

Affaire :
**FÉDÉRATION DES ENTREPRISES
MONÉGASQUES (FEDEM)**
Contre :
Etat de Monaco

DÉCISION

Audience du 17 novembre 2020
Lecture du 2 décembre 2020

Recours en annulation pour inconstitutionnalité des articles 8, 9 et 10 de la loi n° 1.488 du 11 mai 2020 interdisant les licenciements abusifs, rendant le télétravail obligatoire sur les postes le permettant et portant d'autres mesures pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

En la cause de :

La **FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES (FEDEM)**, dont le siège social est sis à Le Coronado, 20, avenue de Fontvieille, à Monaco, représentée par son Président en exercice, domicilié en cette qualité audit siège ;

Représentée par **Maître Olivier MARQUET**, Avocat-Défenseur près la Cour d'appel de Monaco, et plaissant par **Maître Jean Jacques GATINEAU**, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France ;

Contre :

L'Etat de Monaco, représenté par le **Ministre d'Etat**, ayant pour Avocat-Défenseur **Maître Christophe SOSSO** et plaissant 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 la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES (FEDEM), enregistrée au Greffe Général de la Principauté de Monaco le 18 mai 2020 sous le numéro **TS 2020-12**, tendant à l'annulation des articles 8, 9 et 10 de la loi n° 1.488 du 11 mai 2020 interdisant les licenciements abusifs, rendant le télétravail obligatoire sur les postes le permettant et portant d'autres mesures pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ainsi qu'à la condamnation de l'Etat de Monaco aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que, selon la fédération requérante, bien que le contexte actuel tenant à l'épidémie de Covid-19 justifie que l'Etat prenne les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de la population et la sauvegarde de l'activité économique, la loi attaquée comporte de nombreuses atteintes graves aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution ;

Attendu que la fédération requérante soutient, en premier lieu, que les articles 8, 9 et 10 de la loi attaquée méconnaissent la liberté du travail garantie par l'article 25 de la Constitution ;

Attendu qu'elle entend souligner, tout d'abord, que la Constitution vise la protection de la liberté du travail de manière générale, sans la restreindre à des personnes spécifiques ; que cette liberté s'entend donc aussi bien pour les salariés que pour les employeurs, qui doivent tous avoir librement accès au marché du travail et pouvoir librement conclure des contrats de travail ; que cette relation de travail est en effet tout autant indispensable pour le salarié que pour l'employeur ; que les employeurs doivent ainsi voir assurée leur liberté d'embaucher et de rompre si nécessaire le contrat de travail ; que, de même, le salarié doit être libre de trouver un emploi et de démissionner ; qu'ainsi, la liberté de rompre la relation de travail est le corollaire nécessaire et indispensable de la liberté de créer cette relation ; que, s'agissant du droit de démissionner du salarié, la Cour de révision a expressément consacré, dans un arrêt du 7 janvier 2016, le droit de rupture du contrat de travail comme corollaire de la liberté du travail garantie par l'article 25 de la Constitution ; que la liberté de l'employeur de rompre la relation de travail est garantie, au même titre que celle du salarié, par l'article 25 de la Constitution ; que la liberté du travail s'exprime dans l'accès au travail, dans l'exercice du travail et dans la cessation de la relation de travail ;

Attendu que, selon la FEDEM, si l'article 25 de la Constitution admet que l'exercice de la liberté du travail peut être réglementé par la loi et si la loi

peut ainsi restreindre les facultés de rupture du contrat de travail, un tel encadrement ne doit pas présenter un caractère excessivement restrictif ; qu'en particulier, les cocontractants ne doivent pas être contraints de maintenir une relation contractuelle devenue irréalisable ou d'exécuter le contrat selon des restrictions déraisonnables ; qu'il est de principe que des atteintes raisonnées aux droits et libertés peuvent être admises à condition qu'elles soient proportionnées au but d'intérêt général poursuivi par la loi ; qu'en l'espèce, il est manifeste que l'objet de la loi est de prendre des mesures de protection sanitaire de la population et de sauvegarde de l'économie durement affectée par l'épidémie de Covid-19 ; que cet objectif est clairement énoncé dans l'exposé des motifs du projet de la loi attaquée ; que, dans ce cadre, il est certes compréhensible de protéger les salariés et d'encourager le télétravail, mais il faut également protéger les entreprises dont l'activité est durement affectée par cette crise ; qu'en effet, protéger les entreprises permet de répondre pleinement aux objectifs légaux poursuivis qui visent notamment « les mécanismes de protection en faveur des particuliers, des salariés ou des opérateurs économiques » ; que cela n'est pas antithétique avec la protection des salariés ; que la sauvegarde de l'activité économique, et donc la protection de l'emploi sur le long terme, peut supposer la nécessité de rompre certains contrats de travail pour préserver le plus grand nombre ; qu'ainsi, l'objectif poursuivi de protection des salariés passe donc également par la nécessité de permettre aux entreprises de gérer leur activité et, au besoin, de rompre des contrats de travail sans être totalement entravées par des dispositions légales contraires aux libertés garanties constitutionnellement ; que dans ce cadre, l'article 11 de la loi, qui ouvre une faculté aux employeurs, avec l'accord des salariés, de recourir au travail à distance, est parfaitement justifié ; qu'en revanche, les dispositions contraignantes des articles 8, 9 et 10 de la loi attaquée vont bien au-delà de ce qui est nécessaire pour remplir les objectifs poursuivis par la loi et portent ainsi une atteinte disproportionnée aux droits des employeurs ; qu'elles vont même à l'encontre de l'objectif, poursuivi par la loi, de prendre des mesures de protection en faveur des particuliers, des salariés ou des opérateurs économiques ;

Attendu que la FEDEM fait valoir, ensuite, que les articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 portent une atteinte radicale à la faculté de rompre la relation de travail, d'une part, en ce qu'ils restreignent la possibilité de licencier et de rompre un contrat à durée déterminée et, d'autre part, en ce qu'ils imposent une autorisation administrative préalable par l'inspecteur du travail ;

Attendu que la fédération requérante estime que la limitation des licenciements disciplinaires au seul cas de faute grave porte également une atteinte disproportionnée à la liberté du travail ; que se trouvent ainsi interdits les licenciements pour faute « simple », ladite faute correspondant à un motif valable au sens de la loi n° 845 du 27 juillet 1968 ; qu'une telle mesure ne participe pas à la préservation de la santé publique, ni à la lutte contre la propagation de la maladie ; qu'elle peut même s'avérer contre-productive, dès lors qu'en l'état de la limitation

des cas de licenciement, l'employeur n'est pas mis pleinement en mesure de sanctionner les comportements de salariés qui ne respecteraient pas les mesures sanitaires, dont l'employeur est tenu d'assurer le respect ; que l'article 8 de la loi du 11 mai 2020 porte atteinte à la faculté de rompre le contrat, composante de la liberté du travail, mise en œuvre par l'article 6 de la loi n° 729 du 16 mars 1963, lequel consacre cette liberté tant pour le salarié que pour l'employeur en déclarant que « *le contrat de travail à durée indéterminée peut toujours cesser par la volonté de l'une des parties* » ; que la disposition critiquée emporte des restrictions non justifiées qui remettent en cause non seulement le sens et la portée du principe de libre rupture de la relation de travail, mais aussi l'équilibre économique et social que le législateur de 1963 avait voulu préserver ;

Attendu que la fédération requérante soutient encore que les dispositions des articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 sont également contraires à la Constitution en ce qu'elles imposent de demander l'autorisation de l'inspecteur du travail avant de pouvoir procéder au licenciement ou à la rupture du contrat à durée déterminée, quel que soit le motif de rupture ; qu'une telle obligation constitue une immixtion de l'administration dans la gestion des entreprises et, par conséquent, une atteinte à la liberté du travail non justifiée par la lutte contre la pandémie ; qu'au surplus, cette autorisation préalable obligatoire est particulièrement attentatoire à la liberté du travail en ce qu'elle est exigée y compris pour une rupture motivée par une faute grave alors qu'une telle faute rend impossible la poursuite du contrat de travail et nécessite une rupture immédiate du contrat ; que l'obligation de demander et d'attendre l'autorisation de l'inspecteur du travail, y compris en cas de faute grave, est donc susceptible d'entraîner des répercussions insupportables pour l'employeur et la survie de son entreprise ; que le texte prévoit certes que l'inspecteur du travail doit en principe rendre sa décision dans les quatorze jours, mais il ajoute que ce délai « *peut être prolongé pour les nécessités de l'enquête* », sans qu'aucun délai maximal ne soit énoncé ; qu'en toute hypothèse, le texte n'indique pas si le dépassement du délai doit se comprendre comme une autorisation implicite, un refus implicite ou une prolongation implicite de l'enquête ; que, de surcroît, en l'absence de définition légale de la faute grave, la reconnaissance de celle-ci résulte uniquement d'une appréciation des faits au cas par cas, nécessairement subjective ; que conditionner le droit de rompre de l'employeur à l'appréciation par l'inspecteur du travail de la gravité du manquement commis par le salarié à l'égard des obligations lui incombant vis-à-vis de son seul employeur revient à substituer l'inspecteur du travail, statuant seul sans représentants des syndicats patronaux et salariés, à l'employeur en son pouvoir de direction et d'appréciation du manquement commis par le salarié à son encontre ; qu'ainsi, les articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 instaurent une immixtion inédite de l'administration ; qu'une telle immixtion, en ce qu'elle n'est pas proportionnée, porte atteinte aux droits constitutionnellement garantis, dès lors que d'autres mesures auraient pu permettre de limiter les éventuelles ruptures abusives de contrat de travail ;

Attendu que la FEDEM allègue que l'application cumulée des dispositions restreignant les motifs de rupture et celles imposant l'autorisation préalable de l'inspecteur du travail aboutit, en cas d'appréciation divergente de la gravité d'un manquement disciplinaire, à priver l'employeur de son droit de tirer les conséquences de la faute commise par son subordonné, dès lors que l'inspecteur du travail ne partage pas son appréciation, nécessairement subjective, des faits ; que la contestation de la décision administrative ne pourra être formée que par la voie du recours pour excès de pouvoir ; qu'en l'absence de possibilité que soit portée une nouvelle appréciation, la sanction du manquement commis sera irrémédiablement compromise ; qu'en effet, la faculté de prononcer une mise à pied immédiate du salarié en attendant la décision de l'Inspection du travail en cas de commission d'une faute grave, n'a pas été expressément réservée à l'instar de ce qui a été prévu à l'article 16 de la loi n° 459 du 19 juillet 1947 concernant le projet de licenciement d'un délégué du personnel titulaire ou suppléant ; que, sauf à méconnaître ses obligations contractuelles, l'employeur peut se trouver contraint de conserver le salarié en fonctions alors qu'il peut en découler un risque pour l'entreprise, notamment en cas de violation par le salarié de l'obligation de loyauté, ou pour la sécurité des autres salariés ;

