

Affaire :
M. S.F.
Contre :
ETAT DE MONACO

DÉCISION

Audience du 7 juin 2019
Lecture du 19 juin 2019

Recours en annulation de la décision rendue par Monsieur le Ministre d'Etat Serge TELLE en date du 6 septembre 2018 notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception à Monsieur S. F. portant signification d'une suspension de ses fonctions [au] Centre hospitalier Princesse Grace (CHPG).

En la cause de :

Monsieur S.F. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Joëlle PASTOR-BENSA**, Avocat-défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par Maître Céline SCHIAVOLINI, avocat au Barreau de Nice ;

Contre :

L'ETAT DE MONACO, ayant pour Avocat-défenseur **Maître Christophe SOSSO** et plaidant par la **SCP PIWNICA-MOLINIÉ**, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France.

LE TRIBUNAL SUPREME
Siégeant et délibérant en Assemblée plénière,

Vu la requête enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 19 septembre 2018 déposée par Maître Joëlle PASTOR-BENSA, Avocat-défenseur près la Cour d'appel, au nom de Monsieur S. F., le requérant demande au Tribunal Suprême d'annuler la décision du Ministre d'Etat du 6 septembre 2018 portant signification d'une suspension de ses fonctions [au] Centre hospitalier Princesse Grace.

CE FAIRE :

Attendu que, selon la requête, Monsieur S.F. a effectué des études de médecine à l'Université Paris-Descartes et a accompli une spécialisation à l'Université de Nice ; qu'après avoir exercé son activité à Nice et Menton, il a intégré en 2008 le Centre hospitalier Princesse Grace (CHPG) ; qu'il exerce donc depuis dix ans cette fonction, faisant de lui un médecin confirmé qui, à titre privé comme professionnel, n'a jamais été ni directement, ni indirectement concerné par la moindre infraction ; que c'est dans ce contexte qu'il apprend, par certaines de ses patientes, qu'il ferait l'objet d'une enquête pour infraction ; que souhaitant être entendu au plus vite, il formule le 22 août 2018 cette demande auprès du Directeur de la Sûreté publique et en informe son chef de service ainsi que le directeur du CHPG le même jour ; que, pourtant, le 31 août 2018, le Conseiller de Gouvernement Ministre des Affaires sociales et de la Santé, au nom du Ministre d'Etat, adresse une lettre à Monsieur F. l'informant d'une réunion du Conseil d'administration du CHPG, tenue la veille ; qu'aux termes de cette réunion, une mesure de suspension à l'encontre de Monsieur F. était préconisée, à titre conservatoire, « compte tenu des faits le concernant susceptibles de constituer une infraction de droit commun » ; que, le 4 septembre 2018, le conseil du requérant adresse au Conseiller de Gouvernement Ministre des Affaires sociales et de la Santé une lettre dénonçant l'illégalité d'une telle décision mais aussi les conséquences irréversibles d'une suspension des fonctions du requérant ; que, le 6 septembre 2018, le Ministre d'Etat notifie au requérant la décision de suspension de ses fonctions au sein du CHPG, décision prise sur proposition du président du Conseil d'administration du CHPG, décision fondée sur une plainte déposée à l'encontre du requérant pour des faits justifiant une enquête judiciaire ; que, le 11 septembre 2018, en application de l'Ordonnance Souveraine n° 13.939 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers au CHPG, le Ministre d'Etat notifie à Monsieur F. la saisine du Conseil de discipline du CHPG, à l'effet de répondre des faits qui lui sont reprochés ; que c'est à ce stade de la procédure que Monsieur F. engage un recours en annulation devant le Tribunal Suprême contre la décision du 6 septembre 2018 du Ministre d'Etat par laquelle il lui a notifié la décision de suspension de ses fonctions au sein du CHPG ; que, parallèlement à

cette requête, Monsieur F. a déposé une requête en sursis à exécution de l'acte attaqué ; que, par ordonnance du 23 novembre 2018, le Président du Tribunal Suprême, conformément aux dispositions de l'article 40 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, a rejeté la demande de sursis à exécution de la décision du 6 septembre 2018 du Ministre d'Etat suspendant Monsieur F. de ses fonctions ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, Monsieur F. soutient d'abord que la décision du Ministre d'Etat du 6 septembre 2018 est viciée par une grave erreur manifeste d'appréciation et qu'elle porte ensuite atteinte à plusieurs principes généraux du droit ; qu'enfin, le requérant demande au Tribunal Suprême d'enjoindre au Ministre d'Etat de le rétablir dans ses fonctions et réclame également des dommages et intérêts en fonction du préjudice qu'il estime subir du fait de cette décision de suspension ;

