

Affaire :  
**Monsieur D. M.**  
Contre :  
**Monsieur le Ministre d'Etat**

# DÉCISION

**Audience du 18 novembre 2020**  
**Lecture du 2 décembre 2020**

Recours tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 25 juin 2019 par laquelle le Ministre d'Etat a prononcé le congédiement de Monsieur D. M. pour faute grave sans préavis ni indemnité de ses fonctions d'agent d'accueil au service des parkings publics de Monaco et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

**En la cause de :**

**Monsieur D. M. ;**

Ayant élu domicile en l'étude de **Maître Joëlle PASTOR-BENSA**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, substituée par Maître Bernard BENSA, Avocat-Défenseur près la même Cour, et plaidant par **Maître Aurélie SOUSTELLE**, 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-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 D. M., enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 24 décembre 2019 sous le numéro **TS 2020-06**, tendant, en premier lieu, à l'annulation de la décision du 25 juin 2019 du Ministre d'Etat prononçant son congédiement pour faute grave sans préavis ni indemnité de ses fonctions d'agent d'accueil au sein du service des parkings publics et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux formé par lettre du 24 août 2019, en deuxième lieu, à la condamnation de l'Etat de Monaco à lui verser la somme de 90.000 euros en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis et, en dernier lieu, à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ;

### **CE FAIRE :**

Attendu qu'à l'appui de sa requête, M. D. M. rappelle qu'il a signé, le 1<sup>er</sup> juin 2017, un contrat d'engagement, pour une période de trois ans - du 24 avril 2017 jusqu'au 23 avril 2020 -, pour exercer la fonction d'agent d'accueil au sein des parkings publics de Monaco ; que le 19 février 2018, il a été placé en maladie de longue durée suite à une grave dépression ; qu'il joint à sa requête la copie d'une lettre de notification de la décision de mise en position de congé de maladie longue durée précisant qu'à compter du 19 février 2018 et jusqu'au 30 septembre 2018, il percevra l'intégralité de sa rémunération ; que le requérant déclare avoir répondu à toutes les convocations médicales et de suivi du médecin, ce dernier validant la prolongation de cet arrêt ; que par courrier du 21 décembre 2018, M. M. a été informé par le service des prestations de l'Etat de la suspension du versement de ses indemnités journalières avec effet au 1<sup>er</sup> décembre 2018 et il lui a été demandé le remboursement des indemnités qu'il aurait indûment perçues du 31 mai 2018 au 30 novembre 2018, soit une somme de 14.022,97 euros ; qu'il lui est reproché d'exercer, depuis le 31 mai 2018, une activité de gérant de la société à responsabilité limitée (SARL) « Nature et Rencontre » ayant son siège social à Entraunes et exploitant des activités d'hôtellerie et de restauration sous le nom commercial « Auberge » et sous l'enseigne « Val d'Entraunes » ; que suite à la réception de ce courrier, M. M. a été plongé dans une détresse psychologique et matérielle ; qu'après une période de silence de l'administration, il a reçu, par lettre du 25 avril 2019, une convocation pour un entretien fixé au 3 juin 2019 ; qu'entretemps, M. M. a repris son activité d'agent d'accueil le 1<sup>er</sup> avril 2019, pour une brève période puisque, suite à un échange sms en date du 30 avril 2019 avec un dénommé « Patrick » contacté au sujet de ses congés, il a été informé de l'annonce prochaine de son congédiement ; que par un courrier du 25 juin 2019 de la Direction des ressources humaines, il a été informé de son congédiement par le Ministre d'Etat pour faute grave ; que la lettre précisait que la mesure prendrait effet à compter du 30 juin 2019 ; que M. M. a formé, le 24 août 2019, un recours gracieux contre cette décision, demandé le versement des indemnités maladies suspendues ainsi que le versement de son traitement correspond à la période de sa reprise d'activité ; qu'une décision implicite de rejet est née du silence gardé par l'administration ;