Attendu qu'il en résulte, pour la FEDEM, que les conditions extrêmement restrictives de rupture du contrat de travail, en ce qu'elles limitent drastiquement les motifs de rupture et imposent dans tous les cas une autorisation administrative préalable, sans caractère paritaire de la décision comme garantie du respect de l'équilibre des droits, pendant une durée indéfinie à ce jour, et sans que la mesure ne permette au demeurant de protéger l'activité économique et l'emploi, méconnaissent la liberté du travail garantie par l'article 25 de la Constitution ;

Attendu, enfin, selon la fédération requérante, que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 porte à la liberté du travail une atteinte qui n'est pas proportionnée au but poursuivi en ce qu'il oblige l'employeur à recourir au travail à distance, dont le télétravail, selon des conditions floues concernant potentiellement la grande majorité des emplois et, si la présence physique des salariés est requise sur leur lieu de travail, en ce qu'il oblige l'employeur à se conformer « *aux mesures de prévention sanitaire édictées par le Ministre d'Etat* » sans délimitation desdites mesures, qui peuvent donc être très contraignantes et potentiellement illimitées ;

Attendu que la fédération requérante soutient, en deuxième lieu, que les articles 8, 9 et 10 de la loi du 11 mai 2020 portent atteinte au droit de propriété des employeurs garanti par l'article 24 de la Constitution, en ce qu'ils font porter sur les employeurs la charge financière de la crise économique due à la pandémie ;

Attendu que, selon la FEDEM, le droit de propriété vise non seulement les biens matériels mais également les droits incorporels, ainsi que le juge

le Conseil constitutionnel français ; qu'il n'est pas conforme au droit de propriété garanti constitutionnellement de contraindre une personne à céder d'office des droits contractuels et réciproquement de la contraindre à maintenir un contrat coûteux alors que cette personne détenait légitimement une faculté de rupture, contractuelle ou légale, du contrat ; que, de même, porte atteinte au droit de propriété l'interdiction de rompre un contrat malgré la faute de son cocontractant ; que, par ailleurs, l'article 26 de la Constitution pose pour principe que « *les Monégasques ont droit à l'aide de l'État en cas d'indigence, chômage, maladie, invalidité, vieillesse et maternité, dans les conditions et formes prévues par la loi* » ;

Attendu, tout d'abord, qu'il résulte d'une lecture combinée des articles 24 et 26 de la Constitution qu'en situation de crise, comme c'est le cas actuellement, ce n'est pas aux employeurs d'être contraints de maintenir des contrats de travail, et donc de continuer à rémunérer les salariés, alors qu'ils n'ont concrètement plus de travail à leur fournir ; que c'est à l'Etat de prendre en charge l'aide envers les Monégasques qui ont été mis au chômage en raison de l'arrêt de l'activité économique due à la pandémie ; que la pandémie a entraîné la fermeture ou à tout le moins le ralentissement de l'activité des entreprises ; que l'interdiction des licenciements et des ruptures des contrats de travail à durée déterminée, en contraignant de maintenir des contrats à titre onéreux, affecte les ressources des entreprises touchées par la crise ; que le dispositif de Chômage Total Temporaire Renforcé (CTTR) ne peut valablement compenser l'atteinte portée au droit de rompre le contrat de travail eu égard aux différents critères conditionnant le bénéfice de ce dispositif, celui-ci ne s'appliquant pas de manière indifférenciée à tous les employeurs de la Principauté, contrairement aux restrictions qui sont apportées par les dispositions critiquées ; qu'ainsi, les dispositions de la loi du 11 mai 2020 portent nécessairement atteinte au droit de propriété de l'employeur qui, ne bénéficiant pas du CTTR, devrait supporter, en recourant si nécessaire à son patrimoine personnel, le coût afférent au maintien imposé du salarié dans les effectifs ; qu'en restreignant drastiquement les possibilités de licenciements et de ruptures anticipées des contrats à durée déterminée, et en interdisant en particulier les licenciements et ruptures de contrat « *en lien avec la situation liée à la pandémie de Covid-19* », les dispositions des articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 consistent à faire porter sur les employeurs le poids de la crise économique due à la pandémie et, ce faisant, portent atteinte à leur droit de propriété en méconnaissance de l'article 24 de la Constitution combiné à son article 26 ;

Attendu que, de surcroît, en imposant systématiquement une autorisation préalable de l'inspecteur du travail, y compris dans les cas où l'employeur dispose d'un motif valable évident de rupture, les articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 retardent les ruptures de contrat et donc imposent à l'employeur, durant la période d'appréciation du dossier par l'inspecteur, de continuer à payer les salaires, charges et autres frais relatifs au contrat de travail concerné ;

Attendu, enfin, que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020, en ce qu'il impose aux employeurs de mettre en œuvre les moyens et technologies nécessaires à un exercice du travail à distance, notamment en télétravail, fait peser sur les employeurs la charge du coût de ces mesures alors qu'ils ne sont nullement responsables de la situation de crise et méconnaît, par suite, le droit de propriété ;

Attendu que la Fédération requérante soutient, en troisième lieu, que les articles 8, 9 et 10 de la loi du 11 mai 2020 sont contraires au principe de sécurité juridique garanti par la Constitution ; qu'elle rappelle que, dans sa décision du 29 novembre 2018, *SAM Caroli Immo c/ Ministre d'État*, le Tribunal Suprême a reconnu la valeur constitutionnelle du principe de sécurité juridique et son rattachement à la garantie des libertés et droits fondamentaux consacrés par le titre III de la Constitution ; qu'il a énoncé que « le principe de sécurité juridique implique qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours » ; que, combiné au respect du droit de propriété, ce principe implique qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours ;

Attendu que, selon la FEDEM, en restreignant soudainement les possibilités des employeurs de licenciement et de rupture de contrats à durée déterminée, les articles 8 et 9 de la loi portent une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours ; qu'en effet, dans le régime de droit commun, l'article 6 de la loi n° 729 du 16 mars 1963 concernant le contrat de travail dispose que « *le contrat de travail à durée indéterminée peut toujours cesser par la volonté de l'une des parties ; il prend fin au terme du préavis* » ; qu'au regard du principe de liberté de rupture de la relation de travail consacré par l'article 6 de la loi de 1963, les employeurs pouvaient légitimement espérer pouvoir procéder à des licenciements sans être limités à quelques cas très spécifiques, ni contraints de solliciter une autorisation préalable ; que cette faculté de licenciement est indirectement une incitation à l'embauche, puisqu'elle permet aux employeurs d'anticiper le fait qu'en cas de difficultés rencontrées avec leurs salariés, ils pourront rompre le contrat pour faire face à la situation ; que l'article 12 de la loi du 16 mars 1963 prévoit que « *le contrat de travail à durée déterminée ne peut cesser avant terme par la volonté d'une seule partie que pour de justes motifs ou dans les cas de faute grave, de force majeure ou dans ceux prévus au contrat ou déterminés par le règlement intérieur* » ; que les parties à un contrat à durée déterminée peuvent ainsi rompre le contrat pour de justes motifs et prévoir par avance contractuellement des cas de rupture ; que les articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 bouleversent complètement et soudainement les prévisions contractuelles des employeurs en leur interdisant les licenciements et les ruptures de contrats à durée déterminée au moment même où ils sont en grande difficulté ; qu'ils portent ainsi une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours et, par voie de conséquence, au principe constitutionnel de sécurité juridique ;

Attendu que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 affecte également le principe de sécurité juridique, en raison de l'insécurité résultant de

l'absence de reconnaissance et donc d'opposabilité des dispositions nationales vis-à-vis des administrations et juridictions étrangères, en particulier françaises et italiennes, malgré l'autorité dont disposent ces administrations et juridictions sur les prestations de travail exécutées depuis un territoire étranger ; qu'en effet, en contraignant les employeurs monégasques à faire travailler sur un sol étranger les salariés domiciliés dans ces pays, en-dehors des seuls cadres reconnus réciproquement par les Etats à travers les conventions internationales, la loi place les employeurs dans une insécurité juridique inacceptable quant au droit applicable à la relation de travail et aux sanctions civiles, administratives et pénales susceptibles d'être prononcées par les administrations et juridictions étrangères pour l'exercice d'une prestation de travail accomplie sur leur territoire en violation des seules dispositions leur étant opposables ; qu'ainsi, l'élargissement des cas de prestations de travail accomplies par des salariés domiciliés à l'étranger, que ce soit par la modification de la durée du télétravail ou par l'instauration du travail à distance, ne peut être imposé aux employeurs monégasques sans qu'il n'ait fait au préalable l'objet d'un accord bilatéral avec le pays concerné, en particulier la France et l'Italie, en garantissant la légalité et donc l'opposabilité à l'égard de l'Etat étranger ; qu'en l'état actuel du droit international, l'article 10 de la loi attaquée porte donc atteinte au principe de sécurité juridique ;

Attendu que la FEDEM soutient, en quatrième lieu, que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 porte également atteinte à la liberté du travail des salariés et au droit à une protection sociale, en instaurant un télétravail dérogatoire au droit commun issu de la loi n° 1.429 du 4 juillet 2016, mais sans prévoir de dispositions correctives pour son impact sur la couverture sociale des salariés concernés ; que le droit à une protection sociale découle d'une lecture combinée des articles 25 et 26 de la Constitution ; qu'en effet, l'article 26 consacre pour les Monégasques un droit à l'aide de l'Etat en cas de chômage, maladie, invalidité, vieillesse et maternité, droits qui rentrent tous dans le champ de la protection sociale ;