Attendu que, sur le fond, Monsieur F. rappelle que la décision de suspension est fondée sur les articles 78 et 82 de l'Ordonnance n° 13.839 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers au Centre hospitalier Princesse Grace ; que, selon ces textes, la décision de suspension est prise par le Ministre d'Etat sur proposition du Conseil d'administration ; que 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, toutefois, ce délai peut être prorogé dans l'hypothèse où le conseil de discipline a sursis à statuer, conformément aux dispositions de l'article 82 qui précise qu'en cas de poursuite devant une juridiction pénale, le Conseil de discipline peut décider de surseoir à statuer jusqu'à ce qu'intervienne une décision de justice définitive ; que le requérant estime donc que le texte applicable subordonne la suspension conservatoire à l'existence d'une faute grave strictement définie soit par un manquement aux obligations professionnelles, soit par l'existence d'une infraction de droit commun ; que si la suspension des fonctions est décidée par l'administration, elle doit l'être à raison de faits présentant un caractère de vraisemblance suffisant et constituant une présomption sérieuse ; qu'ainsi, pour que la mesure de suspension puisse être prise valablement, la gravité de la faute doit pouvoir s'apprécier en tenant compte de l'ensemble des circonstances de l'espèce ; que, à la date de la requête, Monsieur F. rappelle qu'il exerce depuis dix ans au sein du CHPG, sans qu'aucun fait ait été dénoncé à son encontre, qu'il n'a pas été auditionné par les services de police pour s'expliquer sur les faits dénoncés, malgré sa volonté d'être entendu ; qu'ainsi la décision de suspension prend parti en faveur des personnes qui ont déposé plainte contre lui, alors que l'autorité administrative a l'obligation légale de protéger les praticiens hospitaliers contre les attaques de toute nature qu'ils subissent dans l'exercice de leurs fonctions ; qu'en conséquence, le requérant soutient que l'autorité administrative a commis une grave erreur manifeste d'appréciation conduisant à considérer la décision du Ministre d'Etat illégale ;

Attendu que le requérant soutient ensuite que plusieurs principes généraux du droit n'ont pas été respectés en l'espèce ; qu'il considère que le principe de la présomption d'innocence n'est pas respecté en ce que la décision de suspension prise à son encontre l'a été de façon prématurée sans qu'il ait été entendu par les services de police et sans qu'il ait pu prendre connaissance des faits retenus contre lui et rapporter la preuve contraire ; que le requérant considère ensuite que le principe de proportionnalité n'a pas été respecté en ce que la décision de suspension est manifestement disproportionnée au regard des éléments du dossier, entraînant des conséquences dramatiques tant sur sa vie personnelle que professionnelle, lui faisant subir une perte très sensible de revenus ;

Attendu enfin que le requérant demande au Tribunal Suprême d'enjoindre au Ministre d'Etat de le rétablir dans ses fonctions au sein du CHPG et de condamner l'Etat à des dommages et intérêts ; que, pour l'ensemble de ces motifs, le requérant demande au Tribunal Suprême d'annuler la décision de suspension prise par le Ministre d'Etat le 6 septembre 2018, de rétablir Monsieur F. dans ses fonctions [au] Centre Hospitalier Princesse Grace, de condamner l'Etat de Monaco à verser des dommages et intérêts à Monsieur F. et de condamner l'Etat aux entiers dépens ;

Vu la contre-requête enregistrée au Greffe Général de la Principauté le 21 novembre 2018, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ;

Attendu que le Ministre d'Etat expose que Monsieur S. F. a été recruté en 2008 par le Centre hospitalier Princesse Grace (CHPG) ; que le CHPG a été rendu destinataire, suivant commission rogatoire du 17 mai 2018, de trois réquisitions afin que soient menées des investigations intéressant l'activité du docteur F. ; qu'en considération de la teneur de ces réquisitions, le CHPG a décidé de se porter partie civile afin notamment d'avoir accès au dossier d'instruction ; que, par courrier du 31 août 2018, le Ministre d'Etat a informé Monsieur F. de son intention de donner suite à la proposition du Conseil d'administration du CHPG de le suspendre de ses fonctions à titre conservatoire en application des dispositions de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers au CHPG ; que, le 6 septembre 2018, le Ministre d'Etat a prononcé la suspension de Monsieur F., dans l'attente de sa comparution devant le conseil de discipline, avec maintien de son traitement, des prestations et avantages sociaux ; que, par deux requêtes enregistrées au Greffe Général du Tribunal Suprême le 19 septembre 2018, Monsieur F. sollicite d'une part la suspension de l'exécution de la décision du Ministre d'Etat du 6 septembre 2018, d'autre part l'annulation de cette décision ;