Attendu que M. M. soutient, en premier lieu, que la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ; que le congédiement serait intervenu au mépris de l'examen des circonstances ; qu'en effet, M. M. soutient qu'il n'a jamais eu l'intention de développer une activité commerciale en prenant la gérance d'une auberge dans le village d'Entraunes ; qu'il explique s'être vu proposer un simple projet qui lui permettait de quitter son quotidien afin d'apporter son soutien à la création de cette petite auberge de village, initialement dans un but associatif ; que cette initiative a été soutenue par son médecin psychiatre qui estimait positif pour son patient, en détresse psychologique, d'exercer une telle activité ; qu'il a accepté d'exercer cette fonction pour une durée provisoire, entre les mois de juin et août 2018 ; que son intention n'a jamais été de développer une activité commerciale à Entraunes mais d'exercer une activité thérapeutique ; qu'il n'a jamais reçu de rémunération et n'a pas été salarié durant la période de la gérance ; que son activité au sein de l'auberge pouvait être visible sur internet et qu'il n'avait pas l'intention de s'en cacher vis-à-vis de sa hiérarchie ; qu'en conséquence, il conteste le motif de son congédiement, à savoir l'exercice d'une activité lucrative durant son congé de maladie de longue durée ;

Attendu que M. M. soutient, en second lieu, que la décision attaquée est à l'origine de graves préjudices qui justifient sa demande indemnitaire ; qu'il explique avoir été informé, par courrier du service des prestations médicales de l'Etat en date du 21 décembre 2018, qu'en raison de l'exercice d'une activité commerciale au sein de l'Auberge du Val d'Entraunes, l'administration procédait à la suspension du versement des indemnités journalières dont il bénéficiait au titre de la maladie longue durée avec effet au 1<sup>er</sup> décembre 2018 et demandait le remboursement des indemnités indûment perçues du 31 mai au 30 novembre 2018, soit la somme de 14.022,97 euros ; que M. M. prétend ne pas avoir perçu les sommes correspondant à la période de reprise de son activité professionnelle, entre le 1<sup>er</sup> avril et le 30 juin 2019 ; qu'il estime avoir ainsi subi un préjudice financier important qui a dégradé son état psychologique ; que la précarité de sa situation découle de la décision de congédiement pour faute grave ; que l'administration a mis plus de six mois pour le congédier ; qu'il estime le préjudice matériel et financier subi à 20.000 euros et le préjudice moral à 70.000 euros ;

**Vu la contre-requête**, enregistrée au Greffe Général le 26 février 2020, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de M. M. aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat expose que M. D. M. a été engagé par contrat en date du 1<sup>er</sup> juin 2017 pour exercer les fonctions d'agent d'accueil au sein des parkings publics de Monaco ; que souffrant d'une dépression constatée par la commission médicale, il a été placé en congé de maladie longue durée du

19 février au 30 septembre 2018 ; que ce congé a été prolongé jusqu'au 31 mars 2019, avec maintien de l'intégralité de sa rémunération ; que durant cette période de congé de maladie longue durée, il est apparu que M. M. exerçait, depuis le 31 mai 2018, l'activité de gérant de la SARL dénommée « Nature et Rencontre », exploitant sur le territoire de la commune d'Entraunes des activités d'hôtellerie et de restauration sous le nom commercial « Auberge » et sous l'enseigne « Val d'Entraunes », immatriculée au registre français du commerce et des sociétés ; que le cumul d'activités étant expressément interdit par l'article 19 de son contrat de travail, M. M. a été informé par courrier du 21 décembre 2018 de la suspension du versement de ses indemnités journalières à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2018 et de l'obligation de rembourser les sommes indûment perçues depuis le 31 mai 2018 ; que le chef de service des prestations médicales de l'Etat a exigé un nouvel avis médical auprès du médecin conseil du service des prestations médicales de l'Etat ; que M. M. a été convoqué, par une lettre du 25 avril 2019, par le Chef des parkings publics à un entretien préalable à une éventuelle mesure disciplinaire ; qu'à cette occasion, il a été informé qu'il pouvait prendre connaissance de son dossier et se faire assister d'un défenseur ; que lors de l'entretien auquel il s'est rendu seul le 3 juin 2019, l'intéressé a reconnu la réalité des faits qui lui étaient reprochés ;