Attendu qu'en vertu du premier paragraphe de l'article 3 de la convention du 28 février 1952 entre la France et la Principauté de Monaco sur la sécurité sociale, les salariés français ou monégasques sont en principe soumis à la législation de sécurité sociale de leur lieu de travail ; que le deuxième paragraphe du même article prévoit plusieurs exceptions à ce principe ; qu'ainsi, le salarié qui exerce son activité en télétravail n'est soumis à la législation de l'Etat où se trouve le siège de son employeur qu'à la condition qu'un tiers de son temps de travail soit effectué dans les locaux de l'employeur ; que c'est la raison pour laquelle la loi n° 1.429 du 4 juillet 2016 prévoit dans le même sens en son article premier, alinéa 3, que « *le télétravail ne peut occuper plus des deux tiers du temps de travail du salarié. Celui-ci exécute sur le territoire monégasque la partie de son activité qui n'est pas sous forme de télétravail* » ; qu'avec la mise en place généralisée du télétravail telle que prévue par les dispositions de l'article 10 contesté, les salariés résidant en France et travaillant

habituellement à Monaco ne rempliraient plus la condition tenant à ce qu'au moins un tiers de leur temps de travail soit effectué dans les locaux de l'employeur ; qu'ils perdraient alors leur protection sociale ; que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 prévoit seulement une dérogation aux dispositions de la loi du 4 juillet 2016, mais ne règle pas la difficulté tenant à la couverture sociale des salariés résidant en France ; que cette difficulté étant régie par la convention bilatérale du 28 février 1952, elle ne peut d'ailleurs être réglée qu'en accord avec les autorités françaises ; que le paragraphe 4 de l'article 3 de la convention permet aux autorités administratives compétentes des Etats contractants de prévoir d'un commun accord des exceptions aux règles énoncées aux paragraphes 1^{er} et 3 de cet article ; qu'un tel accord entre les autorités monégasques et françaises n'a pas été adopté ; qu'en l'état actuel du droit international, l'article 10 de la loi du 11 mai 2020, en ce qu'il impose de recourir au télétravail, revient à priver de leur couverture sociale les salariés concernés résidant en France et travaillant habituellement à Monaco ; qu'un problème similaire se pose pour les salariés résidant en Italie et travaillant à Monaco ; que l'article 4 de la convention générale de sécurité sociale du 12 février 1982 entre la Principauté de Monaco et la République italienne stipule que « *les travailleurs occupés dans l'un des pays contractants sont soumis à la législation du pays du lieu de travail* » et ne consacre aucune stipulation au télétravail ; que le paragraphe 3 du même article 4 permet aux autorités administratives compétentes des Etats contractants de prévoir d'un commun accord des exceptions dans certains cas particuliers ; qu'aucun accord n'a été adopté à cet effet entre les autorités monégasques et italiennes ; que l'obligation de recourir au télétravail imposé par l'article 10 de la loi attaquée impliquerait donc également une perte de couverture sociale pour les salariés domiciliés en Italie et travaillant habituellement à Monaco ; que l'article 10 de la loi du 11 mai 2010 porte ainsi atteinte au droit à une protection sociale, garanti par les articles 25 et 26 de la Constitution ;

Attendu que la fédération requérante allègue, en cinquième lieu, que les articles 8, 9 et 10 de la loi du 11 mai 2020 portent atteinte au principe de légalité des peines garanti par l'article 20 de la Constitution ; que, selon la jurisprudence du Tribunal Suprême, le principe de légalité des peines implique que la loi définisse de manière précise les obligations pénalement réprimées, en particulier en déterminant clairement ses conditions d'application ;

Attendu, d'une part, que le principe de légalité des peines est méconnu en l'espèce dès lors que les articles 8 et 9 de la loi attaquée prévoient une sanction pénale identique en cas de méconnaissance de leurs dispositions ; que cette sanction pénale vise, à l'article 8 comme à l'article 9, « *tout employeur qui méconnaît les dispositions du présent article* », sans précision ni exception ; qu'une telle infraction n'est pas suffisamment définie pour être conforme au principe de la légalité des peines ; qu'en particulier, l'un des éléments constitutifs de l'infraction dépend directement de l'appréciation par nature subjective que fera l'Inspection du travail du cas de licenciement soumis ; que l'appréciation de l'administration conditionnera la

caractérisation de l'infraction, impliquant que son appréciation se substitue à celle du juge pénal ; que, dès lors, en raison de cette imprécision qui expose les employeurs à l'arbitraire, la sanction pénale prévue pour toute méconnaissance des dispositions des articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 n'est pas conforme au principe de légalité des peines ;

Attendu, d'autre part, que l'article 10 de la loi attaquée porte une atteinte manifeste au principe de légalité des peines ; que la sanction pénale vise « *tout employeur qui méconnaît les dispositions du présent article* », sans précision ni exception ; que les dispositions de cet article relatives à l'obligation pour les employeurs de recourir au travail à distance, en particulier au télétravail, et à celle de se conformer aux mesures sanitaires sont particulièrement imprécises ; que les différentes conditions du recours au travail à distance et au télétravail sont sources de nombreuses incertitudes, inacceptables s'agissant de dispositions pénalement réprimées ; que d'un point de vue pénal, les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas clairement définis, en méconnaissance du principe de légalité des peines ;

Attendu qu'en vertu de l'article 10 de la loi du 11 mai 2020, lorsque les salariés sont physiquement présents sur leur lieu de travail, l'employeur a l'obligation de se conformer aux « *mesures de prévention sanitaire édictées par le Ministre d'État* » ; que ces mesures ne sont ni définies ni listées par la disposition critiquée ; qu'elle ne fait référence à aucune norme édictée par le Ministre d'Etat, de sorte que le champ des « *mesures de prévention sanitaire* » est indéterminé ; que cette dernière expression est d'ailleurs sujette à interprétation ; qu'il n'est notamment pas précisé si les mesures en cause sont celles spécifiquement édictées pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 ou s'il s'agit, de manière générale, de toutes les mesures sanitaires ; qu'ainsi, l'imprécision de l'article 10 de la loi est flagrante et l'atteinte au principe de légalité des peines manifeste ;

Attendu que la fédération requérante fait valoir, en dernier lieu, que les articles 8, 9 et 10 de la loi du 11 mai 2020 portent atteinte aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines garantis par les articles 19 et 20 de la Constitution ; qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal Suprême que celui-ci contrôle la nécessité et la proportionnalité des peines édictées par le législateur ; que le Tribunal Suprême ne pourra que constater la non-conformité de la loi attaquée aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

Attendu, d'une part, que les articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 prévoient une sanction pénale identique pour méconnaissance de leurs dispositions ; que l'amende prévue, comprise entre 2.250 et 9.000 euros, est une peine de nature correctionnelle ; que cette peine n'est pas nécessaire et est *a fortiori* disproportionnée au regard des infractions qu'elle sanctionne ; qu'en droit commun du contrat de travail, l'employeur dispose d'une libre faculté de licenciement et que, s'agissant du contrat à durée déterminée, la loi donne la possibilité de le rompre

pour de justes motifs ; que dans les deux cas, l'employeur n'est pas tenu de solliciter l'autorisation préalable de l'inspecteur du travail ; que cette faculté de rompre librement le contrat de travail étant légalement admise en droit commun, elle ne peut à l'évidence pas être considérée comme un acte moralement condamnable ; que les articles 8 et 9 de la loi attaquée, en modifiant radicalement le droit de rompre le contrat de travail, non seulement bouleversent ce qui était communément admis en droit du travail, mais en plus punissent par une lourde amende ce qui était licite dans le droit commun issu de la loi du 16 mars 1963 ; que l'instauration soudaine d'une amende punissant ce qui était légalement admis avant l'épidémie porte manifestement atteinte au principe de nécessité des peines ; qu'en outre, le montant significatif de l'amende est disproportionné au regard des faits concernés ; que l'annulation du dernier alinéa des articles 8 et 9 de la loi attaquée s'impose donc au regard des principes de nécessité et de proportionnalité des peines ;

Attendu, d'autre part, que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 porte également atteinte aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines en ce qu'il sanctionne soudainement la méconnaissance par l'employeur de l'obligation de recourir au travail à distance ; que cette disposition prévoit, de surcroît, que l'employeur qui met en place le travail à distance doit le notifier à la Direction du Travail et à l'Assureur-loi couvrant le risque accident du travail - maladie professionnelle ; qu'or, le dernier alinéa de l'article 10 permet de sanctionner pénalement toute méconnaissance des dispositions de cet article ; qu'il en résulte qu'une simple omission d'une des deux notifications prévues par l'article 10 peut être pénalement sanctionnée par l'infliction d'une amende ; qu'il est manifestement attentatoire au principe de nécessité des peines et *a fortiori* disproportionné d'instaurer une telle sanction pour une simple omission de notification n'ayant en soi rien de moralement répréhensible ni aucune incidence sur le bon déroulement de la relation du travail ;

Vu la contre-requête, enregistrée au Greffe Général le 17 juillet 2020, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête ainsi qu'à la condamnation de la requérante aux entiers dépens ;

Attendu que le Ministre d'Etat expose, à titre liminaire, qu'à la suite de l'allocution du 17 mars 2020 du Prince Souverain, le Gouvernement Princier a pris des mesures exceptionnelles pour lutter contre l'une des plus graves crises que la Principauté a eu à connaître depuis la seconde guerre mondiale ; qu'il a notamment été décidé, pour lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19, la fermeture des établissements scolaires, des commerces et des autres établissements recevant du public, ainsi que la réglementation temporaire des déplacements sur le territoire national ; que s'ajoute à la crise sanitaire une crise économique et sociale d'une ampleur inédite à laquelle la loi du 11 mai 2020 cherche à apporter une première réponse ; qu'antérieurement à cette loi, la décision

ministérielle du 1^{er} avril 2020 relative à la notification d'un licenciement de salariés en Principauté a apporté d'importantes restrictions à la liberté de l'employeur de licencier son salarié ; qu'elle interdisait tout licenciement, à l'exception de « *ceux motivés par la faute commise par le salarié dans l'exercice de ses fonctions* » et seulement après validation des griefs par l'Inspection du travail ; que la loi du 11 mai 2020, issue d'une proposition de loi présentée par le Conseil national, est destinée à apporter un cadre législatif adapté aux mesures réglementaires essentielles d'ordre social et économique, qui avaient été préalablement prises en urgence par le Gouvernement pour permettre à la population, aux entreprises et à leurs salariés ainsi qu'à l'Administration de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, à titre principal, que la requête de la FEDEM est irrecevable en ce qu'elle n'est pas accompagnée de la production de la loi déferée ; qu'en effet, aux termes de l'article 17 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême, « *le recours est introduit par une requête signée d'un avocat-défenseur, contenant l'exposé des faits, les moyens et les conclusions. Elle est accompagnée de la décision attaquée ou de la réclamation implicitement rejetée. Elle est déposée au Greffe Général contre récépissé* » ; qu'il en résulte que le défaut de production de la décision attaquée entache la requête d'irrecevabilité et conduit à son rejet ; qu'en l'espèce, la requête de la fédération requérante n'est pas accompagnée de la loi déferée et, par suite, est irrecevable ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, à titre subsidiaire, que la requête n'est pas fondée ;

