

Tribunal Suprême, 4 juillet 2012, Dame V. L. ép. M. c/ État de Monaco

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	4 juillet 2012
<i>IDBD</i>	9267
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Loi et actes administratifs unilatéraux ; Procédure administrative

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2012/07-04-9267>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif. Recours pour excès de pouvoir. Acte administratif individuel.

Procédure

Décision contestée, rapportée par l'autorité compétente. Retrait de caractère définitif.

Non-lieu à statuer.

Recours en indemnisation

Non-lieu à statuer sur le recours en annulation.

Non-lieu à statuer sur le recours en indemnisation.

Le Tribunal Suprême,

Siégeant et délibérant en assemblée plénière

Vu la requête enregistrée au greffe général le 2 novembre 2011 et présentée par Mme V. L., épouse M., demandant au Tribunal suprême d'annuler la décision du Directeur du travail notifiée le 27 avril 2011 qui estime l'allocation d'aide publique pour privation totale d'emploi qui lui est due à un montant correspondant à une personne seule et sans enfants ; de condamner l'État de Monaco à lui verser à titre de dommages-intérêts une somme de 7 000 € en réparation de son préjudice matériel, et de 5 000 € au titre du préjudice moral ; de condamner l'État de Monaco aux entiers dépens.

Ce faire :

Attendu que, selon la requête, Mme V. L., née à Paris le 9 novembre 1972 et de nationalité française, est mariée depuis le 10 juillet 2004 avec M. R. M., de nationalité monégasque, dont elle a eu deux filles, nées à Monaco en 2005 et 2006 ; qu'elle a été employée par la Société des bains de mer du 16 juillet 2008 au 15 octobre 2009 ; que dès le 16 octobre 2009, involontairement privée d'emploi, Mme M. s'est inscrite au Service de l'emploi ; qu'elle s'est vue verser une indemnité de chômage par la Société des bains de mer du 6 novembre 2009 au 5 février 2011 ; qu'ayant présenté au Service de l'emploi une demande d'attribution d'aide publique pour privation totale d'emploi, celle-ci lui fut versée du 6 février 2011 au 14 juin 2011, Mme M. ayant alors été embauchée pour une durée de six mois par la société Monaco télécom ; que le montant de l'aide publique pour perte d'emploi ne lui fut cependant révélé que le 19 avril 2011, lorsqu'elle reçut de la Trésorerie générale des finances un avis de virement pour la période échue du 6 février au 31 mars, d'où il ressortait que le taux qui lui avait été accordé, pour un montant de 19,97 euros par jour, était celui que l'arrêté ministériel n° 2011-116 du 4 mars 2011 prévoyait pour une personne seule sans enfants à charge ; qu'étant mariée depuis 2004, et vivant en couple avec son époux et leurs deux enfants, Mme M. estima être en situation de bénéficier du taux prévu dans l'arrêté précité pour les personnes vivant en couple et ayant des enfants à charge – soit, pour deux enfants, un montant de 41,92 euros par jour ; que M. le Directeur du travail, qui la reçut avec son mari le 20 avril, lui déclara pourtant que, dans la mesure où son conjoint exerçait une activité professionnelle non salariée, il disposait à ce titre de la qualité de chef de foyer, et qu'au sens de la législation sur les prestations familiales, leurs enfants se trouvaient exclusivement à sa charge ; que le directeur du travail confirma cette interprétation par lettre recommandée du 27 avril ; que M. et Mme M., par lettre recommandée du 28 avril 2011 reçue le 3 mai, forma contre cette décision un « recours gracieux » auprès de M. le Conseiller de gouvernement pour les Affaires sociales et la santé ; qu'en accusant réception par un courrier daté du 6 juin, ce dernier indiqua que la demande formulée par Mme M. était actuellement examinée, et qu'elle obtiendrait une réponse dès que possible ; que faute de réponse, et constatant que le taux de l'aide publique qui lui avait été versée jusqu'au 15 juin 2011 demeurait celui prévu pour une personne seule et sans enfants, Mme M. décida de contester pour excès de pouvoir la décision du Directeur du travail formalisée dans la lettre du 27 avril 2011 ;

Que telle est la décision attaquée ;

Attendu que la requête commence par démontrer qu'enregistrée au greffe le 2 novembre, elle a été formée dans les délais prescrits, moins de deux mois après le rejet implicite du recours gracieux intervenu le 3 septembre 2011, ledit recours ayant été reçu par l'administration quatre mois auparavant, à la date du 3 mai ;

