

## Tribunal Suprême, 10 novembre 1994, Union des Syndicats de Monaco c/ État de Monaco

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	10 novembre 1994
<i>IDBD</i>	26224
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématique</i>	Procédures - Général

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/1994/11-10-26224>

**LEGIMONACO**

[www.legimonaco.mc](http://www.legimonaco.mc)

## Abstract

### Procédure

Qualité pour agir - Personne morale de droit privé - Action en justice - Intentée par l'organe exécutif dûment autorisé par l'organe délibérant - Condition de forme

---

### Le Tribunal Suprême

#### **Siégeant et délibérant en Assemblée Plénière, et statuant en matière administrative,**

Vu, enregistrée le 5 avril 1994 au Greffe Général de la Principauté de Monaco, la requête présentée par Madame B., Secrétaire Général de l'Union des Syndicats de Monaco, au nom de l'Union des Syndicats de Monaco, tendant à l'annulation de l'ordonnance souveraine n° 11.159 du 24 janvier 1994 complétant l'ordonnance souveraine n° 2.922 du 30 novembre 1962 déterminant la nature, le montant et les conditions d'attribution des aides sociales exceptionnelles prévues par l'article 31 ter de la loi n° 455 du 27 juin 1947,

#### **Ce faire,**

Attendu que la loi n° 455 du 25 juin 1947 sur les retraites de salariés, dans son article 1er, institue le droit « *de toute personne ayant exercé à Monaco une activité professionnelle salariée en conformité avec les dispositions légales et réglementaires* » de se voir servir « dans les conditions définies par la présente loi, une pension de retraite dite proportionnelle » pour les périodes de travail postérieures au 1er août 1947 et, en outre, le cas échéant, une pension de retraite dite « *uniforme* » pour celles accomplies antérieurement à cette date ;

selon l'article 7, « *le service des pensions est assuré par une caisse autonome des retraites jouissant de la capacité civile* » ;

selon l'article 8 ter., « *l'employeur et le salarié sont tenus, chacun, de cotiser aux effets de la retraite dans les conditions définies à l'article suivant* », étant précisé à l'alinéa 2 que « *le montant de la cotisation est déterminé par application à l'assiette constituée par la rémunération du salarié, d'un taux de base et d'un taux additionnel variables fixés comme indiqués à l'article 9* » ;

au chapitre V, « *concernant les dispositions relatives à la gestion financière* », l'article 30 énonce que « *l'ensemble des cotisations versées par application des articles 8 ter et 9 sera réparti entre les ayants droit, conformément aux dispositions de l'article 17, sous déduction d'un pourcentage dont le produit est affecté au fonds de réserve* » ;

l'article 30 bis alinéa 2 permet d'affecter les produits de ce fonds de réserve « *à la constitution et au financement d'un fonds d'action sociale destiné à permettre l'attribution d'aides exceptionnelles aux bénéficiaires de pensions* » ;

l'article 31 ter dispose qu'« *à la fin de chaque exercice, un arrêté ministériel, pris sur avis du comité financier et du comité de contrôle, fixe le montant des sommes à affecter au fonds* » et, dans son dernier alinéa, que « *la nature, le montant et les conditions d'attribution des aides sociales exceptionnelles seront déterminés par ordonnance souveraine prise après avis du Comité financier, du Comité de contrôle et consultation du Conseil d'État* » ;

l'ordonnance attaquée est intervenue en application de ce dernier alinéa de l'article 31 ter ;

elle fait suite elle-même à l'ordonnance souveraine n° 2.922 du 30 novembre 1962 instituant deux aides sociales exceptionnelles :

- une allocation unique versée à l'occasion du décès du retraité ;
- une allocation annuelle pour conjoint, auxquelles ont été ajoutées,

par l'ordonnance n° 9549 du 14 août 1982 :

- une allocation complémentaire pour retraite uniforme et par l'ordonnance n° 10 364 du 7 août 1992 :
- une allocation exceptionnelle aux personnes âgées ;
- une allocation logement aux retraités ;

l'ordonnance attaquée ajoute une nouvelle rubrique, constituée par « *les tarifs préférentiels à l'occasion des manifestations culturelles, artistiques et sportives* » ;

