

Affaire :  
**M. E. L.**  
Contre :  
**Etat de Monaco**

# DÉCISION

**Audience du 12 juin 2020**  
**Lecture du 25 juin 2020**

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 24 juin 2019 du Directeur des Services Judiciaires portant non-renouvellement du détachement de M. E. L. en qualité de juge au Tribunal de première instance de Monaco pour une période de trois années et de l'Ordonnance Souveraine du 31 juillet 2019 mettant fin à ses fonctions à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019.

**En la cause de :**

**Monsieur E. L. ;**

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Sarah FILIPPI**,  
Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaidant par ledit avocat ;

**Contre :**

**L'Etat de Monaco représenté par le Directeur des services judiciaires**, 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 ;

En présence du **Ministre d'Etat**, 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 SUPRÊME**  
**Siégeant et délibérant en Assemblée plénière**

**Vu la requête** présentée par Monsieur E. L., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 21 août 2019 sous le numéro **TS 2019-18**, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 24 juin 2019 du Directeur des Services Judiciaires portant non-renouvellement de son détachement en qualité de juge au Tribunal de première instance de Monaco pour une période de trois années et de l'Ordonnance Souveraine n° 7.642 du 31 juillet 2019 mettant fin à ses fonctions à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019, d'autre part, à la condamnation de l'Etat de Monaco à lui verser la somme de 90.000 euros en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi, enfin, à sa condamnation aux entiers dépens ;

**CE FAIRE :**

Attendu que M. E. L., magistrat de l'ordre judiciaire français, a été détaché auprès de la Direction des Services Judiciaires de la Principauté de Monaco pour exercer les fonctions de juge chargé de l'instruction au Tribunal de première instance pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2016 ; qu'il a sollicité le 30 novembre 2018 le renouvellement de son détachement pour une période de trois ans ; que par courrier du 5 décembre 2018, le Directeur des Services Judiciaires a informé le ministère de la justice français que les autorités monégasques étaient favorables au renouvellement du détachement de M. L. ; que par courrier du 6 mars 2019, le ministère de la justice français a également émis un avis favorable à ce renouvellement ; que par lettre du 24 juin 2019 remise en main propre à l'intéressé, le Directeur des Services Judiciaires a informé M. L. que les autorités de la Principauté renonçaient au renouvellement de son détachement ; que, par lettre du 4 juillet 2019, le directeur des services judiciaires français a demandé au Directeur des Services Judiciaires de lui communiquer les motifs de la décision des autorités monégasques ; que par courrier du 10 juillet 2019, ce dernier lui a fait connaître ces motifs ; que, par une Ordonnance Souveraine n° 7.642 du 31 juillet 2019, il a été mis fin, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019, aux fonctions de juge au Tribunal de première instance exercées par M. L., celui-ci étant réintégré dans son administration d'origine à compter de cette date ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, M. L. soutient, à titre liminaire, que le Tribunal Suprême est compétent pour se prononcer sur la légalité et la constitutionnalité de la décision de renonciation à son renouvellement dès lors qu'une telle décision n'a pas le caractère d'un « acte de gouvernement » intervenant en exécution d'un engagement international ; que le Tribunal Suprême retient une acception restrictive de l'« acte de gouvernement » en estimant que seul un litige qui soulève une question mettant en cause la portée d'actes internationaux ou la conduite de la guerre serait de nature à échapper à la compétence des tribunaux de la Principauté ; que le requérant estime que si le refus de renouveler le détachement d'un magistrat s'analyse comme un « acte de gouvernement », il ne peut en aller de même de la rétractation unilatérale d'un renouvellement entériné par les deux Etats parties à la Convention bilatérale du 8 novembre 2005 ; qu'en application des stipulations de cette Convention, chaque Etat exerce ses prérogatives souveraines s'agissant des « missions qui pourraient être confiées à des fonctionnaires détachés de l'Etat français » et des modalités de leur détachement ; qu'en l'espèce, chaque Etat partie à la Convention a pleinement exercé ses prérogatives souveraines en se prononçant en faveur du renouvellement du détachement de M. L. ; qu'une décision de renouvellement est née à la suite de l'agrément des autorités françaises ; que le revirement brutal des autorités de la Principauté ne relève dès lors pas de la souveraineté de l'Etat monégasque mais constitue une violation manifeste de l'accord entre les deux Etats qui a fait naître une décision individuelle créatrice de droits et de la Convention bilatérale qui n'autorise pas une des parties à se soustraire unilatéralement et sans motif à un engagement qu'il a pris ;

Attendu que pour obtenir l'annulation des décisions qu'il attaque, M. L. soutient, en premier lieu, que la décision de renonciation des autorités monégasques à son renouvellement est dépourvue de base légale ; qu'en effet, elle est contraire à une décision précédemment prise par l'administration monégasque et validée par les autorités françaises générant pour lui une situation créatrice de droits ; que les conditions dans lesquelles est intervenue la décision de renonciation ne permettent pas de garantir le respect des droits du magistrat concerné et portent préjudice à la bonne administration de la justice ;