Attendu que la décision du 27 avril 2011 est illégale, en premier lieu, parce qu'elle a été prise par une autorité incompétente ; qu'en vertu de l'article 16 de la loi n° 871 du 17 juillet 1969, les allocations d'aide publique pour perte d'emploi « sont attribuées par décision administrative prononcée par le ministre d'État » ; que l'article 9 al 2 de l'ordonnance n° 4408 du 21 février 1970 prévue par la loi précitée précise que la décision d'attribution d'aide publique est prise « par le ministre d'État sur proposition du directeur du travail et des Affaires sociales ; la décision ministérielle est notifiée à l'intéressé (...) » ; qu'en l'espèce, ce n'est pas le Ministre d'État, mais le Directeur du travail qui a pris seul et en tant que tel la décision contestée, ainsi qu'il ressort des termes exprès de la lettre du 27 avril, où il écrit par exemple : « Je ne suis pas enclin à changer mon interprétation dans ce dossier » ; qu'il en ressort que la décision attaquée a bien été prise par une autorité incompétente.

Attendu, en second lieu, que la décision du 27 avril a été prise en violation de l'article 3 de l'ordonnance du 21 avril 1970, qui prévoit que « les majorations d'aides publiques pour personne ou enfant à charge, prévues au premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 871 du 17 juillet 1969, susvisée, bénéficient exclusivement au conjoint non travailleur et à chacun des enfants qui est à charge, au sens des législations et réglementations sur les prestations familiales » ; que la décision attaquée contrevient aussi à l'arrêté du 4 mars 2011, dont l'article 1er distingue selon que le bénéficiaire est seul, ou en couple, puis, et en fonction du nombre d'enfants à charge ; que, comme l'affirme d'ailleurs son auteur, cette décision se base sur une interprétation de l'ordonnance fondée sur l'article 16 de la loi du 28 juillet 1982 instituant un régime de prestations sociales en faveur des travailleurs indépendants, et sur l'article 7 bis de l'ordonnance-loi du 27 septembre 1944, qui lie la qualité d'enfant à charge à la notion de chef de foyer, seul ce dernier pouvant « ouvrir droit aux prestations en nature au bénéfice de l'enfant » ; que sur cette base, le Directeur du travail interprète le texte de l'ordonnance comme attribuant au mari, en tant que celui-ci exerce une activité professionnelle non salariée, la qualité de chef de foyer, ce qui implique que les enfants sont à sa seule charge, et nullement à la charge de Mme M., qui doit ainsi être considérée comme personne seule et sans enfants ; que cette interprétation est erronée, d'une part, en ce qu'elle refuse à Madame M. la qualité de personne en couple évoquée par l'article 1er de l'arrêté du 4 mars 2011, d'autre part, en ce qu'elle considère que seul l'époux de Mme M. aurait la charge des enfants alors que, comme le précise la loi n° 595 du 15 juillet 1954, l'enfant à charge est celui dont la personne « assume de façon effective et habituelle l'éducation et l'entretien », et qu'il est constant que Mme M. assume effectivement une telle charge ; qu'une telle interprétation, rattachant les enfants à charge au seul chef de foyer, serait d'ailleurs en contradiction formelle avec les articles 172 et 182 du Code civil selon lesquels les époux assument ensemble la charge de leurs enfants ; qu'une telle interprétation de l'ordonnance étant insoutenable, c'est bien en violation de celle-ci qu'a été prise la décision attaquée ;

Attendu, en troisième lieu, que la décision attaquée méconnaît les dispositions de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, prohibant toute discrimination ; qu'en réservant à l'un des deux époux des droits qu'elle refuse à l'autre, ladite décision apparaît en effet discriminatoire à l'égard de Mme M., et que par là-même, elle se trouve entachée d'illégalité ;

Attendu que cette décision illégale a causé à Mme M. un préjudice à la fois matériel et moral ; que le premier, résultant du moins perçu ainsi que des frais d'avocats engagés, est estimé à 7 000 €, et le second, dû au fait que la décision attaquée a été perçue par Mme M. comme la négation de son état de mère, à 5 000 € ;

