

Affaire :

Monsieur A. B.

Contre :

Monsieur le Directeur des Services Judiciaires

DÉCISION

Audience du 18 novembre 2020

Lecture du 2 décembre 2020

Recours en annulation pour excès de pouvoir de la décision du 19 avril 2018 par laquelle le Directeur des Services Judiciaires a prononcé le licenciement de Monsieur A. B. de la Maison d'arrêt de la Principauté de Monaco à compter du 1^{er} juillet 2018.

En la cause de :

Monsieur A. B. ;

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Patricia REY**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, substituée par Maître Sophie LAVAGNA, Avocat-Défenseur près la même Cour, et plaidant par **Maître Sophie JONQUET**, Avocat au barreau de Nice, substituée par **Maître Marie PADELLEC**, Avocat au barreau de Nice ;

Contre :

L'Etat de Monaco représenté par le Directeur des Services Judiciaires, ayant pour Avocat-Défenseur **Maître Christophe SOSSO** et plaidant par **Maître Yvon GOUTAL**, Avocat au barreau de Paris ;

LE TRIBUNAL SUPRÊME
Siégeant et délibérant en Assemblée plénière

Vu la requête présentée par Monsieur A. B., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 11 octobre 2019 sous le numéro **TS 2020-01**, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 19 avril 2018 par laquelle le Directeur des Services Judiciaires a prononcé son licenciement de la Maison d'arrêt de la Principauté de Monaco à compter du 1^{er} juillet 2018, à ce que soit ordonnée sa réintégration au sein de la Maison d'arrêt, à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 10.000 euros en réparation du préjudice qu'il estime avoir subi, ainsi qu'à sa condamnation aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que M. B. expose qu'il a été embauché le 2 janvier 1989 par l'Etat de Monaco en qualité de surveillant principal à la Maison d'arrêt de la Principauté de Monaco, sous le statut d'agent contractuel ; que pendant des années, la relation de travail s'est passée dans de très bonnes conditions ; qu'en raison de différents problèmes de santé, il a dû subir plusieurs opérations et a été mis en arrêt de travail à sept reprises au cours de l'année 2017 pour un total de 178 jours d'arrêt maladie sur l'année ; qu'à compter du 18 décembre 2017, il n'a plus repris le travail ; que, lors de ses absences, M. B. a été remplacé par ses collègues ; que, par un courrier du 14 février 2018, il a été convoqué par la Direction des Services Judiciaires le 14 mars 2018 à un entretien préalable en vue de son éventuel licenciement et a été informé que cette procédure faisait suite à ses nombreux arrêts maladie depuis 2016 perturbant le bon fonctionnement du service pénitentiaire ; que l'entretien préalable a été reporté au 21 mars 2018 ; que, par un courrier du 19 avril 2018, le Directeur des Services Judiciaires a notifié à M. B. son licenciement à compter du 1^{er} juillet 2018 au motif que son absentéisme extrêmement important perturbait notablement le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire ; que M. B. a bénéficié du règlement d'une indemnité de congédiement sur une période de douze mois ;

Attendu que M. B. fait valoir, au soutien de la recevabilité de son recours, qu'il découle de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que les autorités nationales doivent agir avec toute diligence requise pour que le justiciable ait connaissance de la procédure le concernant afin qu'il puisse comparaître et se défendre, la notification d'une procédure ne pouvant être laissée à l'entière discrétion de la partie adverse ; qu'ainsi, à défaut de mention des voies et délais de recours, les délais de recours ne courent pas ; que cette règle s'applique en France ; qu'en effet, en application de l'article R. 104 du code des tribunaux

administratifs et des cours administratives d'appel, le délai de deux mois imparti au contribuable pour saisir le tribunal administratif ne court pas lorsque la décision du directeur statuant sur la réclamation préalable ne précise pas la nature et le délai du recours dont cette décision pouvait faire l'objet ; que la lettre de licenciement de M. B., acte administratif individuel daté du 19 avril 2018 et prenant effet le 1^{er} juillet 2018, ne comporte aucune mention des voies et délais de recours de sorte qu'aucun délai ne lui est opposable ; que, par suite, sa requête est recevable ;