Attendu, en deuxième lieu, que M. L. fait grief aux décisions qu'il attaque de méconnaître les dispositions de l'article 88 de la Constitution, de l'article 7 de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature et de l'article 39 du code de procédure pénale ; qu'en effet, ses compétences professionnelles et son intégrité n'ont jamais été contestées ou mises en cause ; qu'aucune procédure disciplinaire ne vise M. L. ; que les évaluations de ce magistrat font unanimement état d'aptitudes et de qualités

humaines remarquables ; que c'est dès lors arbitrairement, sans fondement et hors de tout cadre disciplinaire que les autorités de la Principauté ont décidé de démettre M. L. de ses fonctions ; que le contexte dans lequel est intervenue la décision de non-renouvellement du requérant est de nature à faire suspecter une méconnaissance du principe constitutionnellement garanti d'inamovibilité des juges ; que la décision attaquée est également contraire à la bonne administration de la justice dès lors qu'elle a eu pour conséquence de perturber voire de compromettre gravement la progression des procédures dont il avait la charge ; que le caractère tardif de la décision a privé M. L. de la possibilité d'exprimer dans des conditions normales des vœux auprès de son administration d'origine afin d'organiser son retour dans le corps judiciaire français ;

Attendu, en troisième lieu, que M. L. allègue que la décision de renoncer au renouvellement de son détachement est arbitraire dès lors qu'elle serait fondée sur des reproches concernant la manière d'exercer ses fonctions dont il n'a pas été préalablement informé et sur lesquels il n'a pu présenter d'observations en défense ; qu'en effet, les motifs tirés d'une « nouvelle politique pénale mise en œuvre depuis un peu moins de deux années » et de la volonté de créer « un véritable service de l'instruction doté de trois cabinets » ne peuvent justifier la décision prise dès lors que les magistrats français ayant sollicité le renouvellement de leur détachement selon les mêmes modalités ont tous été reconduits à l'exception du requérant et que l'instauration d'un troisième cabinet d'instruction n'était en rien incompatible avec son renouvellement ; que si la politique pénale évoquée était bien mise en œuvre depuis deux ans, rien ne justifiait alors que les autorités monégasques ne s'en soient pas prévalués lorsque M. L. a sollicité le renouvellement de son détachement en octobre 2018 ; que la presse a évoqué l'existence de dysfonctionnements et d'incidents multiples dans les relations du requérant avec le Parquet général ainsi qu'un refus d'exécuter une demande d'entraide judiciaire et un classement inhabituel des cotes dans ses dossiers d'instruction ; que le Directeur des Services Judiciaires a évoqué « diverses considérations mûrement pesées tenant, entre autres, aux relations de l'intéressé avec d'autres acteurs de la chaîne pénale » ; qu'ainsi, le départ précipité de M. L. s'expliquerait par de prétendues mauvaises relations qu'il aurait eu avec certains membres du Parquet général et de la Sûreté publique et qui lui seraient pleinement imputables ; que ces griefs, sur lesquels M. L. n'a pas pu présenter d'observations, auraient dû justifier, s'ils avaient été fondés, l'engagement d'une procédure disciplinaire devant le Haut conseil de la magistrature ;

Attendu qu'il est soutenu, en dernier lieu, que la décision attaquée est entachée de détournement de pouvoir et méconnaît les droits garantis par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'en effet, en violation du § 1 de l'article 6 de la Convention, le Directeur des Services Judiciaires a précisé au

requérant que sa décision relevait de la souveraineté de l'Etat et n'était susceptible d'aucun recours ; que l'absence d'invocation des motivations de fait qui auraient pu fonder la décision exclut tout contradictoire et tout contrôle de leur bien-fondé ; qu'aucune procédure disciplinaire n'a été engagée à l'encontre de M. L. ; que le principe de la présomption d'innocence garanti par le § 2 de l'article 6 se trouve également méconnu ; qu'enfin, en méconnaissance du § 3 du même article 6, le requérant se trouve dans l'impossibilité de répondre aux prétendus griefs qui fonderaient la décision attaquée ; que ceci caractérise aussi un détournement de pouvoir dès lors que les autorités monégasques se sont affranchies du respect des exigences et garanties légales applicables en matière disciplinaire ;

Attendu que M. L. allègue, au soutien de ses conclusions indemnitaires, que les décisions attaquées lui ont causé un préjudice personnel et professionnel ; qu'il invoque un préjudice moral résultant des conditions dans lesquelles a été prise la décision attaquée et du bouleversement pour sa vie familiale, à un moment où il s'apprêtait à prendre ses congés avec sa compagne et ses enfants ; que sa réintégration dans son administration d'origine dans des conditions difficiles aurait nécessairement des conséquences préjudiciables sur sa vie familiale, affective et professionnelle dès lors qu'il ne pourrait plus prétendre aux postes auxquels il aspirait ; que sa réintégration serait incertaine car subordonnée à l'accord de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège ; que les insinuations graves contenues dans certains articles de presse sont de nature à entacher sa réputation professionnelle et à compromettre sa carrière ; que M. L. évalue à 90.000 euros le préjudice qu'il estime avoir subi ;

