 se sont achevés le 23 octobre 2023 et les nouveaux administrateurs n'ont été nommés que le 21 novembre 2023 ;

Attendu, en troisième lieu, que la requérante maintient son grief sur la nullité du procès-verbal du Conseil de discipline non paraphé par les membres du Conseil alors que l'obligation pour eux de porter leur paraphe au bas de chaque page est mentionnée dans le procès-verbal lui-même ;

Attendu, en quatrième lieu, que la requérante maintient sa demande de production du procès-verbal du Conseil d'administration, seule de nature à permettre de vérifier si les formalités prévues par l'article 2 de l'Ordonnance souveraine n° 5.055 ont été respectées ;

Attendu, en cinquième lieu, que la requérante soutient que l'élément intentionnel du harcèlement moral, exigé par l'article 2 de la loi n° 1.457 du 12 décembre 2017, n'est pas démontré ; qu'il ne peut être soutenu que la matérialité des faits implique l'intentionnalité ; qu'elle ajoute que son départ du service n'a pas amélioré l'ambiance ;

Attendu, en sixième lieu, que la requérante considère qu'une partie des plaintes concerne les repos de praticiens alors que ces mêmes praticiens hospitaliers sollicitent constamment son expertise pour les cas les plus complexes ; qu'une autre partie est relative aux gardes, qui se décidaient en concertation ; que les allégations de malveillance sont démenties par la cordialité des messages et par l'appui des promotions qu'elle a fournies à b.B et e.I ; que les éléments de langage récurrents et communs aux plaintes laissent suspecter une collusion entre eux ; que l'aspect calomnieux et mensonger de certaines dépositions dénote un sentiment d'immunité, par protection totale par l'administration ;

Attendu, en septième et dernier lieu, que la requérante indique que la décision de suspension du 2 août 2023 ne précisait pas les voies de recours qui lui étaient offertes ; que, par suite, aucun délai de prescription ne saurait lui être opposable ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 6 août 2024, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu, en premier lieu, que le Ministre d'État confirme la régularité de la composition du Conseil de discipline le 13 novembre 2023 dès lors que la nomination des membres du Conseil d'administration est intervenue avec effet rétroactif au 23 octobre 2023 ;

Attendu, en deuxième lieu, que le Ministre d'État fait valoir qu'aucun texte n'oblige les membres du Conseil de discipline à parapher chacune des pages du procès-verbal de ce Conseil, lequel a été signé par tous les membres du Conseil de discipline ;

Attendu, en troisième lieu, que le Ministre d'État maintient que la production du procès-verbal est inutile pour apprécier la régularité de la délibération du Conseil d'administration, laquelle lui a été transmise comme la décision attaquée le mentionne ;

Vu la note en délibéré de la requérante, enregistrée au Greffe Général le 24 mars 2025 ;

SUR CE,

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

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

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

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 5.055 du 8 décembre 1972 sur les conditions d'administration et de gestion administrative et comptable des établissements publics ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 5.095 du 14 février 1973 sur l'organisation et le fonctionnement du AB ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers au AB ;

Vu la loi n° 1.457 du 12 décembre 2017 relative au harcèlement et à la violence au travail ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 8.932 du 26 novembre 2021 portant nomination des membres du Conseil Économique, Social et Environnemental ;

Vu l'Ordonnance du 7 mai 2024 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur r.P, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 12 septembre 2024 ;

Vu l'Ordonnance du 7 février 2025 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 24 mars 2025 ;

Ouï Monsieur r.P, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Ouï Maître Elodie MOINE, avocat au barreau de Nice, pour s C ;

Ouï Maître f.K, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'État ;

Ouï Monsieur le Premier Substitut du Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

Après en avoir délibéré

1. Considérant que s C demande l'annulation pour excès de pouvoir de l'Ordonnance Souveraine du 1er février 2024 la mettant à la retraite d'office, ainsi que des décisions des 20 juillet et 2 août 2023 la suspendant de ses fonctions ; qu'elle présente également des conclusions aux fins d'indemnisation et d'injonction ;