Attendu que pour obtenir l'annulation de la décision qu'il attaque, M. B. soutient, en premier lieu, qu'elle est entachée d'un défaut manifeste de motivation ; que c'est en méconnaissance des dispositions du 2^o de l'article 1^{er} de la loi n^o 1.312 du 29 juin 2006 que la décision prononçant le licenciement de M. B. n'est pas motivée alors qu'elle a le caractère d'une sanction ; que la lettre de licenciement est ainsi rédigée : *« Il m'appartient, cependant, de vous rappeler qu'un absentéisme extrêmement important, tel que le vôtre même pour raison de maladies dûment justifiées, a pour effet de perturber notablement le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire. En effet, et sans remettre en aucune façon en cause la réalité des différents maux dont vous avez pu souffrir, force est de constater que vos absences répétées et prolongées induisent une perte d'heures travaillées considérable nécessitant un aménagement de l'organisation du travail au sein d'une structure administrative de dimension limitée et donc particulièrement vulnérable aux défections de personnels. Celles-ci, lorsqu'elles sont répétitives, affectent nécessairement la continuité du service public pénitentiaire. A cet égard, je vous rappelle que le planning des personnels de surveillance est établi deux mois à l'avance par le Directeur de la Maison d'Arrêt qui veille, autant que possible, à équilibrer, d'un mois sur l'autre, les tours de service entre les agents concernés, de façon à ce qu'aucun d'eux n'accumule du retard ou d'heures supplémentaires. A cette contrainte, s'ajoute celle, cardinale, liée aux règles imposées par la médecine du travail selon lesquelles, notamment, ne peuvent être effectuées plus de quatre vacations consécutives sans repos, et doivent être respectés un temps de pause nocturne de 3 heures ainsi qu'une rotation sur les postes de surveillance. Eu égard à tous ces paramètres, des absences fréquentes et conséquentes comme les vôtres, lesquelles ne peuvent d'évidence constamment être palliées par le personnel d'astreinte, aboutissent mécaniquement à la diminution momentanée du nombre des agents affectés à la surveillance pénitentiaire au détriment de la sécurité de la Maison d'Arrêt. Aussi, ai-je décidé, dans l'intérêt du service, de procéder à votre licenciement »* ; que, selon M. B., il est ainsi patent que le Directeur des Services Judiciaires n'a pas motivé sa décision ; qu'en effet, il n'indique à aucun moment en quoi les arrêts maladie de M. B. auraient notablement perturbé le fonctionnement de l'établissement pénitentiaire ;

Attendu, en second lieu, que M. B. fait grief à la décision qu'il attaque d'être entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'elle est fondée, selon lui, sur des discriminations en raison de l'état de santé et de l'âge ; que le

service pénitentiaire de la Principauté a considéré que les absences répétées et prolongées de M. B. perturbaient le bon fonctionnement du service ; que toutefois, les absences du requérant n'ont à aucun moment perturbé le bon fonctionnement du service ; que la Maison d'arrêt a déjà fait face à des absences répétées de ses agents sans pour autant procéder à leur licenciement en raison de la perturbation du fonctionnement du service ; qu'ainsi, M. F. M. a été absent pendant de nombreux mois à la suite d'une opération à l'épaule et n'a pas été licencié ; qu'il est d'usage au sein de l'établissement pénitentiaire que les agents absents soient remplacés par d'autres agents en poste dans le cadre de leurs astreintes ; que si les absences de M. B. avaient perturbé le fonctionnement du service, il n'aurait pas été attendu sept mois pour procéder à son licenciement ; que le premier avis de recrutement d'un surveillant à la Maison d'arrêt postérieurement au licenciement de M. B. a été publié six mois après celui-ci caractérisant une absence d'urgence à le remplacer ; que le motif réel du licenciement est fondé sur l'état de santé et l'âge de M. B. ; que l'établissement pénitentiaire ne souhaitait pas maintenir dans ses effectifs un agent âgé de 54 ans et en arrêt maladie ; que le licenciement de M. B. pour un motif fallacieux et le recrutement d'un agent plus jeune permettent à l'administration de ne pas lui payer une indemnité de départ à la retraite et de réaliser des économies significatives en termes de rémunération ;