**Vu la contre-requête** enregistrée au Greffe Général le 18 octobre 2019 par laquelle le Directeur des Services Judiciaires conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu que le Directeur des Services Judiciaires soulève, à titre principal, plusieurs fins de non-recevoir ;

Attendu, en premier lieu, que les conclusions tendant à l'annulation de la lettre du 24 juin 2019 sont irrecevables à un double titre ; que, d'une part, la lettre ne constitue pas une décision administrative faisant grief ; que, dans le cadre de la procédure franco-monégasque de détachement de magistrats, elle constitue une mesure préparatoire insusceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir ; qu'elle a la nature d'un simple avis dès lors que le Directeur des Services Judiciaires de Monaco n'a pas compétence pour renouveler le détachement d'un magistrat français ; que celui-ci est décidé par décret du Président de la République française ; que, d'autre part, M. L. n'est pas

recevable à demander l'annulation d'un acte préparatoire à un « acte de gouvernement », lui-même insusceptible de recours ; qu'à Monaco comme dans le pays voisin, sont considérés comme des « actes de gouvernement » les actes accomplis par le pouvoir exécutif dans ses relations avec une autorité échappant à tout contrôle juridictionnel, législateur ou puissance étrangère ; que le juge national ne se reconnaît pas compétent pour trancher un litige dont la solution impliquerait de s'immiscer dans les relations d'Etat à Etat, lesquelles se traitent par la voie diplomatique, ainsi que l'a jugé le Tribunal Suprême dans une décision du 28 juin 1986 à propos de la procédure d'extradition ; que, par deux arrêts du 8 avril 1997, la Cour d'appel de Monaco a jugé que la décision de mettre fin au détachement de fonctionnaires de police français mettait en cause la conduite des relations de la Principauté de Monaco avec l'Etat étranger ayant concouru au détachement et présentait, par conséquent, le caractère d'un acte de gouvernement échappant à tout contrôle juridictionnel ; qu'en l'espèce, le détachement de M. L. a été réalisé par la voie diplomatique selon la procédure prévue à l'article 5 de la Convention du 8 novembre 2005 destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco ; qu'en application de cette stipulation, les détachements de fonctionnaires français à Monaco relèvent des relations d'Etat à Etat, les deux parties contractantes devant se « concerter et s'entendre » sur ces détachements ; que le renouvellement du détachement d'un magistrat français ne résulte pas d'un accord de volonté entre administrations mais ne peut résulter que de la décision du Président de la République française ; que, dès lors, les autorités monégasques peuvent modifier leur avis sur ce renouvellement jusqu'à la fin du détachement ;

Attendu, en second lieu, que les conclusions tendant à l'annulation de l'Ordonnance Souveraine n° 7.642 du 31 juillet 2019 sont également irrecevables ; qu'en effet, cette Ordonnance Souveraine, qui se borne à tirer les conséquences de la fin du détachement de M. L., est prise pour l'exécution d'une décision des autorités françaises ; que, dès lors, elle présente le caractère d'un « acte de gouvernement » dont le Tribunal Suprême n'a pas compétence pour apprécier la validité ;

Attendu que le Directeur des Services Judiciaires soutient, à titre subsidiaire, que les conclusions à fin d'annulation doivent être rejetées ;

Attendu, en premier lieu, que, selon le Directeur des Services Judiciaires, l'ensemble des griefs, en tant qu'ils sont dirigés contre l'Ordonnance Souveraine du 31 juillet 2019, sont inopérants ; qu'en effet, les autorités monégasques avaient compétence liée pour mettre fin aux fonctions judiciaires de M. L. dès lors que les autorités françaises n'ont pas renouvelé son détachement ;

Attendu, en deuxième lieu, que le Directeur des Services Judiciaires soutient que les autorités monégasques pouvaient modifier leur avis tant que le détachement n'avait pas pris fin ;

Attendu, en troisième lieu, que selon le Directeur des Services Judiciaires, M. L. ne peut valablement soutenir que le non-renouvellement de son détachement porterait atteinte à l'indépendance et à l'inamovibilité garanties aux juges au motif que le renouvellement avait été définitivement entériné selon les formes légales et suivant les voies diplomatiques ; qu'en effet, le détachement de M. L. n'a pas été renouvelé par les autorités françaises ; que, par ailleurs, le détachement n'est pas un droit pour le fonctionnaire qui en sollicite le bénéfice ;

Attendu, en quatrième lieu, que le Directeur des Services Judiciaires fait valoir que la définition et la mise en œuvre de la nouvelle politique pénale fondée sur une gestion rotative des postes, impliquant un renouvellement des personnes en charge des postes-clés, sont progressives ; que la mise en place d'un nouveau service de l'instruction s'inscrivant dans cette nouvelle politique pénale n'a été arrêtée qu'au tout début de l'année 2019 ; que, par ailleurs, M. L. ne conteste pas qu'il a entretenu des relations difficiles avec d'autres acteurs de la chaîne pénale ; que la circonstance que ces difficultés relationnelles n'aient pas donné lieu à une procédure disciplinaire est inopérante ; qu'elles pouvaient être prises en compte pour justifier l'avis de non-renouvellement dans l'intérêt du service ; que, dès lors, le moyen tiré d'une absence de motif recevable devra être écarté ;