Sur les conclusions à fin d'annulation des décisions de suspension

2. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 13 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême : « *Sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, le délai du recours devant le Tribunal Suprême est, à peine d'irrecevabilité, de deux mois à compter, selon le cas, de la notification de la signification ou de la publication de l'acte ou de la décision attaquée* » ; que son article 14 dispose : « *Le silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de quatre mois sur une réclamation vaut décision de rejet. Le recours contre cette décision implicite est ouvert à compter de l'expiration du délai de quatre mois susvisé et pendant les deux mois qui suivent cette expiration (...)* » ; qu'enfin aux termes du premier alinéa de son article 15 : « *Le recours gracieux ou hiérarchique conserve le délai du recours contentieux, à condition qu'il soit formé dans le délai de ce dernier et que le recours contentieux soit lui-même formé dans les deux mois du rejet explicite ou implicite du recours gracieux ou hiérarchique* » ;
3. Considérant que, par décision du 20 juillet 2023, le Directeur du AB a suspendu s C, à titre conservatoire, de ses fonctions de Chef de Service au sein du Service de Gériatrie du AC ; que, le 17 août 2023, cette dernière a formé un recours gracieux qui a été reçu le même jour par le Directeur et qui, en l'absence de réponse de ce dernier, a été implicitement rejeté à l'expiration du délai de quatre mois mentionné au point 2, soit le 17 décembre 2023 ; que le délai imparti à la requérante pour se pourvoir contre cette décision implicite expirait donc, en application des dispositions précitées, deux mois après l'intervention de cette décision ; qu'ainsi sa requête, enregistrée au greffe du Tribunal Suprême le 15 avril 2024, est tardive en tant qu'elle est dirigée contre la décision de suspension du 20 juillet 2023 ;
4. Considérant que, par décision du 2 août 2023 qui a été notifiée à l'intéressée le 5 août 2023, le Ministre d'État a, sur proposition du Conseil d'administration du AB du 27 juillet 2023, suspendu s C de ses fonctions à titre conservatoire ; que celle-ci n'a formé aucun recours administratif ou contentieux contre cette décision dans le délai de deux mois à compter de sa notification ; que, si elle fait valoir que cette décision ne comportait aucune indication des voies et délais de recours, ni les dispositions de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963, ni aucune autre disposition n'imposent qu'une décision administrative individuelle ou sa notification mentionne les voies et délais de recours contre cette décision ; que, dans ces conditions, sa requête, enregistrée au Greffe Général du Tribunal Suprême le 15 avril 2024, est tardive en tant qu'elle est dirigée contre la décision de suspension du 2 août 2023 ;
5. Considérant qu'il s'ensuit que les fins de non-recevoir opposées par le Ministre d'État et tirées de l'irrecevabilité des conclusions de la requérante dirigées contre les deux décisions suspendant s C de ses fonctions à titre conservatoire doivent être accueillies ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de la décision de mise en retraite d'office

En ce qui concerne la régularité de la procédure disciplinaire :

Quant à l'enquête administrative :

6. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la décision d'engager une procédure disciplinaire contre s C a été prise le 10 octobre 2023 par le Ministre d'État au vu du rapport d'enquête administrative établi le 3 octobre 2023 par le Directeur des Affaires Médicales à la demande du Directeur du AB ; que cette enquête ne constitue pas une phase de la procédure disciplinaire ; que, par suite, la requérante ne peut utilement soutenir que les conditions dans lesquelles elle s'est déroulée affecteraient la régularité de cette procédure et entacheraient d'illégalité la décision attaquée ;
7. Considérant, au demeurant, qu'il ne ressort pas de la lecture du rapport d'enquête administrative que celle-ci aurait été conduite à charge ou en méconnaissance des principes d'impartialité et de loyauté ; qu'alors même qu'aucune disposition n'exige que la personne qui fait l'objet d'accusations de harcèlement soit informée de la tenue d'une enquête et qu'elle soit entendue au cours de celle-ci, tous les signalements et témoignages ont été communiqués à la requérante avant la rédaction du rapport ; qu'elle a pu produire des observations écrites, des attestations en sa faveur ainsi que des remerciements de patients ; qu'une proposition d'entretien pour le 4 octobre 2023 lui a été faite, à laquelle elle n'a pas donné suite pour raison de santé ; que, s'agissant des témoignages, ils ont été recueillis dans l'environnement professionnel des auteurs de signalements ; que, si les infirmiers et aides-soignants du service du Court Séjour Gériatrique n'ont pas été interrogés, c'est en raison de ce que le cadre de santé en fonction et le cadre supérieur en charge de la filière gériatrique ont indiqué ne pas avoir décelé de problème de harcèlement parmi le personnel non médical ; qu'il ressort, en outre, du procès-verbal du Conseil de discipline du 13 novembre 2023 que la requérante a pu fournir devant celui-ci de nouveaux témoignages en sa faveur et que le Conseil de discipline a décidé de suspendre les débats pour les analyser ; qu'ainsi et en tout état de cause, la requérante ne peut soutenir que l'enquête administrative aurait été conduite à charge ou en méconnaissance des principes d'impartialité et de loyauté ;

Quant à la composition du Conseil de discipline :