Attendu que M. B. allègue, au soutien de ses conclusions indemnitaires, que la décision attaquée lui a causé un préjudice moral non négligeable qu'il évalue à 10.000 euros ; qu'il se réserve de ressaisir le Tribunal Suprême pour demander l'indemnisation de son préjudice pécuniaire si, ensuite de l'annulation de la décision attaquée, il n'était pas rétabli dans ses droits ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 13 décembre 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, une fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité de la requête pour tardiveté ; qu'en effet, le délai de recours contentieux, qui est de deux mois, contre la décision du 19 avril 2018 était largement expiré le 11 octobre 2019, date d'enregistrement de la requête ; qu'aucune disposition de droit monégasque ne subordonne l'opposabilité du délai de recours contre une décision administrative à sa mention dans ladite décision ; que le Tribunal Suprême a jugé, dans ses décisions du 17 mai 2010, *SAM M. P. G. c/ Ministre d'Etat*, et du 7 avril 2014, *G. V. ép. C. c/ Etat de Monaco*, que le défaut de toute obligation de mentionner dans les décisions administratives les voies et délais de recours ne prive pas les requérants de leur droit de saisir le Tribunal Suprême dans les délais prévus et est

conforme aux stipulations de l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que l'absence d'indication dans la décision attaquée des voies et délais de recours n'a donc pas pour effet de rendre inopposables les dispositions de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 fixant les délais de recours devant le Tribunal Suprême ; que l'irrecevabilité de la requête pour tardiveté est certaine ;

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, la décision attaquée n'avait pas à être motivée en vertu de la loi du 29 juin 2006 dès lors que la décision de licenciement prise dans l'intérêt du service, si elle est prise en considération de la personne, ne constitue pas une sanction mais tire les conséquences d'un état de fait non fautif ; que le moyen tiré d'un défaut de motivation est, dès lors, inopérant ; qu'en tout état de cause, ce moyen est infondé ; qu'en effet, les motifs de la décision sont explicités tant en droit qu'en fait ; que la décision attaquée explicite clairement et de manière détaillée la désorganisation du service de l'établissement pénitentiaire induite par les absences nombreuses et répétées de M. B. ; qu'il apparaît bien que le licenciement est fondé sur l'intérêt du service, dont la continuité est menacée ;

Attendu, en second lieu, que le Directeur des Services Judiciaires soutient que la décision attaquée n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; qu'en effet, la Maison d'arrêt est une structure de dimension réduite qui ne compte qu'un effectif limité ; que d'évidentes raisons de sécurité imposent la présence d'un nombre minimum de surveillants à chaque instant ; que l'administration a mis en place un système d'astreinte visant à assurer la continuité du service dans l'urgence ; que lors de l'établissement des plannings, chaque surveillant se voit assigner des astreintes pour faire face aux cas de transferts de détenus ou d'absence inopinée de personnels ; qu'en cas d'absence prolongée de personnels, des remaniements de plannings sont opérés pour répartir la charge de travail de l'agent manquant entre les autres agents ; que si ces mécanismes permettent en principe d'assurer la continuité du service, ils ont cependant des impacts sur les personnels présents, qui sont conduits à accumuler des vacations et heures de travail supplémentaires lorsque les absences se multiplient ; que ces vacations et heures supplémentaires n'étant pas illimitées au regard des dimensions de la structure et des impératifs en termes de repos obligatoire, des absences trop nombreuses entraînent un risque de vacance d'un poste de surveillance et par suite un péril grave pour la sécurité ; qu'entre le 1^{er} octobre 2016 et le 21 février 2018, M. B. a enregistré 232 jours d'arrêt de travail ; que, de ce fait, entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 octobre 2017, il n'a