Attendu que la contre requête de M. le Ministre d'État, déposée au greffe général le 9 janvier 2012, tend au rejet de la requête de Mme M. ; qu'elle indique que si la requête de Mme M. a été enregistrée le 2 novembre 2011, la décision attaquée avait déjà été rapportée, à cette date, par une décision de M. le Conseiller de gouvernement pour les Affaires sociales et la santé du 25 octobre 2011 ; que la décision contestée ayant été rapportée avant même le dépôt de la requête par une décision faisant pleinement droit à la demande de Mme M. et lui accordant les allocations majorées qu'elle réclamait, le Tribunal suprême ne saurait prononcer qu'un non-lieu à statuer sur le chef de la demande tendant à l'annulation de la décision ;

Attendu, en ce qui concerne les conclusions indemnitaires présentées par Mme M., que celles-ci ne remplissent pas les conditions fixées par l'article 90 B 1° de la constitution aux termes duquel le Tribunal suprême, saisi d'un recours pour excès de pouvoir, peut octroyer des indemnités qui résultent de l'annulation ; qu'en l'espèce, le Tribunal suprême étant amené à prononcer une décision de non-lieu, de telles indemnités ne sauraient être accordées ; qu'enfin, la demande indemnitaire est injustifiée, le préjudice moral avancé paraissant improbable et le préjudice matériel ayant déjà été réparé, puisque Mme M. a perçu intégralement dès le 11 novembre 2011 le différentiel des allocations d'aide publique au taux réclamé.

Attendu qu'enregistrée au greffe général le 8 février 2012, la réplique de Madame M. conteste les arguments de la contre requête tendant au prononcé d'un non-lieu à statuer ; qu'elle indique que c'est par lettre simple datée du 25 octobre 2011 que M. le Conseiller de gouvernement pour les Affaires sociales et la santé a déclaré à la requérante avoir « arbitré ce dossier en faveur de (sa) requête » ; que ce n'est que le 4 novembre 2011 que Mme M. a pu en prendre connaissance, soit le surlendemain du jour où sa requête a été enregistrée au greffe général ; qu'en outre, la décision du Directeur du travail en date du 27 avril n'a pas fait l'objet d'un retrait, qui aurait eu pour effet de l'anéantir dès l'origine et d'en effacer toutes les conséquences juridiques ; que M. le Conseiller de gouvernement, n'ayant jamais reconnu avoir été saisi d'un recours gracieux ou hiérarchique, a qualifié les demandes de Mme M. de « courrier » ou de « correspondance » et déclaré dans sa lettre du 25 octobre avoir simplement « arbitré en faveur de Mme M. » ; que par conséquent, faute d'avoir été expressément retirée, la décision du Directeur de travail subsiste, et doit faire l'objet d'une annulation par le Tribunal suprême ;

Attendu, en ce qui concerne les demandes indemnitaires, que le Tribunal suprême, devant procéder à l'annulation de la décision attaquée, rendra par là-même inopérant l'argument du Ministre d'État selon lequel les conditions requises à cet égard par l'article 90 B 1° de la constitution ne seraient pas remplies ; que même si le Tribunal suprême prononçait un non-lieu à statuer, la demande indemnitaire n'en serait pas moins recevable, la recevabilité ne dépendant pas de l'annulation de la décision attaquée, mais de ce que le Tribunal suprême a été saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre ladite décision ; que l'argument selon lequel les demandes indemnitaires seraient irrecevables pour avoir été présentées postérieurement au retrait de la décision attaquée est inopérant, la requête de Mme M. ayant été déposée au greffe général alors qu'elle ignorait l'existence du courrier de M. le conseiller de gouvernement en date du 25 octobre 2011 ; que l'État de Monaco est réputé avoir pris sur ce point une décision implicite de rejet, le recours gracieux formé par Mme M. le 3 mai 2011 étant resté sans réponse pendant quatre mois ; que l'argument selon lequel les demandes indemnitaires ne seraient pas justifiées ne peut qu'être rejeté, Mme M., suite à la décision irrégulière prise à son encontre, s'étant trouvée pendant plusieurs mois dans une situation de détresse pécuniaire difficile à assumer tant

psychologiquement que socialement, et ayant perçu ladite décision comme une injustice sociale, une offense à son couple et une insulte à son état de mère ;

Attendu que pour ces motifs, la requérante persiste dans ses conclusions, en réduisant toutefois le montant des dommages intérêts demandés au titre du préjudice matériel à 4 168,45 euros, compte tenu du versement de la somme correspondant à la différence entre les allocations initialement versées, et celles auxquelles elle avait droit ;