Attendu, en premier lieu, que, selon le Ministre d'Etat, les moyens dirigés contre l'article 10 de la loi attaquée sont inopérants dès lors que cette disposition n'est jamais entrée en vigueur ; qu'elle prévoit que les obligations qu'elle édicte s'appliquent « *aussi longtemps qu'existent des mesures portant réglementation temporaire des déplacements prises par le Ministre d'Etat en vue de lutter contre la propagation du virus Covid-19* » ; que, par une décision ministérielle du 10 avril 2020 portant prorogation temporaire des mesures exceptionnelles prescrites en vue de lutter contre l'épidémie de Covid-19, la réglementation temporaire des déplacements a été prolongée jusqu'au 3 mai 2020 inclus ; que la loi en litige ayant été promulguée le 11 mai 2020 et publiée le 15 mai suivant au *Journal de Monaco*, l'article 10 n'a jamais trouvé à s'appliquer ;

Attendu, en deuxième lieu, que le Ministre d'Etat fait valoir, tout d'abord, que la liberté du travail garantie par l'article 25 de la Constitution ne saurait être assimilée à la liberté de licencier ; que le bénéficiaire de cette liberté est le salarié et non l'employeur ; que la liberté du travail protège l'emploi et non le licenciement ; qu'elle ne saurait donc être assimilée à la liberté de licencier ; que certes, l'article 6 de la loi n° 729 du 16 mars 1963 concernant le contrat de travail

dispose que « *le contrat de travail à durée indéterminée peut toujours cesser par la volonté de l'une des parties ; il prend fin au terme du préavis* » ; que toutefois, cette disposition n'a pas pour effet d'élever la faculté pour l'employeur de rompre un contrat de travail à durée indéterminée au rang des libertés et droits fondamentaux protégés par le titre III de la Constitution ; qu'il s'agit d'une restriction légale apportée à la liberté du travail du salarié comme le prévoit l'article 25 de la Constitution ; que la fédération requérante ne saurait donc se prévaloir, en tant qu'employeur, d'un droit à la liberté du travail ; que, par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de la liberté du travail est inopérant ;

Attendu que le Ministre d'Etat fait ensuite valoir qu'à supposer que la fédération requérante puisse utilement se prévaloir d'un droit constitutionnel à la rupture du contrat de travail, il résulte des termes de l'article 25 de la Constitution que la liberté du travail n'est pas absolue mais connaît des limites qu'il appartient à la loi de définir ; qu'il incombe au législateur d'opérer une conciliation entre le droit d'obtenir un emploi, d'une part, et la liberté d'entreprendre dont la liberté d'embaucher et de licencier est une composante, d'autre part ; qu'en la matière, ainsi que l'affirme le Conseil constitutionnel français, le juge constitutionnel ne saurait substituer son appréciation à celle du législateur ; qu'il doit veiller à ce que le législateur n'opère pas une conciliation manifestement déséquilibrée entre deux exigences constitutionnelles ; que, dès lors, les restrictions apportées à l'exercice d'une liberté ne doivent pas être disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi par la loi qui les établit ; que les dispositions critiquées ne sont pas disproportionnées ;

Attendu qu'en effet, les mesures litigieuses sont, tout d'abord, limitées dans le temps et ont été précisément adoptées avec le souci d'apporter une réponse proportionnée à une circonstance exceptionnelle ; que les dispositions de l'article 10 n'ont jamais été susceptibles d'être appliquées ; que l'application des mesures prévues par les articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 est strictement limitée à la durée de la crise sanitaire ; que la loi précise en ce sens que ces mesures ont vocation à s'appliquer « *aussi longtemps que durera la période de suspension prévue à l'article 3 de la loi n° 1.485 du 9 avril 2020 portant suspension des délais administratifs pour faire face à la pandémie du virus Covid-19* » ; qu'en réalité, ces mesures n'auront été applicables que pendant quelques semaines puisqu'entrées en vigueur le 15 mai 2020, elles n'ont plus d'effet depuis le 18 juin 2020 ;

Attendu qu'ensuite, les dispositions critiquées répondaient à l'objectif clair, énoncé lors des travaux préparatoires de la loi, de prendre « des mesures essentielles sur le plan social et économique, pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 » ;

Attendu qu'en outre, les restrictions posées à la possibilité de licencier et de rompre un contrat à durée déterminée ne présentent pas le caractère d'une interdiction générale et absolue mais sont limitées à des cas bien définis ; que sont ainsi exclus du périmètre de l'interdiction les hypothèses de faute grave du salarié, de licenciement économique planifié et initié antérieurement au 18 mars 2020, de décès de l'employeur, de disparition de la cause du contrat de travail et d'incapacité ;

Attendu que le Ministre d'Etat estime, par ailleurs, que le fait de soumettre les licenciements et les ruptures de contrat à durée déterminée à l'autorisation préalable de l'inspecteur du travail n'est aucunement susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit invoqué par la fédération requérante ; que l'interdiction des licenciements dans l'intérêt général et l'intervention de l'Inspection du travail ne sont pas nouvelles ; que comme l'indique son intitulé, la loi du 11 mai 2020 vise à faire obstacle à la notification de licenciements que le législateur considère comme « abusifs », eu égard à la gravité de la crise sanitaire et économique provoquée par la propagation du virus Covid-19 ; que, dans ce contexte, le législateur a choisi de confier la mission d'apprécier les griefs reprochés au salarié par son employeur au service administratif le plus compétent, l'Inspection du travail ; que, conformément aux articles 1^{er} et 2 de la loi n° 537 du 12 mai 1951 relative à l'inspection du travail, celle-ci a pour compétence générale de s'assurer de « l'application des dispositions légales concernant les conditions du travail et la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession » et peut, dans ce cadre, « procéder, en général, à tous examens, contrôles et enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les prescriptions des lois sociales sont effectivement observées » ; que l'intervention de l'administration dans ce domaine a pour but d'éviter que les employeurs ne procèdent à des licenciements massifs de leurs salariés en raison des seules craintes des conséquences économiques de la crise provoquée par la propagation du virus et ce, en dépit des mesures exceptionnelles prises par l'Etat pour préserver le maintien de l'emploi à Monaco ; que c'est notamment pour des considérations d'ordre social et d'équité, destinées à assurer la protection de l'intérêt général, que des restrictions à la liberté reconnue par l'article 6 de la loi du 16 mars 1963 ont été apportées ; que ces restrictions sont ainsi légitimes et proportionnées ;

Attendu que, selon le Ministre d'Etat, la fédération requérante n'est pas davantage fondée à soutenir que le régime mis en place temporairement, en subordonnant le licenciement pour faute grave à autorisation préalable, aurait pour effet de créer une immunité injustifiée pour les salariés ; qu'à cet égard, il importe de rappeler que seules les procédures de rupture par l'employeur de contrats à durée indéterminée ou déterminée sont encadrées par la loi attaquée et que le licenciement est, en droit du travail, la sanction la plus lourde dans l'échelle des sanctions dont dispose l'employeur ; que, parmi les diverses mesures permettant de sanctionner le comportement fautif d'un salarié, l'employeur peut librement prononcer, sous l'empire de la loi attaquée, l'avertissement, le blâme, la

rétrogradation ou encore la mise à pied disciplinaire ; que la loi attaquée ne prive donc pas l'employeur d'instruments pour sanctionner un comportement fautif ; qu'elle ne crée, par conséquent, aucune immunité au profit des salariés fautifs ; que plusieurs Etats, comme l'Italie, l'Espagne ou la Pologne, ont adopté un dispositif similaire à celui mis en place en Principauté ; que les mesures prises à titre exceptionnel et temporaire par la loi attaquée ne présentent aucun caractère disproportionné au regard de l'objectif d'intérêt général qu'elles poursuivent ; que les faits le confirment puisque l'Inspection du travail a été saisie de 31 demandes d'autorisation de licenciement et n'a prononcé qu'un seul refus ;

Attendu, enfin, que selon le Ministre d'Etat, l'obligation de recourir au télétravail est également assortie de réserves ; qu'aux termes de l'article 10 de la loi attaquée, cette obligation s'applique seulement « *lorsque la nature de l'activité du salarié est compatible avec son exercice à distance et que l'employeur peut mettre à sa disposition les moyens techniques et matériels nécessaires à un tel exercice* » ;

Attendu, en troisième lieu, que le Ministre d'Etat estime non fondé le moyen tiré de ce que les articles 8 et 9 de la loi méconnaîtraient le droit de propriété garanti par l'article 24 de la Constitution en ce qu'ils feraient assumer aux employeurs le poids de la crise économique due à la pandémie ;

Attendu, selon le Ministre d'Etat, qu'il ne peut davantage être soutenu que l'article 10 de la loi, en ce qu'il impose aux employeurs de mettre les moyens et technologies nécessaires à l'exercice du travail à distance et du télétravail, porterait atteinte au droit de propriété dès lors qu'il ferait peser sur ces derniers la charge du coût de ces mesures, alors qu'ils ne seraient nullement responsables de la situation de crise ;

Attendu que le Ministre d'Etat entend souligner que l'interdiction de certains licenciements a été accompagnée de mesures exceptionnelles de prise en charge par l'Etat des salaires des personnes employées par les entreprises par le dispositif du Chômage Total Temporaire Renforcé (CTTR), de crédit à taux 0 % pour les entreprises, de report du paiement des charges fiscales et sociales, d'avances sur les congés payés anticipés pour les sociétés d'intérim, d'exemptions des charges sociales sur les primes Covid-19 et de recours facilité aux dispositifs d'arrêt de travail pour le personnel n'ayant pas de moyen de garde d'enfants ; que la fédération requérante ne peut prétendre que ces dispositifs, tels que le CTTR, ne s'appliqueraient pas de manière indifférenciée à tous les employeurs de la Principauté contrairement aux restrictions qui seraient apportées par la loi contestée ; que les conditions pour bénéficier du CTTR ne sont pas limitatives ; que le dispositif s'adresse à l'ensemble des employeurs ; que seules sept demandes de CTTR ont été refusées alors que le nombre de sociétés l'ayant sollicité s'élève à 2225 ; que ces refus ne résultent pas de l'éligibilité au dispositif mais d'erreurs dans la constitution du dossier, lesquelles ont pu être rectifiées par les entreprises dans le

cadre d'une nouvelle demande ;