assuré que 79 services de douze heures, soit une moyenne de six jours de travail par mois ; que ces absences, en raison de leur caractère particulièrement prolongé et répété, n'ont pu être constamment compensées par le personnel d'astreinte et ont pu aboutir à la diminution momentanée du nombre d'agents affectés à la surveillance pénitentiaire au détriment de la sécurité de la Maison d'arrêt ; que si d'autres agents pénitentiaires de la Maison d'arrêt ont effectivement pu enregistrer au cours de leur carrière des arrêts de travail parfois longs, parfois répétés, aucun d'entre eux n'a présenté des arrêts d'une durée et d'une fréquence comparables à celles des arrêts de M. B. ; que le nombre d'absences du requérant est exceptionnel ; que, par ailleurs, si l'administration a attendu plus de sept mois avant de licencier M. B., ceci s'explique par l'instruction consciencieuse et réfléchie de la situation de ce dernier et de ses conséquences sur le service ainsi que par le souci de rechercher une solution alternative, avant que le licenciement ne s'impose ; que le requérant est ainsi mal venu à reprocher au Directeur des Services Judiciaires et à l'administration pénitentiaire d'avoir géré la situation avec mesure, en excluant toute précipitation ; qu'en outre, contrairement à ce que soutient M. B., l'administration n'a pas attendu plusieurs mois avant de le remplacer ; qu'en effet, il a été remplacé le 2 juillet 2018, date de vacance de son poste, par un surveillant qui avait été placé sur liste d'attente à l'issue d'un concours organisé au mois de février 2018 ; que l'avis de recrutement du 18 janvier 2019 était destiné au remplacement d'un surveillant démissionnaire et d'un surveillant admis à faire valoir ses droits à la retraite ; qu'enfin, M. B. n'apporte aucun élément à l'appui de ses allégations selon lesquelles son licenciement serait justifié par son âge et son état de santé et destiné à faire des économies ; que l'absence massive et récurrente d'un surveillant pendant plus d'un an affecte considérablement le fonctionnement d'un service aussi sensible que celui d'un établissement pénitentiaire ; que la décision de licenciement de M. B. a ainsi été prise dans l'intérêt du service ;

Attendu que le Directeur des Services Judiciaires fait valoir que les autres conclusions présentées par M. B. devront être rejetées par voie de conséquence du rejet des conclusions d'annulation ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 15 janvier 2020, par laquelle M. B. tend aux mêmes fins que la requête et par les moyens ;

Attendu qu'il ajoute, concernant la motivation de la décision attaquée, que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, dans ses arrêts du 9 décembre 2014, *G. c/ Suisse*, et du 12 septembre 2017, *C. c/ Suisse*, qu'en cas d'indication inexacte ou incomplète des délais à respecter par les autorités, les

juridictions nationales doivent suffisamment prendre en compte les circonstances particulières de l'affaire et ne pas appliquer les règles et la jurisprudence pertinentes de manière trop rigide ; que les décisions par lesquelles le Tribunal Suprême a jugé irrecevables des requêtes qui n'ont pas été déposées dans le délai de deux mois nonobstant l'absence de mention des voies de recours demeurent des décisions de première instance et ne permettent pas de conclure qu'il s'agit d'une position constante sur la problématique soulevée par M. B. ; qu'en l'espèce, celui-ci a bénéficié du règlement de son indemnité de congédiement sur une période de douze mois, soit jusqu'au mois de juillet 2019 ; que M. B. estime que cette circonstance peut légitimement l'amener à soutenir que le délai de deux mois ne peut lui être opposé ;

Attendu que M. B. fait valoir, sur la légalité externe, que le Directeur des Services Judiciaires procède par de simples allégations et ne rapporte toujours pas la preuve de la désorganisation du service ; que, sur la légalité interne, le requérant allègue qu'aucun élément produit en défense ne permet de justifier que la prise de fonction d'un nouveau surveillant le 2 juillet 2018 serait destinée à assurer son remplacement ; que si le fonctionnement du service a été réellement perturbé, il s'interroge sur les raisons pour lesquelles il a fallu attendre cinq mois avant de le remplacer et il n'a pas été remplacé par un surveillant recruté en février 2018 ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 5 février 2020, par laquelle le Directeur des Services Judiciaires conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu qu'il ajoute, sur la recevabilité de la requête, que si le requérant se prévaut de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme rendues au regard du droit suisse, le droit monégasque, à la différence du droit français et du droit suisse, ne subordonne pas l'opposabilité du délai de recours à la mention de ce délai dans la décision administrative ; qu'en outre, les décisions du Tribunal Suprême qui jugent que cet état du droit ne méconnaît pas l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne sont pas des décisions de première instance à la portée limitée mais sont rendues en premier et dernier ressort et sont insusceptibles de recours ; qu'enfin, la circonstance que M. B. ait bénéficié du règlement de son indemnité de congédiement jusqu'au mois de juillet 2019 n'est pas de nature à rendre inopposable le délai de recours prévu par l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 ;