Attendu, en dernier lieu, qu'il est soutenu que l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas applicable aux décisions administratives et moins encore à un simple avis intervenant dans une procédure de détachement ; que le non-renouvellement d'un détachement ne constitue pas une sanction disciplinaire ;

Attendu, en dernier lieu, que les conclusions indemnitaires devront être rejetées par voie de conséquence du rejet des conclusions d'annulation ; qu'en tout état de cause, le préjudice moral et professionnel allégué par M. L. n'est établi ni dans sa consistance, ni dans son *quantum* ; qu'à cet égard, la fin d'un détachement est un événement banal dans la carrière d'un fonctionnaire ; que l'administration d'origine de M. L. a l'obligation de le reclasser dans une situation statutaire au moins identique à celle qu'il occupait au moment de son détachement ;

**Vu le mémoire**, enregistré au Greffe Général le 23 octobre 2019, par lequel le Ministre d'Etat demande à être mis hors de cause dans la procédure introduite par M. L. ;

Attendu qu'en vertu des articles 139 du code de procédure civile et 8 de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires, la représentation de l'Etat en justice est assurée par le Directeur des Services Judiciaires en ce qui concerne l'administration de la justice ; que la requête de M. L. étant dirigée contre une décision des autorités judiciaires, le Ministre d'Etat n'est pas compétent pour défendre l'Etat ; qu'ainsi, il y a lieu pour le Tribunal Suprême de le mettre hors de cause dans la présente instance ;

**Vu la réplique**, enregistrée au Greffe Général le 18 novembre 2019 par laquelle M. E. L. tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu, en premier lieu, qu'il entend rappeler qu'il conteste non une décision de refus de renouvellement de son détachement mais une décision portant renonciation au renouvellement entériné d'un commun accord entre la France et la Principauté de Monaco ;

Attendu que M. L. soutient, en deuxième lieu, que les fins de non-recevoir opposées par le Directeur des Services Judiciaires ne sont pas fondées ; que, d'une part, la lettre du 24 juin 2019 et l'Ordonnance Souveraine du 31 juillet 2019 sont les « supports fonctionnels » d'une seule et même décision prise par les autorités monégasques ; qu'en particulier, la lettre du 24 juin 2019 n'est pas une mesure préparatoire de la décision attaquée mais l'expression administrative de cette décision ; qu'eu égard aux prescriptions qu'elle contient, elle ne peut avoir le caractère d'un simple avis ; que, d'autre part, la décision portant renonciation au renouvellement du détachement n'a pas le caractère d'un « acte de gouvernement » ; qu'en effet, à la différence de la décision des deux Etats concernant le renouvellement du détachement de M. L., elle a été prise hors du cadre de la Convention du 8 novembre 2005 ; que les autorités de la Principauté ont en effet renoncé au renouvellement de manière unilatérale et sans concertation ni information préalable des autorités françaises ; que, les autorités françaises n'ont procédé aux diligences nécessaires à la réintégration de M. L. dans son corps d'origine qu'après l'édition de l'Ordonnance Souveraine du 31 juillet 2019 ; que le Directeur des Services Judiciaires ne saurait dès lors affirmer que l'Ordonnance Souveraine a été prise pour l'exécution d'une décision des autorités françaises ; que la Convention du 8 novembre 2005 ne prévoit et n'accorde aucunement aux Etats parties la possibilité, pour l'une d'entre elles, de



se rétracter unilatéralement et arbitrairement après qu'une décision portant renouvellement du détachement d'un magistrat eût été entérinée ; que M. L. ajoute que la décision attaquée, qui relève exclusivement des autorités monégasques, ne concerne pas, par nature, les relations diplomatiques entre la France et la Principauté de Monaco ; qu'elle est fondée sur des considérations, relatives aux affaires internes à l'administration de la justice monégasque, qui sont étrangères à ces relations diplomatiques ; qu'enfin, le Directeur des Services Judiciaires ne saurait se prévaloir des arrêts de la Cour d'appel du 8 avril 1997 qui portent sur une Ordonnance Souveraine mettant fin à un détachement et non aux fonctions exercées, prise en application d'un autre texte que la Convention de 2005 et concernant des agents publics qui ne bénéficient pas du principe d'inamovibilité des juges ;

Attendu que M. L. ajoute, sur le fond, qu'au jour de la décision attaquée, il ne pouvait être regardé par les autorités monégasques comme étant réintégré dans son administration d'origine à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019 ; que le décret du Président de la République française le nommant aux fonctions de vice-président au tribunal de grande instance de Nice n'est intervenu que le 30 octobre 2019 après son audition par le Conseil supérieur de la magistrature le 10 octobre 2019 ; qu'ainsi, la décision attaquée n'avait pas de cause au jour où elle a été prise ;

