

Tribunal Suprême, 19 mars 1980, dame S. c/ Ministre d'Etat

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	19 mars 1980
<i>IDBD</i>	27520
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Loi et actes administratifs unilatéraux ; Aide et action sociales ; Fonction publique civile et militaire

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/1980/03-19-27520>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Actes administratifs

Dispositions d'application prévues par un acte législatif - Ordonnances souveraines - Défaut de circonstances exceptionnelles privant l'autorité compétente de la possibilité matérielle ou juridique de prendre de telles ordonnances - Absence, en conséquence, au delà du délai raisonnable convenant à l'édiction d'une ordonnance souveraine, d'un état de nécessité ou d'urgence sociale justifiant l'exercice par le Ministre d'État de pouvoirs extraordinaires en matière réglementaire - Acte entaché d'incompétence - Annulation - Décision implicite se fondant sur les dispositions d'un acte annulé - Décision manquant de base légale et entachée d'excès de pouvoir

Le Tribunal Suprême,

Siégeant et délibérant en section administrative ;

Vu la requête présentée le 9 août 1979 par la dame S. tendant d'une part à l'annulation :

1° de la décision implicite de rejet résultant du silence opposé par Monsieur le Ministre d'État pendant quatre mois au recours gracieux du 1er mars 1979 dirigé contre l'interruption du paiement des prestations familiales à la dame S. ;

2° de la circulaire ministérielle n° 4120 du 25 février 1953 ;

D'autre part à ce qu'il soit jugé que la dame S. a droit aux prestations familiales pour ses deux enfants à charge J.-C. et M.-C. ainsi qu'à l'allocation prénatale pour son enfant E.-J. J. né le 11 juin 1979 ;

et ce, pour les motifs que :

La dame S. s'est vu retirer le bénéfice des prestations familiales à la suite de son remariage et par application de la circulaire susmentionnée du 29 février 1953 aux termes de laquelle « *en cas de remariage d'un veuf, d'une veuve, d'un divorcé ou d'une divorcée, les allocations pour enfant à charge sont dues au chef du nouveau mari pour l'ensemble des enfants du nouveau foyer* ». Or :

1° Les textes législatifs ou réglementaires instituant des avantages d'ordre sanitaire ou social en faveur des fonctionnaires et entre autres aux greffiers ne disposent pas que les droits attachés à la qualité de fonctionnaire puissent être affectés par un changement dans le statut familial de l'intéressé ; qu'il en est ainsi, notamment de la loi n° 486 du 17 juillet 1948 octroyant aux fonctionnaires des allocations pour charges de famille ;

2° La circulaire ministérielle du 25 février 1953 ne pouvait édicter que des mesures propres à mettre en œuvre les dispositions législatives, à l'exclusion des règles nouvelles contraires à l'esprit de ces dispositions ;

3° La circulaire du 25 février 1953, ne concernant que les enfants du nouveau foyer, n'édicte pas la suppression, par l'effet du remariage, des allocations dues au titre des enfants issus du premier mariage ;

4° La circulaire du 25 février 1953, qui modifie des dispositions législatives et a pour effet la suppression d'un droit, présente un caractère réglementaire ; elle est donc entachée d'illégalité ;

Vu la contre-requête présentée le 8 octobre 1979 par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les motifs que :

1° La loi du 17 juillet 1948 ne dispose pas que le conjoint divorcé fonctionnaire ayant la garde d'enfants issus du mariage dissous bénéficie d'un droit permanent à conserver le service des prestations familiales en cas de remariage ;

2° En l'absence de l'ordonnance souveraine prévue par l'article 2 de la loi du 17 juillet 1948, le Ministre d'État titulaire du pouvoir réglementaire en vertu des articles 43 et 44 de la Constitution, avait les pouvoirs les plus étendus pour définir le régime des prestations sociales des fonctionnaires sous réserve seulement de respecter les principes généraux. A cet égard, le Ministre d'État n'a fait, par la circulaire attaquée, que reprendre les solutions légales, puisque l'article 3 de la loi du 15 juillet 1954 renvoie à une Ordonnance Souveraine pour la détermination de chef de foyer et que l'Ordonnance Souveraine n° 1447 du 28 décembre 1956 dispose qu'en cas de divorce et de remariage, c'est le nouveau mari de la mère qui est considéré comme chef de foyer, avec la conséquence que le maintien des allocations familiales pour les enfants nés du premier mariage est subordonné à la qualité d'allocataire du nouveau mari ;