Attendu que, sur le fond, le Ministre d'Etat considère que, selon les dispositions de l'article 78 de l'Ordonnance Souveraine du 29 décembre 1998 précitée, la seule condition exigée pour la suspension est une condition de fond relative à la gravité de la faute, cet article reprenant les dispositions classiques en matière de suspension dans la fonction publique, selon lesquelles la suspension est considérée non comme une sanction mais comme une mesure provisoire ; que le Ministre d'Etat ajoute que, dans la mesure où la suspension est une mesure préventive intervenant, par hypothèse, avant que la faute soit certaine et sans se prononcer sur son existence, il est nécessaire que cette faute soit grave et suffisamment vraisemblable ; que la suspension est ainsi légalement justifiée, le rappel par le requérant de l'obligation légale de protection fonctionnelle prévue à l'article 25 de l'Ordonnance Souveraine n° 13.389 étant ici inopérante, cette disposition n'ayant ni pour objet ni pour effet d'empêcher l'exercice par l'autorité administrative de son pouvoir de suspension d'un praticien dont il est vraisemblable que le comportement est fautif ; qu'il n'y a donc aucune erreur manifeste d'appréciation commise par l'autorité administrative ; que, sur le fond encore, le Ministre d'Etat réfute la violation de principes généraux du droit présentée par le requérant ; que la décision par laquelle un agent est suspendu de ses fonctions est une mesure conservatoire qui ne présente pas le caractère d'une mesure disciplinaire et ne peut, en raison de son objet même, porter atteinte à la présomption d'innocence ; que le Ministre d'Etat réfute enfin la demande d'injonction tendant à ce que Monsieur F. soit rétabli dans ses fonctions au sein du CHPG ; qu'il précise également qu'en ce qui concerne les conclusions indemnitaires, le préjudice dont il est demandé réparation n'est justifié qu'à raison des frais irrépétibles exposés dont aucun texte ne permet au Tribunal Suprême de les faire supporter par une partie au litige ; que, pour l'ensemble de ces motifs, le Ministre d'Etat demande au Tribunal Suprême de rejeter la requête de Monsieur F. ;

Vu la réplique enregistrée au Greffe Général le 21 décembre 2018, par laquelle Monsieur F. persiste dans ses conclusions ;

Attendu que, reprenant les arguments de sa requête initiale, le requérant ajoute que l'erreur manifeste d'appréciation commise par l'administration dans la prise de décision de suspension doit bien être reconnue ; qu'en effet, cette décision est fondée sur le seul fondement de plaintes alors que celles-ci ne sauraient en aucun cas suffire pour considérer l'existence d'une faute grave présentant une vraisemblance, condition exigée par l'article 78 de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 ; qu'ainsi, selon le requérant, aucune infraction pénale matériellement constituée ne peut lui être reprochée ; que, de même, l'administration ne dispose d'aucun élément permettant d'affirmer avec une quasi-certitude que le requérant est responsable des faits pour lesquels elle a décidé de la mesure de suspension ; que, ce faisant, le Ministre d'Etat prend parti en faveur des personnes qui ont déposé à l'encontre du requérant mais que, de plus, il méconnaît son devoir légal de protection à l'égard des praticiens hospitaliers ; qu'il n'existe donc, selon le

requérant, aucune présomption sérieuse de le considérer comme l'auteur d'une infraction de droit commun ; que le Ministre d'Etat a donc commis une erreur manifeste d'appréciation devant conduire à déclarer cette décision de suspension illégale et à l'annuler ; que le requérant ajoute que cette décision ne relève pas d'une obligation légale, le Tribunal Suprême devant ordonner la réintégration du docteur F. dans ses fonctions au CHPG ; que le requérant réitère ensuite son argumentation sur la violation de plusieurs principes généraux du droit ; qu'il ajoute que, dans le cadre de la procédure d'information judiciaire, il ne s'est pas vu infliger d'interdiction d'exercer ses fonctions, le juge d'instruction ayant été particulièrement attentif au respect de la présomption d'innocence, à la différence de l'autorité administrative qui n'a pas hésité à suspendre le requérant de ses fonctions ; que cette décision s'inscrit donc en violation du principe de la présomption d'innocence ;

Attendu que le requérant reprend également son argumentation sur la violation du principe de proportionnalité ; qu'il souligne le préjudice grave que produit la décision de suspension sur sa rémunération réduite de près de cinquante pour cent, préjudice difficilement réparable selon lui ; qu'ainsi, le requérant précise que, en cas de suspension illégale, si l'agent peut demander à être indemnisé de son préjudice matériel et de son préjudice moral, c'est à l'exclusion des indemnités liées à l'exercice effectif de ses fonctions, en raison de l'absence de service fait, spécialement en ce qui concerne ses gardes et astreintes ; que, de plus, une telle mesure de suspension entraîne inévitablement la perte de sa clientèle libérale, constituant un préjudice irrémédiable qui ne sera jamais indemnisé par l'allocation d'une somme d'argent ; que le préjudice causé est autant moral qu'économique, en ce que la décision de suspension porte atteinte à son honneur et à sa réputation ; que le requérant réitère enfin sa demande au Tribunal Suprême d'enjoindre au Ministre d'Etat de le rétablir dans ses fonctions au CHPG ; qu'il réitère sa demande de dommages et intérêts ; que le requérant persiste donc dans l'ensemble de ses conclusions et demande l'annulation de la décision attaquée ;