Attendu qu'il est soutenu, en outre, par M. L. que la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente ; qu'en effet, si le Directeur des Services Judiciaires soutient que le renouvellement du détachement d'un magistrat français ne peut résulter que d'un décret du Président de la République française, il s'ensuit que les autorités de la Principauté n'avaient pas compétence pour renoncer au renouvellement de ce détachement ;

Attendu que M. L. entend préciser, au soutien de son moyen tiré de la méconnaissance du principe d'inamovibilité des juges, que cette méconnaissance résulte de ce que la décision attaquée a vocation non pas à « mettre fin au détachement » du magistrat, comme cela est habituellement le cas pour les magistrats français détachés en Principauté, mais à « mettre fin aux fonctions » du requérant ; que si les magistrats français détachés ne peuvent revendiquer un droit automatique au détachement, ils doivent bénéficier de l'inamovibilité une fois que la décision de renouveler leur détachement a été prise par les autorités monégasques et françaises nonobstant l'accomplissement des formalités administratives ; que seule cette protection statutaire permet aux magistrats détachés d'être à l'abri d'une décision unilatérale et arbitraire remettant en cause la décision de renouvellement prise par les autorités des deux Etats ; que l'application de mauvaise foi de la Convention du 8 novembre 2005 par les autorités monégasques a privé d'effectivité le principe d'inamovibilité des

juges dont bénéficie M. L. ;

Attendu qu'il ajoute, concernant l'atteinte portée à l'indépendance des juges, que cette indépendance ne peut être garantie si la décision de renouvellement du détachement d'un magistrat peut être remise en cause de manière unilatérale et arbitraire ; que le Directeur des Services Judiciaires a d'ailleurs en février 2018 estimé que le non-renouvellement du détachement des magistrats français était de nature à lever toute suspicion quant à leur indépendance avant de considérer en juillet 2019 que la question du renouvellement ou non d'un magistrat est sans lien avec l'indépendance des juges et l'impartialité de la justice ; qu'en décidant de revenir unilatéralement et arbitrairement sur le renouvellement du détachement de M. L., alors que le détachement d'autres magistrats avait été renouvelé, les autorités monégasques ont pris une mesure d'exception portant atteinte à l'indépendance qui devait lui être garantie ;

Attendu, par ailleurs, que selon M. L., la décision attaquée n'est pas justifiée par la mise en œuvre d'une nouvelle politique pénale fondée sur une gestion rotative des postes ; qu'en effet, alors même qu'elle aurait été arrêtée dès le début de l'année 2019, le renouvellement du détachement du requérant était bien décidé jusqu'au revirement brutal du 24 juin 2019 ; que si le Directeur des Services Judiciaires a par ailleurs évoqué « diverses considérations mûrement pesées tenant, entre autres, aux relations difficiles de l'intéressé avec d'autres acteurs de la chaîne pénale », il n'a pas précisé quelles étaient ces considérations ; que la décision de l'Etat repose ainsi sur des motifs cachés sur lesquels M. L. n'a pu présenter des observations ; que l'Etat est également dans l'incapacité de démontrer que le requérant aurait entretenu des relations difficiles avec d'autres acteurs de la chaîne pénale ;

Attendu, enfin, que M. L. précise, concernant ses conclusions indemnitaires, qu'il a dû pendant la période estivale organiser son retour en France et procéder aux diligences requises par son administration d'origine ; que le caractère précipité de son retour dans son corps d'origine lui a été préjudiciable puisqu'il a été privé de la possibilité de formuler des souhaits d'affectation et de pouvoir prétendre aux postes auxquels il aspirait ; qu'il a été affecté au tribunal de grande instance de Nice, juridiction éloignée du domicile où il habite désormais avec sa compagne et sa fille de vingt-deux mois ; que M. L. évalue son préjudice moral à 40.000 euros ; qu'il demande à ce que l'Etat de Monaco soit condamné à lui verser, au titre du préjudice économique, la somme de 88.662,36 euros ; que cette somme comprend, à hauteur de 79.205,16 euros, la différence de traitement perçu pendant une durée de trois ans et, pour un montant de 9.457,20 euros, la perte du versement des allocations pour charge de famille non perçue en France ;

**Vu la duplique**, enregistrée au Greffe Général le 17 décembre 2019, par laquelle le Directeur des Services Judiciaires conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que le Directeur des Services Judiciaires précise qu'aux termes de l'article 72 de l'ordonnance n° 58-1270 modifiée du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, la mise en position de détachement des magistrats est prononcée par décret du Président de la République, sur proposition du Garde des sceaux, Ministre de la justice et après avis du Conseil supérieur de la magistrature ; que le Président de la République est donc seul compétent pour prononcer le détachement d'un magistrat ; qu'en l'espèce, le Ministre de la justice n'a jamais saisi le Président de la République d'une proposition en ce sens, ni n'a saisi le Conseil supérieur de la magistrature à cet effet ; qu'aucun décret du Président de la République n'étant intervenu, le détachement de M. L. n'a donc pas été renouvelé ; que si des magistrats peuvent être amenés à prendre leurs fonctions avant que l'acte qui les nomme ne soit pris ou publié, la jurisprudence retient l'effet rétroactif de la décision de nomination ; que l'Ordonnance Souveraine du 31 juillet 2019, qui se borne à tirer les conséquences de la fin du détachement de M. L., ne constitue pas une décision faisant grief ;