« *les tarifs préférentiels à l'occasion de manifestations culturelles, artistiques et sportives* » ne font pas partie des « *aides exceptionnelles* » prévues par la loi ;

la Caisse Autonome des retraites a pour vocation unique et exclusive de verser des pensions de retraite, grâce aux cotisations versées par les salariés au cours de leur vie active, qui leur permet d'avoir un revenu de « *remplacement* » au cours de leur retraite ; si le législateur a prévu qu'une partie des fonds reçus par la Caisse pourrait servir à autre chose

qu'à verser des pensions de retraite et à la faire fonctionner, ce ne peut être que pour des raisons particulières et dans des cas limités ; cela ressort des travaux préparatoires de la loi ayant ajouté l'article 31 ter à la loi de 1947, qui a créé le fonds d'action sociale pour servir aux retraités les plus défavorisés deux prestations n'entrant pas dans les attributions normales de la Caisse : l'allocation pour conjoint et l'allocation pour décès ; le renvoi à l'ordonnance souveraine n'est prévu que pour « *la détermination des modalités d'attribution* » de ces aides sociales et de leur « *montant* » ; le recours à l'ordonnance est seulement justifié par le fait « *que les situations particulières des attributaires qui doivent être prises en considération sont tellement variables et diverses qu'il paraît impossible de les fixer d'une manière précise dans la loi* » et permet « *essentiellement de compléter la loi en visant toutes les catégories de bénéficiaires que celle-ci ne saurait énumérer* », en définissant « *des règles qui seraient égales pour tous* » ;

Deux « *garde-fous* » doivent jouer :

- le caractère exceptionnel des aides, pouvant être versées grâce au fonds d'action sociale ;
- la consultation obligatoire du Comité financier, du Comité de Contrôle et du Conseil d'État ;

or le « *tarif préférentiel consenti à l'occasion de manifestations culturelles, artistiques et sportives organisées en Principauté* » n'entre pas dans le cadre des aides exceptionnelles prévues par le législateur, puisqu'il n'est pas destiné à améliorer les conditions matérielles de vie pour faire face à des besoins essentiels et de sécurité, et qu'il bénéficie aux retraités sans aucune condition de revenu minimum, alors que les aides accordées grâce aux fonds d'action sociale doivent être réservées, selon la loi, aux « *retraités les plus défavorisés* » ; en outre, il privilégie une certaine catégorie de retraités ;

la consultation à laquelle il a été procédé a été de pure forme ;

Vu la contre-requête, enregistrée le 7 juin 1994, du Ministre d'État et tendant au rejet de la requête, par les motifs que la requête n'est pas recevable, au motif qu'elle a été déposée par le Secrétaire Général de l'Union des syndicats, sans avoir été habilité par le bureau fédéral, seul organe compétent pour diriger et administrer une union de syndicats et pour introduire une telle requête, et cite à ce sujet la jurisprudence du Tribunal Suprême (4 février 1970, Ravarino) ;

Au fond, l'article 31 ter al. 4 de la loi n° 455 du 27 juin 1947 modifiée n'impose nullement que les ordonnances souveraines soient prises sur avis conforme du comité de contrôle ; la consultation n'a pas été de pure forme ;

la Caisse autonome des retraites n'a pas pour vocation unique et exclusive de verser des pensions de retraite puisque la loi du 27 juin 1947 modifiée prévoit elle-même la création d'un fonds d'action sociale destiné à permettre l'attribution d'aides exceptionnelles aux bénéficiaires de pensions ; le législateur n'a envisagé comme seules aides exceptionnelles que les allocations pour conjoint à charge et pour décès ; les travaux préparatoires ne sauraient l'emporter sur le texte de la loi ; les articles 31 bis et 31 ter de la loi attribuent à l'autorité réglementaire une compétence discrétionnaire pour déterminer, outre le montant et les conditions d'attribution des aides sociales exceptionnelles, la nature de ces aides ; trois ordonnances souveraines ont déjà institué des aides exceptionnelles qui n'avaient pas été envisagées lors de la modification de la loi en 1961 ;

si l'article 31 bis de la loi du 27 juin 1947 parle d' « *aides exceptionnelles* », le qualificatif tend seulement à distinguer les actions sociales, qui constituent pour la Caisse une activité secondaire, et le versement de pensions de retraite, qui constitue son activité principale ; l'aide à l'accès aux manifestations artistiques, culturelles et sportives, qui ne se rattache pas aux pensions de retraite, constitue à cet égard une aide sociale exceptionnelle ; les retraités ont des besoins accrus en matière de divertissement, pour la satisfaction desquels une aide doit être aménagée ; au surplus, aucune disposition de la loi n'impose de réserver des aides exceptionnelles aux catégories les plus défavorisées, en fixant un plafond de ressources ;

enfin, si l'aide ainsi aménagée bénéficie aux retraités résidant à Monaco et dans les communes limitrophes, et non à ceux qui résident ailleurs, la différence de traitement se justifie par la différence de situation ;