Attendu que, sur le fond, le Ministre d'Etat estime que le moyen tiré d'une erreur manifeste d'appréciation n'est pas fondé ; que M. M. ne conteste pas avoir effectivement exercé les fonctions de gérant de la SARL « Nature et Rencontre » durant la période de son congé de maladie longue durée ; que les explications qu'il invoque ne remettent pas en cause cette faute ; qu'elles s'avèrent même sans conséquence sur le fait que l'activité litigieuse a été exercée ; que cette activité commerciale était prohibée par l'article 19 du contrat de travail, qui interdit toute activité pendant un congé maladie ; qu'elle constitue une violation de l'obligation de servir qui, selon l'article 4.1.2 du contrat de travail, impose notamment de solliciter l'autorisation du Ministre d'Etat pour exercer une activité lucrative ; que la méconnaissance de ces obligations constitue une faute grave et témoigne d'un comportement incompatible avec les fonctions exercées ; que c'est ainsi à bon droit que l'autorité administrative a pris la décision de congédiement de M. M. ;

Attendu que le Ministre d'Etat demande au Tribunal Suprême de rejeter par voie de conséquence les conclusions indemnitaires du requérant ; que l'absence d'annulation de la décision de congédiement entraîne le rejet d'une demande indemnitare, le Tribunal Suprême n'étant compétent, aux termes du 1<sup>o</sup> du B de l'article 90 de la Constitution, que pour octroyer les indemnités qui résultent d'une annulation pour excès de pouvoir ; que le traitement correspondant à la période travaillée du 1<sup>er</sup> au 10 avril 2019 et aux congés administratifs acquis en 2018 et posés en 2019 a été versé à M. M. ; que les sommes dont le requérant sollicite le versement correspondent au remboursement des indemnités journalières indûment perçues ; qu'elles doivent être remboursées par le requérant et ne sont

pas la conséquence de la décision de congédiement ; que le préjudice matériel invoqué n'est pas davantage établi ; qu'aucun document ne permet d'en apprécier la réalité ; qu'enfin, la somme réclamée au titre du préjudice moral, estimées à 70.000 euros, ne reposent sur aucun élément susceptible d'en justifier la réalité ; qu'en définitive, les demandes indemnitaires présentées par M. M. ne sont pas la conséquence directe de la décision de congédiement mais trouvent leur origine dans l'état psychologique dont souffre le requérant ;

**Vu la réplique**, enregistrée au Greffe Général le 25 mars 2020, par laquelle M. D. M. tend aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Attendu que M. M. ajoute que la décision de congédiement prononcée à son encontre se fonde sur une déformation des faits ; qu'en effet, son activité au sein de l'auberge n'avait aucune visée commerciale mais qu'il s'agissait, sur les conseils de son médecin psychiatre, d'une thérapie consistant à prendre du recul par rapport à son quotidien ; qu'il rappelle que la structure d'Entraunes devait initialement prendre une forme associative ; qu'en tout état de cause, M. M. déclare n'avoir perçu aucune rémunération et n'avoir jamais été salarié de l'auberge ; qu'il estime que son comportement n'a pas méconnu une quelconque obligation de service ; qu'il précise, enfin, avoir sollicité la résiliation du bail de l'auberge d'Entraunes auprès de la mairie le 31 août 2018 ;