Vu la duplique enregistrée au Greffe Général le 21 janvier 2019, par laquelle le Ministre d'Etat réfute l'ensemble de l'argumentation présentée par le requérant dans sa réplique ;

Attendu que, en ce qui concerne l'erreur manifeste d'appréciation invoquée par le requérant, le Ministre d'Etat rappelle à nouveau que, compte tenu du caractère à la fois provisoire et préventif que revêt une mesure de suspension, il n'est pas obligatoire que la faute qui la justifie soit certaine et qu'elle doit être d'une gravité et d'une vraisemblance suffisantes, ce qui résulte de plaintes précises et de la mise en œuvre de l'action publique ; que le Ministre d'Etat ajoute que l'autorité administrative n'était pas tenue de suspendre Monsieur F. mais que, les conditions de mise en œuvre d'une suspension étant réunies, la décision a été prise tant dans l'intérêt des patients que du service hospitalier ; que le Ministre d'Etat persiste

ensuite à considérer que l'argument d'atteinte au principe de la présomption d'innocence est inopérant dans la mesure où ce principe ne s'applique pas aux mesures de suspension en raison de leur caractère purement conservatoire ; que, quant au prétendu caractère disproportionné de la mesure de suspension, le Ministre d'Etat rappelle que, dès lors qu'une telle mesure ne se prononce pas sur la culpabilité de l'agent, elle ne saurait, par hypothèse, être disproportionnée ; que le Ministre d'Etat persiste donc dans l'ensemble de ses conclusions et demande la condamnation du requérant aux entiers dépens.

SUR CE :

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90 B 3° ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, spécialement ses articles 40 à 44 ;

Vu l'Ordonnance n° 13.839 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers au Centre hospitalier Princesse Grace ;

Vu l'Ordonnance du 19 septembre 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 23 novembre 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a rejeté la demande de sursis à exécution de la décision de suspension du 6 septembre 2018 ;

Vu le procès-verbal de clôture de la procédure de Madame le Greffier en Chef en date du 31 janvier 2019 ;

Vu l'Ordonnance du 26 avril 2019 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 6 juin 2019 ;

Où Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Céline SCHIAVOLILNI, Avocat au Barreau de Nice, au nom de Monsieur S.F. ;

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

Où le Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DÉLIBÉRÉ,

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 78 de l'Ordonnance n° 13.839 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers au Centre hospitalier Princesse Grace :

« En cas de faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement aux obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, le praticien hospitalier intéressé peut, avant la comparution devant le conseil de discipline, être immédiatement suspendu par décision du Ministre d'Etat, prise sur proposition du conseil d'administration réuni expressément » ;

Considérant qu'une mesure de suspension, prise en application de ces dispositions, est une mesure provisoire et conservatoire ayant pour but d'éviter un risque de trouble dans le fonctionnement du service auquel est affectée la personne ayant fait l'objet de cette mesure ; qu'elle n'a, dès lors, pas le caractère d'une sanction ;

Considérant que les faits sur lesquels est fondée la décision attaquée sont de nature à troubler le bon fonctionnement du service hospitalier ; que, par suite, le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation doit être rejeté ;

Considérant qu'eu égard à la nature de la mesure prise et aux motifs qui la fonde, Monsieur F. n'est pas fondé à invoquer une méconnaissance du principe de présomption d'innocence ;

Sur la demande d'injonction et la demande de dommages et intérêts

Considérant que le rejet par la présente décision des conclusions à fin d'annulation entraîne le rejet des conclusions indemnitaires et, en tout Etat de cause, des conclusions à fin d'injonction ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de Monsieur S. F. est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de Monsieur F.

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

Ainsi jugé et délibéré par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Monsieur Didier LINOTTE, Président, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Monsieur Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, Vice-président, Commandeur de l'Ordre de Saint-Charles, Madame Martine LUC-THALER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Monsieur Didier RIBES, membres titulaires, Monsieur Guillaume DRAGO, rapporteur, membres suppléants ;

Et prononcé le dix-neuf juin deux mille dix-neuf en présence du Ministère Public par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en Chef.

Le Greffier en Chef,

Le Président,