8. Considérant que la requérante soutient que c.D a été irrégulièrement nommée membre du Conseil de discipline et que, par suite, les délibérations des 13 novembre et 4 décembre 2023 de ce Conseil sont irrégulières et entachent la sanction prononcée d'un vice de procédure ;

9. Considérant, en premier lieu, que, comme il a été dit au point 7, le Conseil de discipline, réuni le 13 novembre 2023, ne s'est pas prononcé sur les griefs reprochés à la requérante ; que, par suite, l'exception d'illégalité soulevée est inopérante en tant qu'elle porte sur la délibération du 13 novembre 2023 ;
10. Considérant, en second lieu, qu'en vertu de l'article 80 de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers au AB, le Conseil de discipline comprend six membres désignés par le Ministre d'État, en particulier un membre « *proposé par le Conseil d'administration, parmi les administrateurs n'appartenant pas au corps médical* » ; que c.D, qui n'appartient pas au corps médical, était membre du Conseil d'administration du AB en sa qualité de Président du Conseil économique, social et environnemental sur le fondement de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 5.095 du 14 février 1973 sur l'organisation et le fonctionnement du AB ; que son mandat de trois ans a été expressément renouvelé par l'Ordonnance Souveraine n° 8.308 du 23 octobre 2020 et par l'Ordonnance Souveraine n° 10.216 du 21 novembre 2023 avec effet au 23 octobre 2023 ; qu'il s'ensuit qu'à la date du 10 octobre 2023, où elle a été désignée membre du Conseil de discipline par le Ministre d'État ainsi qu'à celle du 4 décembre 2023 à laquelle le Conseil de discipline a rendu son avis, elle était bien membre du Conseil d'administration du AB et a donc pu régulièrement siéger au Conseil de discipline le 4 décembre 2023 ;
11. Considérant qu'il s'ensuit que la requérante n'est pas fondée à soutenir que la composition du Conseil de discipline était irrégulière ;

Quant au procès-verbal du Conseil de discipline du 4 décembre 2023 :

12. Considérant que la requérante estime que le procès-verbal du Conseil de discipline du 4 décembre 2023 est entaché de nullité au motif que l'ensemble de ses pages n'ont pas été paraphées par tous les membres du Conseil ; que, toutefois, aucune disposition législative ou réglementaire n'institue une telle obligation ; que, s'il est vrai que le procès-verbal indique que chaque membre a porté son paraphe en bas de chaque page, cette inexactitude, qui porte sur un élément postérieur à l'avis, reste sans effet sur son existence et son contenu et ce, d'autant plus, qu'il a été signé non seulement par le Président du Conseil de discipline mais également par ses autres membres ;

Quant au procès-verbal du Conseil d'administration du AB du 13 décembre 2023 :

13. Considérant que, dans le dernier état de ses écritures, la requérante soutient que la non-communication de ce procès-verbal, dont elle avait demandé une copie le 18 mars 2024, entache la sanction prononcée d'un vice de procédure dès lors qu'elle n'est pas en mesure de vérifier si les obligations issues de l'article 2 de l'Ordonnance Souveraine n° 5.055 du 8 décembre 1972 ont été respectées, à savoir si le procès-verbal en cause a été signé par le président du Conseil d'administration et par le secrétaire de séance et si des copies certifiées conformes de ce procès-verbal ont été adressées au Ministre d'État dans les dix jours suivant la délibération ; que, toutefois, les formalités ainsi prévues sont postérieures à la délibération prise par le Conseil d'administration et leur non-respect serait, à le supposer établi, sans incidence sur la régularité de l'avis rendu ;

Quant à la date à laquelle la sanction a été prononcée :

14. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 78 de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998 : « *La situation du praticien suspendu doit être réglée dans un délai de quatre mois à compter du jour où la décision de suspension a pris effet* » ; que ces dispositions précitées ont pour seul objet de limiter les conséquences de la suspension et ne peuvent avoir pour effet de priver l'autorité investie du pouvoir disciplinaire du droit de prendre sa décision après l'expiration de ce délai ; qu'il s'ensuit que la requérante n'est pas fondée à soutenir que la sanction de mise en retraite d'office, qui lui a été infligée, serait illégale au motif qu'elle lui a été notifiée plus de six mois après la décision de suspension ;
15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requérante n'est pas fondée à soutenir que la procédure disciplinaire est entachée d'irrégularité ;

En ce qui concerne le bien-fondé de la sanction :