Attendu que le Directeur des Services Judiciaires précise, sur le fond, que la concomitance entre la date de vacance du poste de M. B. et la date

de prise de fonction du surveillant qui était placé sur liste d'attente démontre, s'il en était besoin, que le second a bien été recruté pour remplacer le premier ;

SUR CE,

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

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

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

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée le 4 novembre 1950, ensemble ses protocoles additionnels rendus exécutoires par les Ordonnances Souveraines n^o 408 et 411 du 15 février 2006 et l'Ordonnance Souveraine n^o 5.811 du 22 avril 2016 ;

Vu l'Ordonnance du 16 octobre 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Didier RIBES, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 26 février 2020 ;

Vu l'Ordonnance du 15 octobre 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 18 novembre 2020 ;

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

Où Maître Marie PADELLEC, Avocat au barreau de Nice, pour Monsieur B. ;

Où Maître Yvon GOUTAL, Avocat au barreau de Paris, pour le Directeur des Services Judiciaires ;

Où Madame le Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. A. B. a été recruté en 1989 en qualité de surveillant principal à la Maison d'arrêt de la Principauté de Monaco ; qu'après plusieurs renouvellements de son contrat, il a été engagé à durée indéterminée à compter du 2 janvier 1993 ; qu'en raison de problèmes de santé, il a été mis en arrêt de travail à de nombreuses reprises entre le 1^{er} octobre 2016 et le 21 février 2018 ; que par une décision du 19 avril 2018, le Directeur des Services Judiciaires a décidé de son licenciement dans l'intérêt du service à compter du 1^{er} juillet 2018 ; que M. B. demande au Tribunal Suprême d'annuler pour excès de pouvoir cette décision, d'ordonner sa réintégration au sein de la Maison d'arrêt et de condamner l'Etat à indemniser le préjudice moral qu'il estime avoir subi ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, 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. / En toute autre hypothèse, le recours doit, à peine d'irrecevabilité, être formé dans les deux mois à partir du jour où le fait sur lequel il est fondé a été connu de l'intéressé. En cas de contestation, la preuve de cette connaissance incombe à la partie défenderesse »* ; que 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 ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient M. B., l'absence de mention des délais de recours n'est pas de nature à rendre ces délais inopposables ; que la circonstance que la décision administrative produise des effets pendant plusieurs mois après son édicton est également sans incidence sur le point de départ du délai de recours contentieux ou son opposabilité ;

3. Considérant qu'il n'est pas contesté que la décision du 19 avril 2018 prononçant le licenciement de M. B. a été portée à sa connaissance par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ainsi que par lettre simple adressée à son domicile et à la Maison d'arrêt ; qu'aucune circonstance n'était en l'espèce de nature à rendre inopposable le délai de recours contentieux prévu par l'article 13 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963, à le conserver ou à en modifier le point de départ ; que M. B. a introduit son recours devant le Tribunal Suprême près d'un an et demi après avoir eu connaissance de

la décision de licenciement ; que le Directeur des Services Judiciaires est ainsi fondé à soutenir que la requête de M. B., formée postérieurement à l'expiration du délai de recours contentieux, est irrecevable en raison de sa tardiveté ; qu'elle doit dès lors être rejetée ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La requête de M. A. B. est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de M. A. B.

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Secrétaire d'Etat à la Justice, 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 LINOTTE, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Vice-président, rapporteur, Philippe BLACHÈRE, Membre titulaire, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, et Monsieur Guillaume DRAGO, Membres suppléants ;

Et prononcé le deux décembre deux mille vingt 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,