Attendu qu'il ajoute, sur la recevabilité de la requête, que la décision attaquée est une décision de refus de renouvellement du détachement ; qu'une telle décision constitue, selon M. L. lui-même, un acte de gouvernement ; qu'il n'appartient pas au Tribunal Suprême de connaître d'un différend entre la Principauté et un autre Etat ; que la jurisprudence de la Cour d'appel est pertinente dès lors que la Convention du 8 novembre 2005 s'applique à tous les fonctionnaires détachés à Monaco, en ce compris les magistrats ;

Attendu que le Directeur des Services Judiciaires précise que M. L. ayant été détaché comme juge à Monaco pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2016, en l'absence de renouvellement de son détachement, ses fonctions ont pris fin à l'expiration de la durée de trois ans ; qu'il a été remis à la disposition de son administration d'origine ; que le renouvellement d'un détachement n'étant pas un droit, la décision attaquée ne porte atteinte ni à l'inamovibilité ni à l'indépendance des juges ; que les autorités monégasques se sont bornées à ne pas proposer un renouvellement de détachement et le détachement de M. L. a donc automatiquement pris fin à sa date d'expiration ;

Attendu que, selon le Directeur des Services Judiciaires, le requérant n'est pas fondé à soutenir qu'il n'était pas compétent pour « renoncer » au renouvellement de son détachement dès lors qu'il pouvait modifier son avis sur ce renouvellement aussi longtemps que le détachement était en cours ;

Attendu que le Directeur des Services Judiciaires soutient, par ailleurs, que M. L. ne peut utilement invoquer les conditions, selon lui non satisfaisantes, dans lesquelles il a été réintégré dans son corps d'origine à l'issue de son détachement ;

Attendu que le Directeur des Services Judiciaires fait valoir, en outre, que la décision de refuser un détachement ou le renouvellement de ce détachement est une décision discrétionnaire ; qu'une telle décision n'a pas à être motivée, ni précédée de la consultation par l'intéressé de son dossier ; que le contrôle susceptible d'être exercé par le juge de l'excès de pouvoir ne peut être qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation ; qu'en l'espèce, M. L. ne conteste pas utilement l'existence d'une nouvelle politique pénale impliquant « la nomination de nouveaux titulaires de fonctions judiciaires » et n'établit pas qu'il aurait été l'acteur incontournable de la mise en œuvre de cette politique ; que, par ailleurs, une mauvaise entente du magistrat avec ses collègues suffit à fonder la décision de refuser un renouvellement de détachement ; que M. L. a versé lui-même aux débats un article de presse évoquant les dysfonctionnements qui lui sont reprochés ; que le Directeur des Services Judiciaires relève que, dans ses écritures devant le Tribunal Suprême, le requérant tient à l'égard de la justice monégasque des propos excessifs et même virulents qui ne sont pas de mise devant le juge de l'excès de pouvoir ;

Attendu, enfin, que le Directeur des Services Judiciaires soutient que les conditions de la réintégration de M. L. dans son administration d'origine ne sont pas imputables aux autorités monégasques ; que le préjudice invoqué à ce titre est ainsi sans lien avec les décisions attaquées ; qu'il est relevé que la juridiction au sein de laquelle a été nommé M. L. n'est pas très éloignée de son domicile ; que, s'agissant du préjudice économique invoqué, la demande du requérant sera, comme celle relative au préjudice moral, rejetée par voie de conséquence du rejet des conclusions à fin d'annulation ;

### **SUR CE,**

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment 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° 8.019 du 26 mars 2020 portant suspension des délais de recours et de procédure par-devant le Tribunal Suprême pour faire face aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la pandémie de virus COVID-19 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la Convention franco-monégasque du 8 novembre 2005 destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco, notamment ses articles 3 et 5 ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature ;

Vu la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires ;

Vu l'Ordonnance du 26 août 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Didier RIBES, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance n° 2019-19 du 22 octobre 2020 par laquelle le Vice-président du Tribunal Suprême a rejeté la requête tendant au sursis à exécution de la décision du 24 juin 2019 ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 30 décembre 2019 ;

Vu l'Ordonnance du 6 mars 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 9 avril 2020 ;

Vu l'Arrêté du Directeur des Services Judiciaires n° 2020-09 du 16 mars 2020 portant fermeture du Palais de Justice ;

Vu l'Ordonnance du 11 mai 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 12 juin 2020 ;

Où Monsieur Didier RIBES, Vice-président du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Sarah FILIPPI, Avocat-Défenseur, pour Monsieur E. L. ;

Où Maître Jacques MOLINIÉ, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France, pour le Directeur des Services Judiciaires et le Ministre d'Etat ;

