

Affaire :
S. F.
Contre :
Ministre d'Etat

DÉCISION

Audience du 20 février 2020
Lecture du 5 mars 2020

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 21 décembre 2018 par laquelle le Ministre d'Etat a prorogé la suspension conservatoire de M. S. F. de ses fonctions [au] Centre hospitalier Princesse Grace.

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 Sarah CHADLI**, Avocat au Barreau de Nice, substituant **Maître Philippe SOUSSI**, Avocat au Barreau de Nice ;

Contre :

L'Etat de Monaco, représenté par le Ministre d'Etat, ayant pour Avocat-Défenseur **Maître Christophe SOSSO** et plaidant par la **SCP PIWNICA-MOLINIE**, 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 Monsieur S. F., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 15 février 2019 sous le numéro **TS 2019-06**, tendant à l'annulation de la décision du 21 décembre 2018 par laquelle le Ministre d'Etat a prorogé sa suspension conservatoire de ses fonctions [au] Centre hospitalier Princesse Grace (CHPG), à ce que le Tribunal Suprême enjoigne de le rétablir dans ses fonctions, à la condamnation de l'Etat de Monaco à lui verser des dommages et intérêts en raison du préjudice qu'il estime avoir subi et à sa condamnation aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que, selon la requête, Monsieur S. F. a intégré en 2008 le Centre hospitalier Princesse Grace (CHPG) en qualité de, après avoir exercé son activité médicale à Nice et Menton ; qu'il exerce 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 a appris par certaines de ses patientes qu'il ferait l'objet d'une enquête pour infraction ; que souhaitant être entendu au plus vite, il a formulé le 22 août 2018 une demande en ce sens auprès du Directeur de la Sûreté publique et en a informé son chef de service ainsi que le Directeur du CHPG le même jour ; que le 31 août 2018, le Conseiller de Gouvernement - Ministre des Affaires sociales et de la Santé, au nom du Ministre d'Etat, a adressé une lettre à M. F. l'informant d'une réunion du Conseil d'administration du CHPG, tenue la veille ; qu'une mesure de suspension a été 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 de M. F. a adressé 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 a prononcé la suspension de M. F. de ses fonctions au sein du CHPG ; que cette décision a été prise sur proposition du Président du Conseil d'administration du CHPG et fondée sur une plainte déposée à l'encontre du requérant pour des faits lors de consultations ; que, le 11 septembre 2018, en application de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers au CHPG, le Ministre d'Etat a notifié à M. F. la saisine du Conseil de

discipline du CHPG à l'effet de répondre des faits qui lui sont reprochés ; que M. F. a demandé au Tribunal Suprême l'annulation de la décision du 6 septembre 2018 le suspendant de ses fonctions ; que, parallèlement à cette requête, M. F. a présenté une requête tendant au sursis à exécution de cette décision ; que, par une Ordonnance du 23 novembre 2018, le Président du Tribunal Suprême, sur le fondement 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 ; que, par une décision TS 2018-19 du 19 juin 2019, le Tribunal Suprême a rejeté la requête tendant à l'annulation de la décision du 6 septembre 2018 du Ministre d'Etat ; que M. F. a été convoqué devant le Conseil de discipline du CHPG le 10 décembre 2018 ; qu'à la suite de cette comparution, le Conseil de discipline a décidé, à l'unanimité, de surseoir à statuer sur la situation du requérant en application du second alinéa de l'article 82 de l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers au CHPG ; que, par une décision du 21 décembre 2018, le Ministre d'Etat a décidé de proroger la suspension conservatoire de M. F. de ses fonctions [au] CHPG, en application des dispositions de l'article 78 de l'Ordonnance Souveraine du 29 décembre 1998 ;