Attendu que le Ministre d'Etat soutient, en quatrième lieu, que le moyen tiré de l'atteinte au principe de sécurité juridique n'est pas fondé ; que, comme la jurisprudence du Tribunal Suprême le rappelle, le principe de sécurité juridique implique qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours ; qu'en l'occurrence, aucune atteinte excessive n'est caractérisée ; que les restrictions apportées au droit de licencier ne sont ni générales ni absolues mais limitées dans le temps et à certaines situations ; que, par ailleurs, la question du droit applicable aux prestations accomplies à distance par les salariés domiciliés à l'étranger concerne la compétence souveraine de l'Etat de négocier avec les puissances étrangères des accords bilatéraux sur ce sujet ; qu'elle n'est pas source d'une insécurité juridique telle qu'elle ferait obstacle à l'adoption en urgence de mesures exceptionnelles pour faire face à une crise tout aussi exceptionnelle ; qu'en tout état de cause, les autorités monégasques ont informé les administrations des Etats frontaliers de la mise en place dérogatoire du télétravail ;

Attendu, en cinquième lieu, que, selon le Ministre d'Etat, n'est pas davantage fondé le moyen tiré de ce que la mise en place généralisée du télétravail en application de l'article 10 de la loi attaquée méconnaîtrait le droit à une protection sociale, en ce qu'elle conduirait les salariés résidant en France et travaillant habituellement à Monaco à perdre leur protection sociale dès lors qu'ils ne rempliraient plus la condition prévue par la convention bilatérale de sécurité sociale du 28 février 1952 entre la France et Monaco, tenant à ce qu'au moins un tiers de leur temps de travail soit effectué dans les locaux de l'employeur ; que cette problématique concerne aussi les travailleurs italiens travaillant habituellement à Monaco ; que les conventions bilatérales ont pour but de prémunir les salariés compris dans leur champ d'application contre tous risques de perte de leur protection sociale ; que ces conventions établissent les règles de répartition des charges de protection sociale entre les Etats signataires selon les circonstances ; que les autorités monégasques ont informé les autorités françaises et italiennes de la généralisation du travail en raison de l'épidémie, en particulier par une note verbale adressée aux ambassades de ces deux Etats à Monaco le 11 mars 2020 ; qu'à la suite de la transmission d'une seconde note verbale du 30 avril 2020, l'Ambassade de France a indiqué que « la prolongation, jusqu'en septembre 2020, du dispositif exceptionnel et dérogatoire de télétravail pour les salariés mis en place par la Principauté de Monaco ne soulève aucune objection de la part de la France » ; que le risque de perte de protection sociale dénoncé par la fédération requérante est donc inexistant ;

Attendu que le Ministre d'Etat allègue, en dernier lieu, que les dispositions litigieuses ne portent pas atteinte aux principes constitutionnels de légalité, de nécessité et de proportionnalité des peines ; qu'en effet, le principe de légalité des délits et des peines impose au législateur une exigence de clarté et

d'intelligibilité des textes d'incrimination ; qu'en l'occurrence, les articles 8, 9 et 10 de la loi attaquée satisfont ces exigences ; qu'aucune incertitude n'existe quant à la détermination des auteurs d'infractions, à l'identification de l'élément matériel du comportement fautif de nature à engager la responsabilité pénale des intéressés – prononcer ou notifier un licenciement sans autorisation de l'inspecteur du travail pendant une période déterminée -, au prononcé des peines, dont le *quantum* est fixé avec précision, et à l'identification des immunités instaurées par la loi, les cas de dérogation étant clairement identifiables ; que l'infraction incriminée par l'article 10 de la loi n'est jamais entrée en vigueur et ne sera jamais susceptible de donner lieu à une condamnation ; que le terme de son application, à savoir la fin des mesures portant réglementation temporaire des déplacements prises par le Ministre d'Etat, est intervenue le 4 mai 2020, soit avant la promulgation de la loi attaquée ; qu'enfin, la fédération requérante ne peut soutenir que l'instauration soudaine d'une amende punissant ce qui était légalement admis avant l'épidémie porte manifestement atteinte au principe de nécessité des peines ; qu'en effet, un tel raisonnement prohiberait, par principe, toute nouvelle incrimination et toute évolution du droit pénal ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 7 août 2020, par laquelle la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES tend aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Attendu que la fédération requérante soutient, en premier lieu, que sa requête est recevable ; qu'en effet, l'article 17 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 n'est pas applicable à un recours en annulation d'une loi ; qu'alors que l'Ordonnance Souveraine, notamment son article 13, distingue les actes, parmi lesquels la loi, et les décisions, son article 17 ne mentionne que « la décision attaquée » ; que l'obligation prévue à l'article 17 de l'Ordonnance Souveraine du 16 avril 1963 s'explique par la nécessité pour le requérant de rendre accessible au Tribunal Suprême la décision attaquée, qui n'a pas nécessairement été publiée, et d'éviter toute ambiguïté sur la décision faisant l'objet du recours ; qu'en revanche, s'agissant d'une loi, celle-ci est immédiatement identifiable, par son numéro et sa dénomination, sans risque de confusion, et accessible par sa publication au *Journal de Monaco* ; qu'en tout état de cause, la FEDEM produit la loi attaquée, permettant au besoin de régulariser la prétendue irrecevabilité ; que le Président du Tribunal Suprême ne l'ayant pas informé d'une irrecevabilité tenant à l'absence de production de la loi attaquée, aucun délai de régularisation n'a couru ;

Attendu que la FEDEM allègue, en deuxième lieu, que, contrairement à ce que soutient le Ministre d'Etat, sa requête est opérante en ce qu'elle sollicite l'annulation de l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 ; que cette disposition est entrée en vigueur à compter du lendemain de la publication de la loi au *Journal de Monaco* du 15 mai 2020 ; qu'à cette date, était en vigueur une décision ministérielle du 28 avril 2020 portant instauration de mesures exceptionnelles dans

le cadre de la reprise progressive des activités en vue de lutter contre l'épidémie de Covid-19 ; que cette décision ministérielle, applicable à compter du 4 mai 2020, comportait, en ses articles 2 à 5, des mesures de réglementation des déplacements ; que la situation n'a évolué qu'avec la décision ministérielle du 20 mai 2020, publiée le 22 mai, laquelle précisait, à son article 23, que « *les mesures prévues par la présente décision constituent des mesures de prévention sanitaire au sens de la loi n° 1.488 du 11 mai 2020, susvisée* » ; *elles ne sont pas constitutives de mesures portant réglementation temporaire des déplacements, au sens de cette même loi* » ; qu'ainsi, l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 a eu vocation à s'appliquer entre le 15 mai et le 22 mai 2020 ; que le Ministre d'Etat confond les notions d'entrée en vigueur et d'application effective du texte litigieux ; qu'une absence d'application effective est sans incidence sur l'inconstitutionnalité du texte, lequel doit être annulé ; que, par ailleurs, il n'est pas exclu que l'épidémie connaisse un nouveau pic obligeant le Ministre d'Etat à reprendre des mesures réglementant les déplacements ;

Attendu que la fédération requérante estime, en troisième lieu, que le Ministre d'Etat se livre à une interprétation restrictive de la liberté du travail qui n'est conforme ni à la lettre, ni à l'esprit de l'article 25 de la Constitution ; que la liberté du travail y est affirmée de manière générale et impersonnelle, sans la cantonner à une catégorie de personnes ; que, dès lors, tant les employeurs que les salariés peuvent s'en prévaloir ; que la relation de travail étant intrinsèquement bipartite, ne reconnaître la liberté du travail qu'à l'un et pas à l'autre reviendrait à bouleverser l'équilibre du contrat et des droits des parties ; que, conformément à l'esprit libéral du droit monégasque, l'article 2 de la loi n° 729 du 16 mars 1963 concernant le contrat de travail dispose que « *le contrat de travail est soumis aux règles du droit commun et peut être stipulé dans les formes qu'il convient aux parties d'adopter* » ; que selon l'article 6 de la même loi « *le contrat de travail à durée indéterminée peut toujours cesser par la volonté de l'une des parties* » ; qu'il en résulte qu'en application du principe de la liberté du travail, cette cessation peut provenir aussi bien du salarié que de l'employeur ; que refuser à l'employeur le bénéfice de la liberté du travail reviendrait à le priver de toute protection constitutionnelle de sa liberté dans la conduite de son activité ; qu'en effet, le Tribunal Suprême ne reconnaît pas la liberté d'entreprendre comme droit constitutionnellement garanti, faute de disposition en ce sens dans la Constitution ; que la liberté du travail doit nécessairement être reconnue à l'employeur au même titre qu'au salarié, sauf à consacrer un déséquilibre flagrant dans les droits et libertés reconnus aux personnes dans le cadre de leurs activités professionnelles ; que, par ailleurs, la liberté de conclure un contrat de travail comporte également la liberté de rompre ce contrat, laquelle est ainsi une composante de la liberté du travail ;