Où 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 M. E. L., magistrat de l'ordre judiciaire français, a été détaché auprès de la Direction des Services Judiciaires de la Principauté de Monaco pour exercer les fonctions de juge chargé de l'instruction au Tribunal de première instance pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2016 ; qu'il a sollicité le 30 novembre 2018 le renouvellement de son détachement pour une période de trois ans ; que par courrier du 5 décembre 2018, le Directeur des Services Judiciaires a informé le ministère de la justice français que les autorités monégasques étaient favorables au renouvellement du détachement de M. L. ; que par courrier du 6 mars 2019, le ministère de la justice français a également émis un avis favorable à ce renouvellement ; que le 24 juin 2019, le Directeur des Services Judiciaires a informé M. L. que l'Etat de Monaco renonçait au renouvellement de son détachement ; que, par une Ordonnance Souveraine n° 7.642 du 31 juillet 2019, il a été mis fin, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019, aux fonctions de juge au Tribunal de première instance exercées par M. L., celui-ci étant réintégré dans son administration d'origine à compter de cette date ;

### **Sur la demande de mise hors de cause du Ministre d'Etat**

2. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires : « *Le Directeur des Services Judiciaires représente l'Etat en justice dans les conditions prévues par la loi, soit en demandant, soit en défendant, pour tout ce qui concerne l'administration de la justice* » ;

3. Considérant qu'il y a lieu de faire droit à la demande du Ministre d'Etat d'être mis hors de cause dans la présente instance ;

### **Sur les fins de non-recevoir opposées par le Directeur des Services Judiciaires**

4. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 3 de la Convention franco-monégasque du 8 novembre 2005 destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco : « *Les emplois publics en Principauté reviennent aux ressortissants monégasques. / Par dérogation à ce principe, ils peuvent être occupés par des ressortissants français ou d'Etats tiers dans les conditions prévues aux alinéas qui suivent, ainsi qu'à l'article 6 de la présente Convention. / Pour ce qui concerne les emplois publics non pourvus par des ressortissants monégasques, la Principauté fait appel en priorité à des ressortissants français, par voie de détachement ou sur contrat. / La Commission de coopération franco-monégasque examine périodiquement les besoins prévisionnels de recrutement correspondants. En cas d'urgence, l'expression de ces besoins, ainsi que la réponse de la Partie française, est faite par la voie diplomatique* » ; que l'article 5 de la même Convention stipule : « *Les deux Gouvernements se concertent et s'entendent dans le cadre de la Commission de coopération franco-monégasque sur les missions qui pourraient être confiées à des fonctionnaires détachés par l'Etat français, ainsi que sur les modalités des détachements correspondants, sous réserve des dispositions de l'article 6 ci-après. / Les demandes de détachement de fonctionnaires de l'Etat français sont faites par la voie diplomatique. Il y est répondu par la même voie. / Sauf stipulations contraires dans des conventions en vigueur entre les deux Etats, la durée de ces détachements est de trois ans renouvelable une fois. La Commission de coopération franco-monégasque examine les éventuelles dérogations à ce principe. / (...)* » ;

5. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 1.398 du 24 juin 2013 relative à l'administration et à l'organisation judiciaires : « *Le Directeur des Services Judiciaires assure la bonne administration de la justice. (...)* » ; que l'article 2 de la même loi dispose : « *Le Directeur des Services Judiciaires prend tous arrêtés et décisions nécessaires dans le cadre des lois et règlements* » ;

6. Considérant, en premier lieu, que la requête de M. L. ne met pas en cause la validité ou la portée de traités internationaux conclus par l'Etat de Monaco ; qu'elle n'implique pas davantage l'examen des relations diplomatiques entre la Principauté de Monaco et la République française ; que la décision de ne pas renouveler le détachement d'un magistrat français au sein du corps judiciaire monégasque est un acte détachable de la Convention bilatérale du 8 novembre 2005 et qui relève de l'administration intérieure de l'Etat de Monaco ; que, dès lors, contrairement à ce qui est soutenu, le refus de renouveler le détachement de

M. L. a le caractère d'une décision administrative dont le Tribunal Suprême est compétent pour apprécier la légalité ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que la position exprimée par le Directeur des Services Judiciaires dans sa lettre du 24 juin 2019 fait obstacle au renouvellement du détachement de M. L. ; que, dès lors, la fin de non-recevoir tirée de ce que la requête serait dirigée contre un avis insusceptible de faire grief ne peut qu'être écartée ;

8. Considérant, en dernier lieu, que l'Ordonnance Souveraine du 31 juillet 2019 met fin, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019, aux fonctions de juge au Tribunal de première instance exercées par M. L. ; qu'un tel acte présente le caractère d'une décision faisant grief ; que, par suite, les conclusions à fin d'annulation de l'Ordonnance Souveraine du 31 juillet 2019 sont recevables ;