Attendu qu'à l'appui de ses conclusions à fin d'annulation de la décision qu'il attaque, M. F. soutient, tout d'abord, que cette décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'en application des articles 78 et 82 de l'Ordonnance n° 13.839 du 29 décembre 1998, la décision de suspension est prise par le Ministre d'Etat sur proposition du Conseil d'administration du CHPG ; 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 cette mesure de suspension depuis plus de cinq mois est liée à une instruction pénale par un cabinet d'instruction de la Principauté ; 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 ; 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 ; que le Conseil de discipline précise bien, dans sa décision de sursis à statuer, que la matérialité des faits à l'encontre du requérant n'est pas définitivement établie et qu'en vertu de la présomption d'innocence, il lui est impossible de prononcer une sanction disciplinaire à son encontre ; que, pourtant, le Ministre d'Etat n'a pas tiré de conséquence du constat selon lequel aucune infraction pénale matériellement constituée ne peut être reprochée à M. F. ; qu'ainsi, l'administration aurait dû abandonner toute poursuite et toute sanction conservatoire contre le requérant ; que la décision du Ministre d'Etat doit, dès lors, être annulée pour erreur manifeste d'appréciation ;

Attendu que le requérant allègue, ensuite, que la décision attaquée méconnaît plusieurs principes généraux du droit ; qu'il considère ainsi que le principe de la présomption d'innocence n'est pas respecté et que l'administration a pris une décision prématurée à son encontre alors qu'elle aurait dû lui apporter le soutien légal prévu à l'article 25 de l'Ordonnance n° 13.839 du 29 décembre 1998 ; que le principe de proportionnalité n'a pas davantage été respecté dès lors que la décision de suspension est manifestement disproportionnée au regard des éléments du dossier, entraînant des conséquences dramatiques tant sur la vie personnelle que professionnelle de M. F. et lui faisant subir une perte très sensible de revenus ;

Attendu, enfin, que le requérant soutient que le préjudice qu'il subit est difficilement réparable, tant sur le plan matériel que moral ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 16 avril 2019, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de M. F. aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat expose 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 de M. F. ; qu'eu égard à 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 ; que, le 6 septembre 2018, le Ministre d'Etat a prononcé la suspension de M. F., dans l'attente de sa comparution devant le Conseil de discipline, avec maintien de son traitement, des prestations et avantages sociaux ; que le Conseil de

discipline ayant décidé de surseoir à statuer, le Ministre d'Etat a prorogé la mesure de suspension par une décision du 21 décembre 2018 ; que M. F. a déféré cette nouvelle décision à la censure du Tribunal Suprême ;

Attendu que le Ministre d'Etat relève que M. F. soulève à l'encontre de la décision attaquée les mêmes moyens que ceux qu'il avait présentés à l'encontre de la décision de suspension du 6 septembre 2018 ; que ces moyens ne sont pas fondés ;

Attendu, en premier lieu, qu'il soutient que la décision attaquée du 21 décembre 2018 fait une exacte application des dispositions de l'article 78 de l'Ordonnance Souveraine du 29 décembre 1998 qui prévoient que le praticien hospitalier qui fait l'objet de poursuites pénales peut voir sa suspension prorogée jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué sur ces poursuites ; que c'est en pleine conformité avec l'article 82 de la même Ordonnance Souveraine que le Conseil de discipline a décidé, par sa délibération du 10 décembre 2018, de surseoir à statuer après avoir constaté d'abord qu'il n'y avait pas lieu de proposer, à ce stade, de sanction à l'encontre du requérant, en vertu de la présomption d'innocence, ensuite qu'une instruction était pendante devant un cabinet d'instruction de la Principauté, enfin que si la matérialité des faits n'est pour l'heure pas définitivement établie, il n'en demeure pas moins que les faits reprochés sont extrêmement graves et mentionnés comme ayant été commis au CHPG dans le cadre des fonctions du requérant ; que c'est conformément aux dispositions de l'article 78 de l'Ordonnance Souveraine du 29 décembre 1998 que le Ministre d'Etat a décidé de proroger la mesure de suspension de M. F. de ses fonctions ;