Attendu que la FEDEM ajoute, en quatrième lieu, que l'interdiction des licenciements pour toute autre faute que la faute grave est disproportionnée, même en considération de la situation de crise liée à la pandémie ; que, même si la décision ministérielle du 1^{er} avril 2020, antérieure à la loi

attaquée, apportait déjà d'importantes restrictions à la liberté de l'employeur de licencier son salarié, elle était prise en application de l'article 65 de l'Ordonnance Souveraine n° 6.387 du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre du Règlement sanitaire international de 2005 en vue de lutter contre la propagation internationale des maladies, lequel prévoit la possibilité de « *prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population* » ; que la décision ministérielle du 1^{er} avril 2020 n'interdisait pas les licenciements « *motivés par la faute commise par le salarié dans l'exercice de ses fonctions* » ; que l'article 8, en interdisant les licenciements sauf pour faute grave institue une mesure qui n'est ni nécessaire ni proportionnée aux nécessités de la pandémie ; que l'interdiction des licenciements pour faute « ordinaire » n'est pas justifiée ; que, de même, la nécessité de solliciter l'autorisation de l'inspecteur du travail pour pouvoir licencier est dépourvue de lien avec la situation sanitaire et est également disproportionnée ; que cette immixtion de l'administration n'est pas nécessaire à la préservation des droits des salariés dès lors que les juridictions peuvent contrôler le motif de licenciement et sanctionner les licenciements abusifs ; que, contrairement à ce qu'affirme le Ministre d'Etat, la loi ne fait pas obstacle aux « licenciements abusifs » mais interdit par principe les licenciements et ruptures de contrats à durée déterminée et n'admet que quelques cas limitatifs de licenciement ou de rupture du contrat de travail à durée déterminée ; que les articles 8 et 9 de la loi ouvrent la possibilité d'abus commis par des salariés qui ne pourront pas être sanctionnés de manière adéquate ; que les autres sanctions ne sont pas nécessairement adaptées à une faute qui est suffisamment sérieuse sans être pourtant grave ; que la loi n° 729 du 16 mars 1963 permet déjà, dans la législation de droit commun, de lutter contre les licenciements abusifs ; qu'ainsi, les articles 8 et 9 de la loi attaquée ne sont pas nécessaires à l'objectif de lutte contre les licenciements abusifs ;

Attendu que la Fédération requérante soutient, en cinquième lieu, que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020, en imposant le télétravail et le travail à distance, présente également un caractère disproportionné ; qu'en effet, cette mesure s'impose « *lorsque la nature de l'activité du salarié est compatible* » avec ces modes d'activité, condition floue et générale incompatible avec les principes constitutionnels invoqués et qui peut représenter un coût disproportionné pour l'employeur ;

Attendu que la FEDEM relève, en sixième lieu, que si les mesures de soutien économique prises par l'Etat pour préserver l'emploi, notamment le dispositif de Chômage Total Temporaire Renforcé, sont assurément utiles, elles ne peuvent répondre à la nécessité de rompre le contrat de travail d'un salarié préjudicant aux intérêts de l'entreprise ; que, de plus, le dispositif de CTTR est soumis à des conditions et non généralisé puisqu'il ne s'applique qu'aux entreprises dont l'activité a été arrêtée ou réduite ; qu'il ne permet pas de « compenser » l'interdiction des licenciements imposée par les articles 8 et 9 de la

loi attaquée, dès lors que cette interdiction s'applique à tous les employeurs, y compris ceux qui ne remplissent pas les conditions des aides ; qu'en toute hypothèse, ces mesures n'ont pas été adoptées par la loi litigieuse et sont donc insusceptibles de justifier les atteintes aux droits et libertés qu'elle comporte ; qu'à moyen et long termes, les entreprises affaiblies par la chute d'activité due à la crise sanitaire seront d'autant plus fragilisées par l'interdiction de licencier ; que les Etats cités par le Ministre d'Etat n'ont pris des mesures de restriction que pour les licenciements économiques ; qu'aucun Etat n'a mis en place de restriction des licenciements pour motif individuel, en particulier en cas de faute du salarié, ni imposé une autorisation administrative préalable à tout licenciement ; que la majorité des Etats, dont la France, n'ont pas adopté de mesures de restriction des licenciements ;

Attendu, en septième lieu, que, selon la FEDEM, les articles 8 et 9 de la loi instaurent bien une interdiction générale de principe de procéder à des licenciements et ruptures de contrats à durée déterminée et n'autorisent que quelques cas de rupture limitativement énumérés ; qu'il s'agit donc bien d'une atteinte générale aux situations contractuelles en cours contraire au principe de sécurité juridique ; que le caractère excessif de l'atteinte à la sécurité juridique résulte de ce que l'interdiction des licenciements pour motif personnel, notamment pour faute simple, ne correspond pas au but poursuivi par la loi, tenant à la situation épidémique ; que la loi ne comporte en elle-même aucune garantie quant à sa limitation dans le temps ; qu'ainsi, les articles 8 et 9 de la loi attaquée placent les employeurs dans une situation d'insécurité juridique manifeste puisqu'ils ne donnent aucune date certaine et donc aucune garantie quant à leur durée d'application ;

Attendu, en huitième lieu, qu'en ce qui concerne l'atteinte au droit à une protection sociale, la FEDEM précise que la couverture sociale des salariés en télétravail qui résident en France ou en Italie les conduit à se retrouver dans une situation non conforme aux conventions bilatérales établies avec ces Etats ; que la simple information des autorités étrangères ne permet pas de modifier les conventions bilatérales existantes ; qu'une simple note verbale de l'Ambassade de France n'apporte aucune garantie juridique à cette situation ; qu'elle ne permet pas de déroger à une convention bilatérale ratifiée par autorisation d'une loi dans chacun des deux Etats ;

Attendu que la fédération requérante fait valoir, en dernier lieu, que la définition même du principe constitutionnel de nécessité des peines est que le législateur ne peut créer une incrimination qu'à condition que celle-ci soit nécessaire ; qu'en l'espèce, il est incohérent et non nécessaire de sanctionner pénalement des licenciements ou des ruptures de contrats à durée déterminée qui n'ont rien de moralement répréhensible puisqu'ils sont communément admis en droit commun ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 21 août 2020, par laquelle le Ministre d'Etat conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que le Ministre d'Etat précise que la décision ministérielle du 14 mai 2020 modifiant la décision ministérielle du 28 avril 2020 portant instauration de mesures exceptionnelles dans le cadre de la reprise progressive des activités en vue de lutter contre l'épidémie de Covid-19 précisait déjà que « *les mesures prévues par la présente décision constituent des mesures de prévention sanitaire au sens de la loi n° 1.488 du 11 mai 2020 ; qu'elles ne sont pas constitutives de mesures portant réglementation temporaire des déplacements, au sens de cette même loi* » ; que, dès lors, à la date à laquelle la loi du 11 mai 2020 a été publiée, le 15 mai 2020, aucune mesure portant réglementation temporaire des déplacements n'était en vigueur ; que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 n'a ainsi jamais trouvé à s'appliquer ; que, dans ces conditions, les dispositions de l'article 10, inappliquées et inapplicables, sont insusceptibles de faire grief à la fédération requérante ; que dépourvue d'intérêt à agir, la fédération requérante n'est donc pas recevable à en solliciter l'annulation ; que, dès lors, les conclusions de sa requête sont partiellement irrecevables et les moyens développés contre l'article 10 inopérants ;

Attendu que, sur le fond, le Ministre d'Etat fait valoir que la liberté du travail ne saurait être assimilée à la liberté de licencier, laquelle lui est, en réalité, antithétique ; que la liberté du travail constitue un droit constitutionnel qui protège le salarié et l'emploi, non le licenciement ; que, certes, l'employeur peut se prévaloir de la liberté de rompre un contrat de travail à durée indéterminée, conformément à l'article 6 de la loi n° 729 du 16 mars 1963 concernant le contrat de travail ; que cette liberté ne découle toutefois que de la loi, à la différence de la liberté dont dispose le salarié, qui, elle, est garantie par l'article 25 de la Constitution ; que, par conséquent, si une atteinte à cette liberté devait être constatée au profit de l'employeur, celle-ci ne fait pas partie des libertés et droits consacrés par le titre III de la Constitution ; que, dès lors, le moyen tiré de l'atteinte portée à la liberté du travail de l'employeur est inopérant ; que contrairement à ce qui est soutenu par la requérante, le principe de la liberté du travail n'implique nullement que la rupture du contrat de travail est libre pour l'employeur ; qu'en tout état de cause, les dispositions en litige ne portent aucune atteinte disproportionnée au droit invoqué par la fédération requérante ; que la proportionnalité des règles exceptionnelles mises en œuvre par la loi litigieuse doit être appréciée au regard des circonstances tout aussi exceptionnelles dans lesquelles elles ont été prises et de l'objectif qu'elles poursuivent ; que, comme le met en évidence son intitulé, l'un des objectifs de la loi du 11 mai 2020 est précisément d'interdire les licenciements abusifs ; que l'autorisation administrative préalable mise en place participe également de cette prévention des abus ; qu'il s'agit, dans l'urgence de la crise sanitaire, de s'assurer du respect des règles fixées, et ce, indépendamment du

contrôle susceptible d'être exercé par le juge ; que contrairement à ce qu'allègue la fédération requérante, il ne s'agit nullement de présumer que tout licenciement intervenant pendant la crise sanitaire serait abusif mais d'en encadrer strictement le recours afin de préserver l'emploi et une certaine stabilité pour les salariés dans un contexte particulier ; que, dans le contexte de crise, tant sanitaire qu'économique et sociale, provoqué par la propagation du coronavirus, la loi vise à limiter les possibilités de licenciement aux seules hypothèses dans lesquelles l'employeur n'a pas d'alternative ; qu'ainsi, le licenciement pour faute grave demeure possible, étant rappelé, à cet égard, que seule la faute grave rend impossible le maintien du salarié dans l'entreprise ; qu'en revanche, dans la mesure où une faute simple peut être sanctionnée autrement que par un licenciement et que d'autres mesures conservatoires peuvent être prises à l'encontre d'un salarié fautif, l'interdiction temporaire du licenciement pour un tel motif est strictement proportionnée aux objectifs poursuivis par la loi ; que l'encadrement exceptionnel du licenciement auquel procède la loi attaquée est une mesure d'autant plus proportionnée qu'elle s'inscrit dans un contexte dans lequel les employeurs bénéficient d'une importante aide au maintien de l'emploi ; que le dispositif de Chômage Total Temporaire Renforcé permet ainsi la prise en charge exceptionnelle par l'Etat des salaires des personnes employées par les sociétés privées ; qu'en outre, les mesures critiquées constituent un mécanisme temporaire ; que le fait qu'elles soient strictement limitées dans le temps leur confère également un caractère proportionné ; que les mesures litigieuses sont, par nature, exceptionnelles et n'ont vocation à s'appliquer que pendant la durée de la crise, elle-même exceptionnelle, pour laquelle elles ont été adoptées ; qu'en effet, les articles 8 et 9 de la loi déferée sont applicables « *aussi longtemps que durera la période de suspension prévue à l'article 3 de la loi n° 1.485 du 9 avril 2020 portant suspension des délais administratifs pour faire face à la pandémie du virus Covid-19* » ; que, selon cet article, la période de suspension a été fixée à deux mois au terme desquels a été ajoutée une durée supplémentaire de suspension d'un mois, soit trois mois au total à compter du 18 mars 2020 ; que la suspension s'achevait donc le 18 juin 2020, sauf éventuelle prorogation, laquelle n'est pas intervenue puisque les mesures exceptionnelles de réglementation temporaire des déplacements n'ont pas été reconduites au-delà du 4 mai 2020, tel que cela ressort des décisions ministérielles des 10 avril, 28 avril et 14 mai 2020 ; qu'en définitive, les mesures critiquées de la loi du 11 mai 2020 ont été applicables pendant un peu plus d'un mois ; qu'à tous égards, les mesures prises à titre exceptionnel et temporaire par la loi attaquée ne présentent donc aucun caractère disproportionné au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi ;