16. Considérant que, lorsqu'il est saisi par un agent public ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire, il appartient au Tribunal Suprême de contrôler la matérialité des faits reprochés, leur qualification et la proportionnalité entre, d'une part, la gravité des fautes commises et, d'autre part, la sanction prononcée et, s'il y a lieu, d'en réparer les conséquences dommageables ;
17. Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 2 de la loi n° 1.457 du 12 décembre 2017 relative au harcèlement et à la violence au travail : « *Le harcèlement moral au travail est le fait de soumettre, sciemment et par quelque moyen que ce soit, dans le cadre d'une relation de travail, une personne à des actions ou omissions répétées ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de travail portant atteinte à sa dignité ou se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale* » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 4 de la même loi : « *Tout employé ayant commis ou incité à commettre les faits mentionnés à l'article 2 est passible de sanctions disciplinaires* » ;

18. Considérant qu'au mois de mai 2023, le référent harcèlement du AB a reçu six signalements de professionnels, exerçant ou ayant exercé dans le Service du Court Séjour Gériatrique, mettant en cause s C, Chef de service ;
19. Considérant que la requérante considère qu'elle a toujours agi dans l'intérêt du service, que l'exercice légitime par l'employeur de son pouvoir de direction ne constitue pas un harcèlement moral, que les faits allégués ne sont pas établis et que l'élément intentionnel du harcèlement moral, exigé par l'article 2 de la loi n° 1.457 du 12 décembre 2017, n'est pas démontré par la partie défenderesse ; qu'elle produit des attestations en sa faveur contredisant les accusations de harcèlement moral ainsi que des messages de remerciements de patients ;
20. Considérant que la sanction infligée à la requérante ne remet nullement en cause ses compétences professionnelles ;
21. Considérant que, si certains faits relevés par ces signalements et considérés isolément ne peuvent être qualifiés de harcèlements, l'ensemble de ces faits, dans leur globalité, constituent un faisceau d'indices suffisamment probants pour faire présumer l'existence d'une situation de harcèlement moral dès lors qu'ils excèdent les limites de l'exercice normal du pouvoir hiérarchique, qu'ils présentent un caractère répétitif ayant eu pour effet une dégradation des conditions de travail des auteurs des signalements se traduisant par une altération de leur santé physique ou mentale et que la requérante, informée des faits de même nature datant de la période de 2014 à 2017 et évoqués par plusieurs des auteurs de signalement, doit être regardée comme ayant agi en connaissance de cause, même si elle a mésestimé la portée de ses agissements ;
22. Considérant que ni les accusations de cabale ou de vengeance de la part de certains des auteurs de signalement ni le détournement de pouvoir allégué ne sont établis ;
23. Considérant que, si la requérante demande d'écarter les signalements qui reposent sur des faits datant de la période de 2014 à 2017 au motif qu'ils seraient prescrits, aucune disposition législative ni réglementaire ne soumet à une règle de prescription les poursuites disciplinaires contre le personnel du AB ;
24. Considérant, en outre, que la requérante produit de nombreux messages WhatsApp échangés avec plusieurs des auteurs de signalement, qu'elle qualifie de bienveillants et sympathiques et qui, selon elle, contredisent les accusations de harcèlement qu'ils portent contre elle ; que, toutefois, ces messages, qui ont été échangés dans un lien de subordination, ne sont pas, par eux-mêmes, de nature à écarter toute qualification de harcèlement ;
25. Considérant qu'en égard à la gravité des faits en cause et au nombre de professionnels de santé qui en ont été victimes, l'auteur de la décision attaquée n'a pas prononcé une sanction disproportionnée en faisant le choix de la mise en retraite d'office ;

Sur les conclusions à fin d'indemnisation

26. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la demande d'indemnité formulée par la requérante ne peut qu'être rejetée ;

Sur les conclusions à fin d'injonction

27. Considérant qu'il n'appartient pas au Tribunal Suprême d'adresser des injonctions à l'administration ; que, dès lors, le Ministre d'État est fondé à soutenir que les conclusions à fin d'injonction présentées par la requérante sont irrecevables ;

Décide :

Article 1er

La requête de s C est rejetée.

Article 2

Les dépens sont mis à la charge de s C, avec distraction au profit de Maître Alexis MARQUET, avocat-défenseur, sous sa due affirmation et seront liquidés sur état par le Greffier en chef, au vu du tarif applicable.

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 Stéphane BRACONNIER, Président, José MARTINEZ, Vice-Président, Didier GUIGNARD, Membre titulaire, r.P, rapporteur, et Jean-Philippe DEROSIER, Membres suppléants ;

et prononcé le neuf avril deux mille vingt-cinq en présence du Ministère public, par Monsieur Stéphane BRACONNIER, assisté de Madame Nadine VALLAURI, Greffier en Chef.

Le Greffier en Chef,

Le Président,