Attendu, en deuxième lieu, que, d'une part, l'invocation par le requérante d'une absence sérieuse de culpabilité est inopérante à l'encontre d'une décision de prorogation fondée sur la décision du Conseil de discipline décidant de surseoir à statuer sur la situation disciplinaire d'un agent faisant l'objet de poursuites pénales ; que, d'autre part, la seule circonstance que le requérant fasse l'objet de poursuites pénales pour des faits graves intervenus dans les locaux du CHPG rend suffisamment vraisemblable la faute reprochée pour justifier la prorogation de la mesure de suspension ; qu'ainsi, eu égard à la décision du Conseil de discipline de surseoir à statuer sur la sanction disciplinaire encourue par le requérant, le Ministre d'Etat ne pouvait, compte tenu de la gravité des faits, que proroger la mesure de suspension ; que, dès lors, la décision attaquée n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Attendu, en troisième lieu, que, selon le Ministre d'Etat, la décision attaquée ne méconnaît pas les principes généraux du droit invoqués par le requérant ; que, d'une part, 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, d'autre part, il résulte de l'objet d'une mesure de suspension, laquelle ne se prononce pas sur la culpabilité de l'agent, qu'elle ne peut par hypothèse même être « disproportionnée au regard des éléments du dossier », contrairement à ce que soutient le requérant ; qu'il en est de même, et pour les mêmes raisons, de la décision prorogeant la mesure de suspension ;

Attendu, en dernier lieu, que le Ministre d'Etat soutient que les conclusions à fin d'injonction et d'indemnisation doivent être rejetées ; qu'il précise que 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 ;

SUR CE :

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

Vu l'Ordonnance du 18 février 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 27 mai 2019 ;

Vu l'Ordonnance du 16 janvier 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce

Tribunal du 20 février 2020 ;

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

Ouï Maître Sarah CHADLI, Avocat au barreau de Nice, substituant Maître Philippe SOUSSI, Avocat au Barreau de Nice, pour Monsieur S. F. ;

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

Ouï Madame le Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRES EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

1. Considérant que, par décision du 6 septembre 2018, prise sur proposition du Conseil d'administration du Centre hospitalier Princesse Grace, le Ministre d'Etat a suspendu Monsieur S. F. de ses fonctions [au] CHPG en raison de poursuites pénales engagées contre lui pour des infractions ; que, par une décision du 21 décembre 2018, dont M. F. demande l'annulation pour excès de pouvoir, le Ministre d'Etat a décidé de proroger sa suspension ;

Sur les conclusions à fin d'annulation

2. Considérant qu'aux termes 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 / 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. / 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* » ; que le second alinéa de l'article 82 de la même Ordonnance Souveraine dispose : « *En cas de poursuite devant une juridiction pénale, le conseil peut décider qu'il y a lieu de surseoir à statuer jusqu'à ce qu'intervienne une décision de justice devenue définitive* » ;

3. Considérant, en premier lieu, que le Conseil de discipline du Centre Hospitalier Princesse Grace a pu décider, conformément aux dispositions de l'article 82 de l'Ordonnance Souveraine du 29 décembre 1998, de surseoir à statuer jusqu'à ce qu'une décision soit rendue dans la procédure pénale engagée à l'encontre de M. F. ; que le Ministre d'Etat a fait une exacte application de ces dispositions en faisant usage de la faculté qui lui est donnée de proroger la suspension du praticien hospitalier en cas de sursis à statuer prononcé par le Conseil de discipline ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'une mesure de suspension, prise en application des dispositions citées au point 2, 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 ;

5. Considérant que les faits sur lesquels est fondée la décision attaquée sont de nature à troubler le bon fonctionnement du service hospitalier ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en prorogeant la suspension de M. F., le Ministre d'Etat aurait, à la date à laquelle il a pris sa décision, entaché son appréciation d'une erreur manifeste ;

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

7. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. F. n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision qu'il attaque ;

Sur les conclusions aux fins d'indemnisation et d'injonction

8. Considérant que le rejet par la présente décision des conclusions à fin d'annulation entraîne le rejet des conclusions indemnitaires et, en tout état 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 délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, Président, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Didier RIBES, Vice-Président, Philippe BLACHER, Membre titulaire, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles et Monsieur Guillaume DRAGO, rapporteur, Membres suppléants ;

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

Le Greffier en Chef,

Le Président,