Attendu que, selon le Ministre d'Etat, les restrictions apportées à la possibilité de licencier ne sont ni générales ni absolues mais limitées dans le temps et à certaines situations, de sorte que la loi ne porte aucune atteinte excessive à des situations contractuelles en cours ; que la fédération requérante n'est donc pas fondée à invoquer une méconnaissance du principe de sécurité juridique ;

Attendu que le Ministre d'Etat précise, enfin, que les peines d'amende prévues par la loi du 11 mai 2020 visent à garantir le respect de règles exceptionnellement et temporairement mises en place dans le contexte de la crise sanitaire ; que, dès lors, elles ne méconnaissent pas le principe de nécessité des peines ;

SUR CE,

Vu la loi attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment le 2° du A de 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 la convention bilatérale de sécurité sociale du 28 février 1952 entre la Principauté de Monaco et la République française ;

Vu la convention bilatérale de sécurité sociale du 12 février 1982 entre la Principauté et la République italienne ;

Vu l'Ordonnance du 5 mars 1895 modifiée, sur les sociétés anonymes et en commandite par actions ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 4.830 du 16 mai 2014 relative à la procédure d'instruction des déclarations d'exercice et des demandes d'autorisation d'exercice formées sur le fondement de la loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques, modifiée, ainsi qu'à celle relative aux demandes d'autorisation de constitution de sociétés anonymes ou en commandite par actions formées sur le fondement de l'ordonnance du 5 mars 1895 sur les sociétés anonymes et en commandites par actions, modifiée ;

Vu le Code pénal ;

Vu la loi n° 537 du 12 mai 1951 modifiée, relative à l'inspection du travail ;

Vu la loi n° 629 du 17 juillet 1957 modifiée, tendant à réglementer les conditions d'embauchage et de licenciement en Principauté ;

Vu la loi n° 729 du 16 mars 1963 modifiée, concernant le contrat de travail ;

Vu la loi n° 845 du 27 juin 1968 sur les indemnités de congédiement et de licenciement en faveur des salariés ;

Vu la loi n° 1.444 du 26 juillet 1991 modifiée, concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques ;

Vu la loi n° 1.429 du 4 juillet 2016 relative au télétravail ;

Vu loi n° 1.485 du 9 avril 2020 portant suspension des délais administratifs pour faire face à la pandémie du virus COVID-2019 ;

Vu l'Ordonnance du 19 mai 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Guillaume DRAGO, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 23 juillet 2020 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a réduit les délais de production des écritures des parties, en application de l'article 26 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 31 août 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 17 novembre 2020 ;

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

Où Maître Jean Jacques GATINEAU, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France, pour la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES ;

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

Où Madame le Procureur Général en ses conclusions ;

La parole ayant été donnée en dernier aux parties ;

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

1. Considérant que la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES (FEDEM) demande au Tribunal Suprême d'annuler, sur le fondement du 2° du A de l'article 90 de la Constitution, les articles 8, 9 et 10 de la loi n° 1.488 du 11 mai 2020 interdisant les licenciements abusifs, rendant le télétravail obligatoire sur les postes le permettant et portant d'autres mesures pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ;

Sur les fins de non-recevoir opposées par le Ministre d'Etat

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 17 de l'Ordonnance Souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême : « *Le recours est introduit par une requête signée d'un avocat-défenseur, contenant l'exposé des faits, les moyens et les conclusions. Elle est accompagnée de la décision attaquée ou de la réclamation implicitement rejetée. Elle est déposée au Greffe Général contre récépissé* » ; qu'il ressort des pièces du dossier que la FEDEM a produit le texte de la loi du 11 mai 2020 avec son mémoire en réplique et a ainsi régularisé sa requête ; que, par suite, le Ministre d'Etat n'est pas fondé à soutenir que la requête de la FEDEM serait irrecevable faute d'avoir été accompagnée de l'acte attaqué ;

3. Considérant, d'autre part, que contrairement à ce que soutient le Ministre d'Etat, l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 est, comme les autres dispositions de cette loi, entré en vigueur le lendemain de sa publication au *Journal de Monaco* du 15 mai 2020 ; que cette disposition n'a pas été abrogée ; qu'elle demeure susceptible de s'appliquer en cas de mesures, prises par le Ministre d'Etat, portant réglementation temporaire des déplacements en vue de lutter contre la propagation du coronavirus SARS-CoV-2 ; que, dès lors, le Ministre d'Etat n'est pas fondé à soutenir qu'il n'y aurait pas lieu pour le Tribunal Suprême de se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 ; que, pour les mêmes motifs, la fin de non-recevoir qu'il soulève tirée de ce que la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES serait dépourvue d'intérêt à demander l'annulation de cette disposition ne peut qu'être écartée ;

Sur les conclusions à fin d'annulation

En ce qui concerne les articles 8 et 9 de la loi

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 24 de la Constitution : « *La propriété est inviolable. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique légalement constatée et moyennant une juste indemnité, établie et versée dans les conditions prévues par la loi* » ; que son article 25 dispose : « *La liberté du travail et*

garantie. Son exercice est réglementé par la loi. / La priorité est assurée aux Monégasques pour l'accèsion aux emplois publics et privés, dans les conditions prévues par la loi ou les conventions internationales » ;

5. Considérant qu'aucune disposition de la Constitution ne consacre un principe de liberté de création d'une activité économique et de libre établissement dans la Principauté ; qu'il revient dès lors aux autorités de l'Etat de définir le régime juridique applicable en matière d'exercice de toute activité économique et d'établissement, compte tenu des caractères particuliers, notamment géographiques et démographiques, de la Principauté ; qu'il leur est notamment loisible de soumettre à un régime d'autorisation l'exercice d'une activité économique ou l'établissement d'une entité économique et d'en limiter les bénéficiaires ; que le propriétaire d'une entreprise légalement constituée dispose d'une liberté d'organisation, de gestion et de direction de son entreprise qui découle de son droit de propriété garanti par l'article 24 de la Constitution ; que la liberté du travail consacrée par l'article 25 de la Constitution implique la liberté de nouer et de mettre fin à la relation contractuelle entre le salarié et l'employeur ; que la liberté ainsi reconnue au salarié a pour corollaire la même liberté de l'employeur ;

6. Considérant que la liberté de l'employeur découlant des articles 24 et 25 de la Constitution doit être conciliée avec les règles, principes et exigences de valeur constitutionnelle applicables dans l'Etat monégasque ; qu'il est, en outre, loisible au législateur d'apporter à cette liberté des limitations justifiées par l'intérêt général à la condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ;

7. Considérant que l'article 8 de la loi du 11 mai 2020 interdit, durant la période de suspension prévue à l'article 3 de la loi n° 1.485 du 9 avril 2020 portant suspension des délais administratifs pour faire face à la pandémie du virus COVID-19, tout licenciement fondé sur un motif autre que ceux qu'il énumère ; que l'article 9 de la même loi interdit, durant la même période, toute rupture anticipée par l'employeur d'un contrat de travail à durée déterminée pour un motif autre que ceux qu'il énumère ; que les licenciements et les ruptures anticipées de contrat à durée déterminée pour un des motifs énumérés ne peuvent être prononcés qu'après autorisation de l'inspecteur du travail ; que saisi de tout projet de licenciement ou de rupture anticipée, l'inspecteur du travail se prononce, après une enquête contradictoire et par une décision motivée, dans un délai de quatorze jours, qui peut être prolongé pour les nécessités de l'enquête ; qu'il doit s'assurer que le licenciement ou la rupture anticipée n'est pas en lien avec la situation liée à la pandémie de Covid-19 ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, pour faire face aux conséquences économiques et sociales immédiates de la crise épidémique, l'Etat a pris des mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises ; que le

dispositif de Chômage Total Temporaire Renforcé (CTTR) bénéficie aux entreprises contraintes d'arrêter ou de réduire leur activité en raison de la propagation du virus ou des mesures sanitaires prises pour lutter contre l'épidémie sur le territoire national ; qu'il emporte suspension du contrat de travail et remboursement par l'Etat de l'indemnité de chômage versée au salarié par l'employeur ; qu'ont également été décidés l'octroi de crédits à taux 0 % pour les entreprises, le report du paiement des charges fiscales et sociales, des avances sur les congés payés anticipés pour les sociétés d'intérim, des exemptions des charges sociales sur les primes spéciales Covid-19 et le recours facilité aux dispositifs d'arrêt de travail pour le personnel n'ayant pas de moyen de garde d'enfants ; que le législateur a entendu éviter que, en dépit de l'ensemble de ces mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises, des employeurs ne procèdent à des licenciements en raison des seules craintes des conséquences économiques de la crise sanitaire ; qu'en assurant ainsi la préservation de l'emploi durant la période de crise épidémique, le législateur a poursuivi un but d'intérêt général ;

9. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 8 que des licenciements demeurent possibles, durant la période en cause, en cas de faute grave du salarié, de licenciement économique planifié et initié antérieurement au 18 mars 2020, de décès de l'employeur, de disparition de la cause du contrat de travail ou d'inaptitude d'un salarié pour lequel il n'y a pas de solution de reclassement dans l'entreprise ; que l'article 9 permet des ruptures anticipées de contrats à durée déterminée en cas de faute grave du salarié, de décès de l'employeur ou de disparition de la cause du contrat de travail ;