3° L'évolution de la législation française, prise en exemple par la requérante, ne peut fournir aucun argument au soutien des moyens de la requête et, d'ailleurs, un changement de circonstance ne saurait donner lieu, s'il pouvait être considéré comme affectant la base légale d'une disposition réglementaire, qu'à une demande à l'autorité compétente de modifier la disposition dont il s'agit ;

4° Il faut d'autre part considérer la portée des dispositions de la circulaire n° 78-10 du 5 juillet 1978 qui a assoupli les conditions d'attribution des prestations familiales en disposant que les prestations sont directement accordées du chef de la mère fonctionnaire qui n'est pas chef de foyer lorsque le mari ne remplit pas les conditions d'ouverture du droit aux allocations et ne peut, par suite, se voir reconnaître la qualité d'allocataire, sous la réserve toutefois que les ressources globales du foyer ne soient pas supérieures au plafond déterminé pour l'attribution de la prime de vacances.

Le bénéfice de cette circulaire n'aurait pas manqué d'être accordée à la dame S. si les ressources de son foyer n'avaient pas excédé le plafond fixé. La requérante n'est dès lors pas fondée à contester la légalité de la circulaire du 25 février 1953 ;

5° Les conclusions de la requête tendant à l'annulation de la décision par laquelle le Ministre d'État a rejeté la demande de la dame S. tendant au rétablissement du service des allocations familiales ne peuvent qu'être écartées. En effet, cette décision n'est pas intervenue sur le fondement d'un texte illégal. Contrairement à l'interprétation qu'en fait la requérante la circulaire du 25 février 1953 concerne l'ensemble des enfants du nouveau foyer. Enfin, la décision attaquée trouve, en tant que de besoin, sa base légale dans la nouvelle circulaire n° 78-10 du 5 mars 1978, laquelle ne fait l'objet d'aucune contestation. Dans ces conditions, le nouveau mari de la dame S. ne pouvant, en tant qu'architecte et exerçant par conséquent une profession libérale, prétendre au bénéfice des allocations familiales, c'est légalement qu'il a été mis fin, à compter du remariage de l'intéressée, au service des prestations précédemment versées.

Vu la réplique présentée par la requérante le 6 novembre 1959 tendant aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et, en outre, par les motifs suivants :

1° La thèse du Ministre d'État assimile en les confondant le statut de la fonction publique et celui des salariés du secteur privé, alors que le Ministre d'État ne peut se substituer à l'autorité compétente pour édicter des mesures entraînant une modification du statut de la fonction publique dont relève indiscutablement un greffier. Ainsi l'annulation de la décision implicite de rejet s'impose au motif que, de l'aveu même du Ministre, cette décision prend son fondement dans l'Ordonnance Souveraine n° 1447 du 28 décembre 1976 qui a défini le « *le chef de foyer* » dans le cadre d'une législation qui concerne exclusivement les salariés de droit privé et ne peut être étendue aux fonctionnaires de l'État ;

2° L'article 2 de la loi n° 486 a donné compétence à une Ordonnance Souveraine pour fixer les modalités d'attribution des allocations pour charges de famille aux fonctionnaires ce qui exclut la compétence de l'autorité ministérielle pour assimiler les fonctionnaires aux salariés de droit privé. S'il est à la rigueur admissible que le Ministre d'État fasse usage de son pouvoir réglementaire pour édicter une « *réglementation de secours* », il ne se conçoit pas qu'il attende quinze ans pour combler un vacuum juris. Une réglementation de secours ne peut intervenir que dans des cas urgents et dans des circonstances exceptionnelles. Une dérogation aux règles de compétence ne peut être justifiée par la commodité administrative. Le juge exerce son contrôle sur la proportion qu'il peut y avoir entre la nécessité de réglementer et la gravité de l'atteinte à l'ordre normal des compétences.