Attendu que M. M. persiste par ailleurs dans ses demandes indemnitaires ; que les préjudices invoqués sont démontrés dans leur existence et dans leur *quantum* ; que le paiement des journées de travail exercées entre le 1<sup>er</sup> avril et le 10 avril 2019 n'a pas été versé ; que les indemnités journalières n'auraient jamais été « indument perçues » et que la suspension sans préavis de son salaire a entraîné une perte de revenus immédiate ; que M. M. s'est retrouvé dans l'impossibilité de régler ses charges et qu'il est placé en situation de surendettement personnel ; que la perte de revenus a déclenché une dégradation de son état psychologique, qui s'est manifestée notamment par plusieurs hospitalisations durant les années 2018 et 2019 ; qu'il considère par conséquent avoir subi un préjudice matériel incontestable et un préjudice psychologique réel liés à la perte de son emploi ; que, de surcroit, M. M. prétend avoir appris de façon brutale, à la suite d'un échange sms du 30 avril 2019 avec son supérieur hiérarchique l'annonce de son congédiement ;

**Vu la duplique**, enregistrée au Greffe Général le 28 mai 2020, par laquelle le Ministre d'Etat persiste dans ses précédentes écritures ;

Attendu qu'il rappelle que la décision de congédiement a été prise en raison d'une faute grave ; que M. M. n'avait pas le droit de prendre la gérance d'une auberge pendant sa période de congé de maladie longue durée, congé

au titre duquel sa rémunération lui était intégralement versée ; que le Ministre d'Etat fait état de l'existence d'une attestation sur l'honneur en date du 10 mai 2018, signée par M. M., aux termes de laquelle il « déclare accepter les fonctions de gérant de la société Nature et Rencontre » et affirme « n'exercer aucune autre fonction susceptible de (l)'empêcher d'exercer ce mandat » ; qu'il en déduit que M. M. ne conteste pas l'exercice de cette gérance ; que, de plus, contrairement à l'argument exposé dans la réplique, un agent de l'Etat n'a pas le droit d'exercer à titre professionnel une activité lucrative, que cette activité fasse l'objet d'une rémunération ou qu'elle soit seulement susceptible de générer une rémunération ; qu'une activité de gérance de société rentre, par nature, dans les activités qui ont vocation à être rémunérées ; que, dès lors, contrairement à ce que M. M. soutient, il n'avait pas le droit d'exercer cette activité durant son congé de maladie longue durée ; que, de surcroît, M. M. n'a jamais sollicité – et encore moins obtenu – de dérogation à cet effet ;

Attendu que le Ministre d'Etat en déduit que l'ensemble des autres arguments présentés par le requérant sont inopérants ; qu'il en va ainsi de l'attestation de l'expert-comptable certifiant que, durant une courte période, M. M. n'a reçu aucune rémunération officielle de la société dont il était le gérant ; qu'il en est de même de la demande de résiliation du bail, engagée auprès de la mairie le 31 août 2018, alors même que la société a poursuivi son activité dans les locaux après cette demande ; qu'enfin, la circonstance que le projet auquel M. M. avait donné son accord devait prendre une forme associative est sans objet dans la mesure où l'exploitation de l'auberge a finalement pris une forme sociétaire ;

Attendu, enfin, que s'agissant des conclusions indemnitaires, le Ministre d'Etat constate que M. M. reprend ses précédentes affirmations en ajoutant seulement qu'il se trouverait en situation de surendettement ; qu'il ressort des éléments du dossier que l'origine de ce surendettement est antérieure à son congédiement ; qu'en tout état de cause, aucune indemnité ne peut être accordée par le Tribunal Suprême à M. M. à ce titre sur le fondement du B de l'article 90 de la Constitution ;

### **SUR CE :**

Vu les décisions attaquées ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 1<sup>o</sup> du B de son article 90 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n<sup>o</sup> 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 l'Ordonnance du 26 décembre 2019 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Philippe BLACHÈR, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 8 juin 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 Philippe BLACHÈR, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Où Maître Aurélie SOUSTELLE, Avocat au barreau de Nice, pour Monsieur D. M. ;