Vu la réplique, enregistrée le 7 juillet 1994, de l'Union des Syndicats de Monaco, persistant dans les conclusions de la requête par les motifs qu'aucune disposition ne fait obligation au Secrétaire Général de l'Union des Syndicats d'être habilité par le bureau fédéral pour introduire une action en justice, que la jurisprudence Ravarino ne concerne que l'ordre des architectes, et qu'en toute hypothèse, il a bel et bien été habilité pour introduire le recours, selon attestation fournie par le Président de l'Union des Syndicats ;

au fond, si l'obligation de consultation établie par la loi n'impose pas de suivre l'avis émis par l'organisme consulté, elle impose une véritable consultation : or la décision du Gouvernement était définitivement prise avant que le Comité de contrôle soit consulté ; si l'Union des Retraités a demandé l'aide en cause, cela n'impliquait pas que cette aide fût supportée par la Caisse Autonome des Retraites ; aucune information n'a été donnée sur l'avis du Comité financier et du Conseil d'État ;

l'Union ne soutient pas que la Caisse ne peut faire autre chose que de verser des pensions, mais ses aides complémentaires ne peuvent être que celles autorisées par le législateur ;

si le pouvoir réglementaire a la faculté de prendre l'initiative de déterminer, outre le montant et les conditions d'attribution, la nature desdites aides, il ne s'agit nullement d'une compétence discrétionnaire absolue ; les prestations supplémentaires aux retraités doivent être des aides exceptionnelles ; une aide est un secours ; quelque chose d'exceptionnel est inhabituel ; il ne s'agit pas de quelque chose de secondaire par rapport au principal ; l'esprit de la loi est d'améliorer le sort des retraités les plus défavorisés ; les aides accordées pour charge d'un conjoint et pour décès correspondent à cet objectif, les tarifs préférentiels accordés par l'ordonnance attaquée, non ;

subsidiairement, l'ordonnance attaquée sélectionne arbitrairement les retraités bénéficiaires (ceux qui habitent à Monaco et les communes limitrophes), le mode de divertissement (les manifestations culturelles, artistiques et sportives), le lieu du divertissement (Monaco) ;

Vu la duplique, enregistrée le 12 août 1994, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les motifs que la jurisprudence Ravarino du 4 février 1970 s'applique aux syndicats et unions de syndicats, que le Secrétaire Général devait être habilité par le bureau fédéral, que, si l'Union requérante affirme que le Secrétaire Général a été habilité par décision du Conseil Fédéral du 10 février 1994, il ne s'agit pas du bureau fédéral et la délibération n'a pas été produite ;

Le Comité de contrôle a été valablement consulté et le Gouvernement n'a jamais dit qu'il ne tiendrait pas compte de son avis ; les avis du Comité financier et du Conseil d'État ne liaient pas l'Administration ;

Le Gouvernement monégasque a déjà pris des mesures de ce type ; l'ordonnance attaquée a pour objet de les étendre à de nouvelles catégories de personnes âgées dont le lien avec la Principauté est constitué par le travail qu'elles y ont accompli ; la Caisse Autonome des Retraites est l'organisme approprié pour dispenser cette aide ;

si la vocation initiale de la Caisse Autonome des Retraites était de verser des pensions, sa situation a permis d'étendre son autorité en instituant en 1961 un fonds d'action sociale ; le législateur a voulu permettre d'arrêter dans un esprit libéral les conditions d'ouverture des droits à prestations ; c'est pour permettre cette souplesse que le législateur a délégué au pouvoir réglementaire la définition des aides à accorder ;

La concession d'un tarif préférentiel au profit des retraités constitue en faveur des retraités, dont les ressources ont diminué, une aide participant de l'effort d'humanité et de compréhension sociale voulu par le législateur ;

Cette aide est exceptionnelle au sens de l'article 31 bis de la loi du 27 juin 1947 ;

Elle ne crée aucune distinction qui ne soit justifiée par une différence de situation. Elle permet aux retraités vivant à Monaco ou dans les localités limitrophes de mieux s'intégrer à la vie sociale de la Principauté ; les types de divertissement en cause sont extrêmement généraux ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu l'ordonnance-Loi n° 399 du 6 octobre 1944 autorisant la création de syndicats professionnels, modifiée par la loi n° 541 du 15 mai 1951 ;

Vu l'ordonnance n° 2942 du 4 décembre 1944 portant règlement de la formation et du fonctionnement des syndicats, modifiée par l'Ordonnance n° 477 du 9 novembre 1951 ;

Vu l'Arrêté ministériel n° 85-324 du 31 mai 1985 portant approbation des statuts de l'Union des Syndicats de Monaco ;

Vu l'Ordonnance du 9 octobre 1994 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du Tribunal Suprême du 9 novembre 1994 ;

Vu l'Ordonnance Constitutionnelle du 29 décembre 1962 ;

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

Où Monsieur Pierre Delvolvé en son rapport ;

Où Maître Danielle Rieu, avocat au Barreau de Nice, et Maître Emmanuel Piwnica, avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation ;