10. Considérant qu'en l'absence de décision de l'inspecteur du travail dans le délai de quatorze jours ou d'information de l'entreprise relative à la prolongation de ce délai pour les nécessités de l'enquête, l'autorisation doit être regardée comme implicitement accordée ; que le délai ne doit pas être prolongé au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour permettre à l'inspecteur du travail de se prononcer en toute connaissance de cause sur la validité du projet de licenciement ou de rupture d'un contrat de travail à durée déterminée ; que la légalité de la décision de l'inspecteur du travail peut être critiquée devant le Tribunal Suprême ;

11. Considérant qu'en cas de faute du salarié, il est loisible à l'employeur de prononcer à son encontre une mise à pied conservatoire ; que, contrairement à ce que soutient la FEDEM, l'obligation de demander et d'attendre l'autorisation de l'inspecteur du travail, notamment en cas de faute, n'est pas, eu égard au délai dans lequel l'inspecteur du travail doit se prononcer, de nature à avoir des conséquences excessives pour l'employeur ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les limitations apportées à la liberté des employeurs et les contraintes qu'elles peuvent faire peser

sur la gestion des entreprises sont justifiées par les circonstances exceptionnelles résultant de la pandémie de Covid-19, non excessives et strictement limitées dans le temps ; que, dès lors, sous la réserve énoncée au considérant 10, la FEDEM n'est pas fondée à soutenir que les articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 porteraient une atteinte disproportionnée à la liberté de l'employeur découlant des articles 24 et 25 de la Constitution ;

13. Considérant, en deuxième lieu, que le principe de sécurité juridique implique qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que les articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 ne portent pas une atteinte excessive aux situations contractuelles en cours et, par suite, ne méconnaissent pas le principe de sécurité juridique ;

15. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 20 de la Constitution : « *Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi* » ; qu'il en résulte la nécessité pour le législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire ;

16. Considérant que les articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 prévoient que tout employeur qui méconnaît leurs dispositions est puni de l'amende prévue au chiffre 2 de l'article 26 du Code pénal ; que, sur le fondement de ces dispositions dont les termes sont suffisamment clairs et précis, un employeur peut être condamné pénalement pour avoir, durant la période d'application de ces dispositions, prononcé ou notifié un licenciement ou une rupture anticipée d'un contrat à durée déterminée sans autorisation de l'inspecteur du travail, soit qu'elle n'ait pas été demandée, soit qu'elle ait été refusée ; que, dès lors que le projet de licenciement ou de rupture anticipée du contrat de travail doit être préalablement soumis à l'autorisation de l'inspecteur du travail, l'appréciation portée par ce dernier sur ce projet ne peut, contrairement à ce que soutient la FEDEM, se substituer à celle portée par le juge pénal sur les conditions dans lesquelles le licenciement ou la rupture anticipée du contrat de travail a été décidée par l'employeur ; que, dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance du principe constitutionnel de légalité des peines n'est pas fondé ;

17. Considérant, en dernier lieu, d'une part, que les peines d'amende prévues par les articles 8 et 9 de la loi du 11 mai 2020 sont destinées à sanctionner la méconnaissance par les employeurs des dispositions spéciales temporairement applicables pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 ; que la fédération requérante ne peut utilement se prévaloir de la circonstance que l'usage par les employeurs de la faculté de licencier un salarié ou d'interrompre de manière anticipée son contrat à durée déterminée n'est pas

susceptible en temps normal de faire l'objet d'une sanction pénale ; que, d'autre part, les peines prévues ne sont pas manifestement disproportionnées ; qu'ainsi, le législateur n'a pas méconnu les principes de nécessité et de proportionnalité des peines qui découlent de l'article 20 de la Constitution ;

En ce qui concerne l'article 10 de la loi

18. Considérant, en premier lieu, que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 rend obligatoire l'organisation par les employeurs du travail à distance, notamment du télétravail, sur les postes le permettant durant le temps d'application des mesures, prises par le Ministre d'Etat, portant réglementation temporaire des déplacements en vue de lutter contre la propagation du virus Covid-19 ; que les employeurs doivent mettre à la disposition des salariés concernés les moyens techniques et matériels nécessaires à l'exercice de leur activité à distance ; que l'employeur doit notifier à la Direction du Travail et à l'Assureur-loi couvrant le risque accident du travail - maladie professionnelle la mise en place du travail à distance ; que l'article 10 prévoit également que lorsque le travail à distance ne peut être organisé par l'employeur et que la présence physique du salarié est requise sur son lieu de travail, ou que des impératifs de sécurité sont compromis, l'employeur doit se conformer aux mesures de prévention sanitaire édictées par le Ministre d'Etat ;

19. Considérant que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 concourt à limiter les déplacements des personnes durant la période de crise épidémique et à lutter ainsi contre la propagation de l'épidémie de Covid-19 ; que les obligations imposées aux employeurs par cette disposition permettent de garantir à la fois la sécurité sanitaire des salariés et la poursuite de l'activité des entreprises ;

20. Considérant que si les entreprises supportent le coût de l'organisation du travail à distance, les matériels le cas échéant acquis dans ce but demeurent dans leur patrimoine et les frais engagés sont compris dans leurs charges ; qu'en outre, l'appréciation de la possibilité pour l'employeur de mettre à la disposition de son salarié les moyens techniques et matériels nécessaires à l'exercice de son activité à distance doit tenir compte des capacités financières de l'entreprise ;

21. Considérant que la FEDEM fait valoir que l'article 10 de la loi oblige l'employeur, dans le cas où il ne peut pas organiser le travail de son salarié à distance, à se conformer à des mesures de prévention sanitaire édictées par le Ministre d'Etat sans délimitation desdites mesures, lesquelles peuvent ainsi être contraignantes et potentiellement illimitées ; que, toutefois, les mesures de prévention sanitaire compétemment édictées par le Ministre d'Etat et dont la légalité peut être critiquée devant le Tribunal Suprême, doivent être proportionnées ; qu'il n'appartenait pas au législateur de déterminer lui-même dans la disposition critiquée le contenu des mesures nécessaires ou d'en limiter la portée ;

22. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 20, l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté de l'employeur découlant des articles 24 et 25 de la Constitution au regard de l'objectif poursuivi de sauvegarde de la santé publique dans les circonstances exceptionnelles résultant de la pandémie de Covid-19 ;

23. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 26 de la Constitution : « *Les Monégasques ont droit à l'aide de l'État en cas d'indigence, chômage, maladie, invalidité, vieillesse et maternité, dans les conditions et formes prévues par la loi* » ;

24. Considérant que la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES (FEDEM) soutient que l'élargissement, par l'article 10 de la loi du 11 mai 2020, des prestations de travail susceptibles d'être accomplies par des salariés domiciliés à l'étranger, soit par la modification de la durée maximale de télétravail, soit par l'instauration du travail à distance, serait de nature à priver ces salariés de leur couverture sociale dès lors qu'ils ne respecteraient plus les conditions prévues par les conventions bilatérales signées avec les Etats étrangers dans lesquels ils résident, principalement la convention du 28 février 1952 entre la France et la Principauté de Monaco sur la sécurité sociale et la convention générale de sécurité sociale du 12 février 1982 entre la Principauté de Monaco et la République italienne ; qu'il en résulterait également le risque pour les employeurs monégasques de faire l'objet de sanctions civiles, administratives et pénales prononcées par les administrations et juridictions étrangères en raison de l'exercice de prestations accomplies sur leur territoire en méconnaissance de ces stipulations conventionnelles ; qu'en conséquence, l'article 10 méconnaîtrait le droit à une protection sociale garanti par les articles 25 et 26 de la Constitution et le principe de sécurité juridique ;

25. Considérant, toutefois, que l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 n'a ni pour objet ni, par lui-même, pour effet de modifier les règles applicables en matière de couverture sociale des salariés travaillant en Principauté et résidant dans un Etat étranger ; qu'il appartient aux seules autorités compétentes de tirer les conséquences sur les conventions internationales applicables en la matière des dispositions adoptées par le législateur ; que, par suite, la fédération requérante ne peut utilement soutenir que le législateur aurait méconnu le principe de sécurité juridique et, en tout état de cause, le droit garanti par l'article 26 de la Constitution ; que la circonstance invoquée que les conventions conclues avec la France et l'Italie n'aient pas été modifiées est sans incidence sur la constitutionnalité des dispositions de la loi du 11 mai 2020 ;

26. Considérant, en troisième lieu, que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 prévoit que tout employeur qui méconnaît ses dispositions est puni de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 29 du Code pénal ; que, d'une part, les dispositions qui imposent à l'employeur d'organiser le travail à distance ou le télétravail de ses salariés ne sont ni obscures, ni ambiguës ; que, d'autre part, le principe constitutionnel de légalité des peines n'interdit pas au législateur d'ériger en infraction le manquement à des obligations qui ne résultent pas directement de la loi elle-même ; que, par suite, en érigeant en infraction la méconnaissance par l'employeur des mesures de prévention sanitaire édictées par le Ministre d'Etat sans préciser elle-même ces mesures, la loi n'a pas, contrairement à ce que soutient la FEDEM, méconnu ce principe ; qu'en mentionnant les mesures de prévention sanitaire édictées par le Ministre d'Etat, le législateur doit être regardé comme ayant visé les mesures édictées pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 ; que, sous cette réserve, le moyen tiré de la méconnaissance par l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 du principe constitutionnel de légalité des peines n'est pas fondé ;

27. Considérant, en dernier lieu, d'une part, que la peine d'amende prévue par l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 répond à la même nécessité que celle qui fonde les peines prévues par les articles 8 et 9 de la même loi ; que, d'autre part, la peine prévue n'est pas manifestement disproportionnée ; que le moyen tiré de ce que l'article 10 de la loi du 11 mai 2020 méconnaîtrait les principes de nécessité et de proportionnalité des peines doit, en conséquence, être écarté ;

28. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES n'est pas fondée à demander l'annulation des articles 8, 9 et 10 de la loi n° 1.488 du 11 mai 2020 interdisant les licenciements abusifs, rendant le télétravail obligatoire sur les postes le permettant et portant d'autres mesures pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Sous les réserves d'interprétation énoncées aux considérants n^{os} 10, 20 et 26, la requête de la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES (FEDEM) est rejetée.

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge de la FÉDÉRATION DES ENTREPRISES MONÉGASQUES.

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 RIBES, Vice-président, président l'Assemblée plénière, Philippe BLACHÈRE, Pierre de MONTALIVET, Membres titulaires, Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, et Monsieur Guillaume DRAGO, rapporteur, Membres suppléants ;

Et prononcé le deux décembre 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,