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

Où Madame le Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

### **APRES EN AVOIR DÉLIBÉRÉ,**

1. Considérant que, par contrat signé le 1<sup>er</sup> juin 2017 avec l'Etat, Monsieur D. M. a été recruté en qualité d'agent public, pour une durée de trois ans, pour exercer les fonctions d'agent d'accueil au sein du service des parkings publics de Monaco ; que, par une décision du 25 juin 2019, le Ministre d'Etat a prononcé son congédiement pour faute grave, sans préavis ni indemnité, pour avoir exercé une activité de gérance d'une auberge alors qu'il se trouvait en position de congé maladie de longue durée ; que M. M. demande au Tribunal Suprême, d'une part, l'annulation de cette décision ainsi que de la décision implicite de rejet de son recours gracieux et, d'autre part, la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 90.000 euros en réparation des préjudices qu'il estime avoir subis ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 4.1.2 du contrat d'engagement de M. M.: « *Il est interdit à l'agent de l'Etat d'exercer, à titre professionnel, une activité lucrative, sauf dérogation du Ministre d'Etat* » ; que l'article 19 du même contrat d'engagement stipule que : « *L'agent de l'Etat en congé de maladie, quelle que soit son ancienneté au sein de l'administration, est tenu de cesser toute activité rémunérée, sauf celle autorisée et contrôlée médicalement. L'exercice d'une activité rémunérée interdite entraîne soit la suspension des indemnités journalières intégrales ou réduites, soit celle des prestations dues en raison de la maladie, soit encore l'une ou l'autre de ces mesures, le tout sans préjudice, s'il y a lieu, de sanctions disciplinaires* » ; qu'il résultait de son engagement contractuel comme agent de l'Etat que M. M. était tenu à une obligation d'exercice exclusif de ses fonctions, lui interdisant en principe l'exercice de toute autre activité professionnelle susceptible de lui procurer une rémunération ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'alors qu'il était placé en position de congé de maladie longue durée depuis le 19 février 2018 avec versement de l'intégralité de sa rémunération, M. M. a exercé, à compter du 31 mai 2018, une activité de gérant d'une société à responsabilité limitée exploitant un établissement hôtelier et de restauration ; qu'il était titulaire de parts de cette société ; que les statuts de la société prévoyaient qu'« *en rémunération de ses fonctions et en compensation de la responsabilité attachée à la gestion, chaque gérant a droit à une rémunération fixe, proportionnelle ou mixte, dont le montant et les modalités de paiements sont déterminées par décision collective ordinaire des associés* » ; que M. M. soutient sans être contredit qu'il n'a toutefois pas reçu de rémunération pour l'exercice des fonctions de gérant ; qu'il n'a ni averti son supérieur hiérarchique de cette activité de gérance ni sollicité préalablement du Ministre d'Etat une dérogation ; que, dans une attestation sur l'honneur, il a, par ailleurs, affirmé n'exercer aucune fonction susceptible de l'empêcher d'exercer un mandat de gérance ni être frappé d'aucune incapacité ni interdiction de gérer une société commerciale ; que le motif thérapeutique invoqué par M. M., à le supposer avéré, n'était pas de nature à justifier une méconnaissance de ses obligations contractuelles ; qu'en estimant que l'exercice par M. M., pendant son congé de maladie longue durée et sans autorisation, d'une activité professionnelle susceptible de lui procurer une rémunération méconnaissait ses obligations à l'égard de l'Etat et constituait une faute dont la gravité justifiait son licenciement, le Ministre d'Etat a pris une décision qui n'est entachée ni d'une inexactitude matérielle des faits, ni d'une erreur manifeste d'appréciation ;

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

5. Considérant que le rejet par la présente décision des conclusions de la requête aux fins d'annulation entraîne par voie de conséquence et en tout état de cause le rejet des conclusions aux fins d'indemnités ;



**DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : La requête de Monsieur D. M. est rejetée.

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

**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, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Didier RIBES, Vice-président, Philippe BLACHÈR, rapporteur, 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,