Attendu que la duplique de M. le Ministre d'État, enregistrée au greffe général le 9 mars 2012, tend aux mêmes fins et par les mêmes moyens que la contre requête ; qu'en ce qui concerne la décision elle-même, elle a bien disparu suite à la décision du conseiller du gouvernement en date du 25 octobre 2011, laquelle a eu pour effet d'octroyer à Mme M. une allocation majorée ; qu'en accordant rétroactivement à Mme M. l'allocation demandée par celle-ci, la décision du 25 octobre a procédé, non à un simple arbitrage, mais à un véritable retrait de la décision du 27 avril 2011 ; que la requête de Mme M., dirigée contre un acte ayant disparu de l'ordonnancement juridique, ne peut conduire qu'à un non-lieu à statuer ;

Attendu qu'en ce qui concerne les conclusions indemnitaires formées par Mme M., il est de jurisprudence constante que les conclusions indemnitaires accompagnant une requête en annulation sur le fondement de l'article 90 B, 1° de la Constitution ne peuvent être accueillies que lorsque l'annulation a effectivement été prononcée ; qu'en cas de rejet ou de non-lieu à statuer, les conclusions indemnitaires connaissent le même sort ; que du reste, les prétentions de Mme M. n'apparaissent aucunement fondées.

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution du 17 décembre 1962, notamment son article 90-B ;

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

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et particulièrement, son article 14 ;

Vu la loi n° 871 du 17 juillet 1969 ;

Vu l'ordonnance n° 4408 du 21 février 1970 ;

Vu l'arrêté ministériel n° 2011-116 du 4 mars 2011 ;

Vu la décision de M. le Conseiller de gouvernement pour les Affaires sociales et la santé du 25 octobre 2011 ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 19 avril 2012 ;

Vu l'Ordonnance du 3 mai 2012 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du 28 juin 2012 ;

Oùï M. Frédéric Rouvillois, membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Maître Pasquier-Ciulla, avocat-défenseur, pour Mme V. L., épouse M. ;

Oùï Maître Molinié, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation français, pour l'État de Monaco ;

Oùï M. le Procureur général en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que Mme V. L., épouse M., demande au Tribunal Suprême d'annuler la décision du Directeur du travail, notifiée le 27 avril 2011, estimant l'allocation d'aide publique pour privation totale d'emploi à un montant correspondant à une personne seule et sans enfants, de condamner l'État de Monaco à lui verser, à titre de dommages-intérêts, une somme de 7 000 € en réparation de son préjudice matériel, et une somme de 5 000 € à titre du préjudice moral, enfin, de condamner l'État de Monaco aux entiers dépens ;

Considérant que la décision attaquée de M. le Directeur du travail a été rapportée par une décision de M. le Conseiller de gouvernement pour les Affaires sociales et la santé du 25 octobre 2011, portée à la connaissance de Mme L., épouse M., le 4 novembre 2011, faisant pleinement droit à la demande de Mme M. et lui accordant les allocations majorées qu'elle réclamait ;

Considérant qu'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une décision administrative n'a d'autre objet que d'en faire prononcer l'annulation avec effet rétroactif ; que si, avant que le juge ait statué, l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif, il emporte alors disparition rétroactive de l'ordonnancement juridique de l'acte contesté, ce qui conduit à ce qu'il n'y ait plus lieu pour le juge de la légalité de statuer sur le mérite de la requête dont il était saisi ; que tel est le cas en l'espèce ;

Considérant que l'article 90, B, 1° de la Constitution du 17 décembre 1962 dispose : « En matière administrative, le Tribunal Suprême statue souverainement (...) sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des diverses autorités administratives et les Ordonnances Souveraines prises pour l'exécution des lois, ainsi que sur l'octroi des indemnités qui en résultent » ; que le non lieu à statuer, tout comme le rejet au fond des conclusions aux fins d'annulation, entraîne par voie de conséquence le rejet des conclusions aux fins d'indemnisation.

DÉCIDE :

Article 1er

Il n'y a pas lieu de statuer sur la requête en annulation.

Article 2

Les conclusions de la requête tendant à l'octroi d'une indemnité sont rejetées.

Article 3

Les dépens sont mis à la charge de l'État de Monaco.

Article 4

Expédition de la présente décision sera transmise à SE. M. le Ministre d'État.