Où Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

Considérant que toute action en justice présentée par une personne morale de droit privé doit être intentée, sauf dispositions contraires de la loi ou des statuts, par l'organe exécutif dûment autorisé par l'organe délibérant à ester en justice dans le litige en cause ;

Considérant qu'aux termes de l'article 12 de l'ordonnance-loi n° 399 du 6 octobre 1944 susvisée, chaque fédération de syndicats est dirigée et administrée par un bureau fédéral élu pour un an, à la majorité des voix, par les représentants des syndicats adhérents en assemblée générale ;

Les bureaux fédéraux se composent : - d'un secrétaire général, - d'un trésorier général, qui devront être de nationalité monégasque ; - d'un nombre variable de conseillers qui pourront être de nationalité autre que la nationalité monégasque à la condition que la majorité des conseillers soit de nationalité monégasque ou française.

Les membres des bureaux fédéraux devront remplir les conditions exigées au deuxième alinéa de l'article 4 de la présente ordonnance-loi... ; qu'aux termes de l'article 13 de la même ordonnance, « *les fédérations des syndicats jouissent des droits conférés aux syndicats professionnels par le chapitre II de la présente ordonnance-loi* » ; qu'aux termes de l'article 8 figurant au chapitre II de la même ordonnance, « *les syndicats jouissent de la personnalité civile, ils ont le droit d'ester en justice...* » ; qu'il résulte de ces dispositions que la décision d'ester en justice au nom d'une fédération de syndicats doit être prise par le bureau fédéral de celle-ci ;

Considérant qu'aux termes de l'article 17 alinéa 1er de l'ordonnance n° 2942 du 4 décembre 1944 portant règlement de la formation et du fonctionnement des syndicats, « *le secrétaire général... exécute les décisions du bureau sur mandat formel ; il représente le syndicat dans toutes les manifestations de la vie syndicale tant en justice que dans les relations contractuelles* » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que la décision d'ester en justice au nom d'une fédération de syndicats doit être prise par le bureau fédéral de celle-ci ;

Considérant qu'aux termes de l'article XX des statuts de l'Union des Syndicats de Monaco, approuvés par l'arrêté ministériel n° 85-324 du 31 mai 1985 susvisé, « *Dans l'intervalle des Congrès et des Comités généraux, l'Union des Syndicats de Monaco est administrée et dirigée par un Comité fédéral obligatoirement composé d'un Secrétaire général et d'un Trésorier général conformément aux dispositions de l'article 12 de l'Ordonnance-Loi n° 399 du 9 octobre 1994 modifiée par la loi n° 541 du 15 mai 1951 et d'un nombre variable de membres qui sera fixé par le Comité Général et qui devront répondre aux conditions d'éligibilité prévues à l'article 4 de l'Ordonnance-Loi n° 399 du 9 octobre 1944* » ; que le Comité fédéral de l'Union des Syndicats de Monaco constitue le bureau fédéral prévu par l'article 12 de l'ordonnance-Loi du 9 octobre 1944 susvisée ; qu'il lui appartient de délibérer sur les actions en justice intentées au nom de l'Union des Syndicats de Monaco ;

Considérant que, si l'Union des Syndicats de Monaco a intérêt à poursuivre l'annulation de l'ordonnance souveraine n° 11-159 du 24 janvier 1994, Mme B., secrétaire général de l'Union des Syndicats de Monaco, a produit, pour justifier sa qualité pour agir au nom de l'Union, non pas une délibération du Comité fédéral, mais seulement une attestation du Président de l'Union des Syndicats de Monaco, membre du Comité fédéral, certifiant que « *Madame A. B., Secrétaire Général a été habilitée le 10 février 1994 par le Comité fédéral à ester en justice aux fins de demander l'annulation de l'Ordonnance Souveraine n° 11-159 du 24 janvier 1994* » ; qu'une attestation n'équivaut pas à la délibération nécessaire pour habilitier Mme B. à ester en justice ; qu'en raison de l'insuffisance de la justification fournie, il y a lieu d'ordonner au Secrétaire général de l'Union des Syndicats de Monaco de produire la délibération du Comité fédéral l'habilitant à attaquer l'ordonnance souveraine n° 11-159 du 24 janvier 1994 telle qu'elle figure dans le registre des délibérations du Comité fédéral ainsi que tous les éléments de preuve établissant son adoption ;

© LexisNexis SA - JurisClasseur, 2019 - Tous droits réservés

## **DÉCIDE :**

### **Article 1er**

Avant dire droit, il est ordonné à l'Union des Syndicats de Monaco de produire dans un délai de quinze jours à compter de la lecture de la présente décision le registre des délibérations de son comité fédéral, contenant la délibération du 10 février 1994 ainsi que tous les éléments de preuve établissant son adoption.

### **Article 2**

Les dépens sont réservés.

### **Article 3**

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