### **Sur la légalité des décisions attaquées**

9. Considérant qu'il résulte des stipulations et dispositions citées ci-dessus qu'il appartient au Directeur des Services Judiciaires de se prononcer sur le renouvellement du détachement d'un magistrat français dans le corps judiciaire monégasque lorsque ce dernier en fait la demande ; qu'en l'absence de stipulation de la Convention franco-monégasque du 8 novembre 2005 le prescrivait, un magistrat français détaché à Monaco ne peut utilement se prévaloir d'un droit au renouvellement de son détachement ; que le Directeur des Services judiciaires peut refuser le renouvellement du détachement du magistrat dans l'intérêt du service en disposant, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation ; que les stipulations de la Convention du 8 novembre 2005 ne font pas obstacle à ce que le Directeur des Services Judiciaires, après s'être prononcé favorablement sur la demande de renouvellement de détachement, décide, eu égard aux circonstances, que ce renouvellement doit être refusé ;

10. Considérant, en premier lieu, que, contrairement à ce que soutient M. L., il résulte de ce qui précède qu'en refusant, par sa décision du 24 juin 2019, le renouvellement de son détachement après s'être prononcé favorablement sur sa demande de renouvellement le 5 décembre 2018, le Directeur des Services Judiciaires n'a pas entaché sa décision d'incompétence et n'a pas méconnu les stipulations de la Convention du 8 novembre 2005 ;

11. Considérant, en deuxième lieu, d'une part, que le refus de renouveler un détachement dans le corps judiciaire monégasque n'est pas au nombre des mesures qui ne peuvent légalement intervenir sans que l'intéressé ait été mis à même de présenter des observations ; que, d'autre part, les différentes exigences énoncées par les stipulations de l'article 6 de la Convention



européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne sont pas applicables à une mesure administrative de non-renouvellement d'un détachement ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de ces stipulations est inopérant ;

12. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 88 de la Constitution : « *L'indépendance des juges est garantie* » ; que l'article 7 de la loi n° 1.364 du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature dispose que « *les magistrats du siège sont inamovibles. / En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement* » ; que l'article 39 du code de procédure pénale prévoit que « *les juges d'instruction sont choisis parmi les membres du tribunal de première instance et désignés par ordonnance souveraine pour trois ans sur présentation du premier président et l'avis du procureur général. / Ils peuvent être renouvelés dans leurs fonctions pour des périodes successives de même durée. Au cours de chacune de ces périodes, l'instruction ne peut leur être retirée que sur leur demande ou sur l'avis conforme de la cour de révision, donné suivant les règles prescrites en matière disciplinaire. / (...)* » ;

13. Considérant que M. L. n'avait aucun droit au renouvellement de son détachement ; que, par suite, il n'est pas fondé à soutenir que le non-renouvellement de son détachement porterait atteinte aux principes d'inamovibilité et d'indépendance des magistrats du siège ; que les moyens tirés de la méconnaissance de l'article 88 de la Constitution, de l'article 7 de la loi du 16 novembre 2009 portant statut de la magistrature et, en tout état de cause, de l'article 39 du code de procédure pénale ne peuvent donc qu'être écartés ;

14. Considérant, en quatrième lieu, que le Directeur des Services Judiciaires fait valoir que le refus de renouvellement du détachement de M. L. dans le corps judiciaire monégasque est justifié, d'une part, par les relations difficiles de l'intéressé avec des membres du Parquet général et de la Sûreté publique et, d'autre part, par la volonté de nommer deux nouveaux magistrats instructeurs dans le cadre de la création, décidée en janvier 2019, d'un service de l'instruction doté de trois cabinets ;

15. Considérant, d'une part, que la circonstance que la motivation du refus de renouvellement du détachement de M. L. est pour partie liée à ses relations avec des membres du Parquet général et de la Sûreté publique n'est pas, par elle-même, de nature à conférer à cette mesure un caractère disciplinaire ;

16. Considérant, d'autre part, qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le Directeur des Services Judiciaires se serait fondé sur des motifs étrangers à l'intérêt du service ou aurait entaché d'une erreur manifeste

l'appréciation à laquelle il s'est livré de cet intérêt à la date de la décision attaquée ; que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

17. Considérant, en dernier lieu, que pour les motifs précédemment énoncés, l'Ordonnance Souveraine du 31 juillet 2019, qui se borne à tirer les conséquences de l'absence de renouvellement du détachement de M. L. et de la fin de ce détachement le 31 août 2019, n'est pas entachée d'illégalité ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. L. n'est pas fondé à demander l'annulation des décisions qu'il attaque ;

### **Sur la demande indemnitaire**

19. Considérant qu'il résulte du rejet par la présente décision des conclusions à fin d'annulation présentées par M. L. que sa demande indemnitaire ne peut qu'être rejetée ;

### **DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Le Ministre d'Etat est mis hors de cause.

**Article 2** : La requête de Monsieur E. L. est rejetée.

**Article 3** : Les dépens sont mis à la charge de Monsieur L.

**Article 4** : Expédition de la présente décision sera transmise au Directeur des Services Judiciaires et au Ministre d'Etat.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier RIBES, Vice-président, président l'Assemblée plénière, rapporteur, Philippe BLACHER, Stéphane BRACONNIER, Pierre de MONTALIVET, Membres titulaires, et Guillaume DRAGO, Membre suppléant ;

Et prononcé le vingt-cinq juin deux mille vingt en présence du Ministère public, par Monsieur Didier RIBES, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en chef.

Le Greffier en Chef,

Le Président,