Vu la duplique présentée le 6 décembre 1979 par le Ministre d'État tendant aux mêmes fins que la contre-requête par les mêmes moyens et en outre par les motifs suivants :

1° L'exercice du pouvoir réglementaire par la voie de la circulaire attaquée en l'absence d'une ordonnance souveraine n'était nullement subordonné par la jurisprudence du Tribunal Suprême à l'urgence du cas et au caractère exceptionnel des circonstances ; le contrôle du juge se borne à vérifier la nécessité du règlement litigieux qui ne doit faire que combler un vacuum juris sans modifier les dispositions législatives et réglementaires existantes ;

2° Il est manifeste qu'il était nécessaire de déterminer par voie de circulaire ayant valeur réglementaire les modalités d'application de la loi n° 486 aux agents publics, qui, autrement, se seraient trouvés privés du bénéfice de la loi dans nombre de ses dispositions. La loi ne fait en effet que poser un principe et, sans l'intervention des textes d'application prévus à l'article 2, l'entrée en vigueur de la loi se trouvait suspendue ;

3° La circulaire attaquée ne saurait avoir changé une réglementation antérieure puisqu'il n'en existait pas. De sorte que cette circulaire n'a pu avoir pour effet de modifier le statut de la fonction publique ;

4° Le Ministre d'État, en étendant aux agents publics les dispositions déjà appliquées dans le secteur privé, s'est borné à consacrer l'application de règles qui peuvent être considérées comme constituant le statut de base des travailleurs, que ceux-ci relèvent du secteur public ou du privé. Et il n'y a pas de nécessité propre au service public qui fasse obstacle à cette extension, le régime des prestations familiales étant fonction de la situation familiale des bénéficiaires, aussi bien agents publics que salariés de droit privé.

Dans ces conditions, la circulaire, n'étant entachée d'aucune illégalité, a pu servir de base à la décision individuelle concernant la dame S.

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu l'Ordonnance Constitutionnelle du 17 décembre 1962 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'Ordonnance en date du 15 décembre 1979 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause devant le Tribunal Suprême délibérant en section administrative ;

Oui Monsieur Alfred Potier, Membre du Tribunal Suprême en son rapport ;

Oui Maître Leandri avocat au barreau de Nice et Maître G.H. George, avocat au Conseil d'État français et à la Cour de Cassation en leurs observations ;

Oui Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la circulaire S.G. n° 4120 du 25 février 1953.

Considérant que les dispositions de la circulaire attaquée déterminent les conditions d'attribution aux fonctionnaires, agents et employés de l'État et de la Commune des allocations et prestations d'ordre sanitaire et social instituées par

l'article 1er de la loi n° 486 du 17 juillet 1948 ; que de semblables dispositions sont de nature réglementaire et que leur portée excède la limite du pouvoir hiérarchique tel qu'il peut s'exercer, par voie de circulaire, en matière d'organisation et de fonctionnement des services ;

Considérant qu'aucune Ordonnance Souveraine n'est intervenue en la matière régie par la loi susvisée du 17 juillet 1948, bien qu'aux termes de l'article 2 de cette dernière, « *les allocations et prestations sont dues... selon les modalités qui seront déterminées par Ordonnances Souveraines prises après avis de la Commission de la Fonction Publique, le Conseil d'État entendu* » ; que c'est dans ces conditions que le Ministre d'État a édicté par la circulaire attaquée, les dispositions qui répondent à l'objet de l'habilitation législative précitée ;

Mais considérant qu'il n'est ni prouvé, ni même allégué qu'il ait existé, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée, des circonstances exceptionnelles qui aient enlevé à l'autorité compétente la possibilité matérielle ou juridique de prendre les Ordonnances Souveraines prescrites par la loi ; qu'il s'ensuit qu'il n'a pas existé, au-delà du délai raisonnable convenant à l'édition d'une Ordonnance Souveraine, d'état de nécessité ou d'urgence sociale justifiant l'exercice par le Ministre d'État de pouvoirs extraordinaires en matière réglementaire ;

Considérant, dans ces conditions, que l'acte attaqué est entaché d'incompétence ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de la décision implicite rejetant la demande de la requérante qui tendait au rétablissement à son profit du service des prestations familiales,

Considérant que la décision attaquée se fonde sur une disposition de la circulaire n° 4120 du 25 février 1953 ; que cette circulaire est annulée par la présente décision ; que, par suite, la décision attaquée manque de base légale et est entachée d'excès de pouvoir.

DÉCIDE :

Article 1er

La circulaire n° 4120 du 25 février 1953 est annulée ;

Article 2

La décision implicite, rejetant la demande de la dame S. qui tendait au rétablissement à son profit des prestations familiales est annulée ;

Article 3

Les dépens sont mis à la charge du Ministre d'État ;

Article 4

Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.