

## Tribunal Suprême, 18 février 2019, Monsieur M.S. c/ le Ministre d'État et la Caisse autonome de retraite

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	18 février 2019
<i>IDBD</i>	17974
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Procédure administrative ; Justice (organisation institutionnelle) ; Protection sociale ; Compétence

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2019/02-18-17974>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Recours en appréciation de validité - Acte administratif réglementaire

### Recours en appréciation de validité

Constitution, article 90.B.3° - Compétence du Tribunal Suprême relative aux recours en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives - Directeur de la Caisse autonome de retraite statuant sur des situations individuelles - Autorité administrative au sens de l'article 90.B.3° de la Constitution (non) - Incompétence du Tribunal Suprême au regard des décisions du Directeur

Compétence du Tribunal Suprême pour se prononcer sur la validité de l'arrêté ministériel d'approbation du Règlement intérieur - Article 4 du Règlement intérieur non dérogatoire à l'article 1er de la loi - Validité des autres dispositions de l'arrêté ministériel précisant les modalités d'application des dispositions légales

### Caisse autonome de retraite

Loi n° 455 du 27 juin 1944 sur les retraites des salariés - Compétence de la Commission administrative contentieuse au regard des décisions du Directeur de la Caisse autonome de retraite et du Chef de service de liquidation des pensions

---

## LE TRIBUNAL SUPRÊME

*Siégeant et délibérant en assemblée plénière*

**Vu la requête** présentée par Monsieur M.S., enregistrée au Greffe Général le 23 avril 2018 sous le numéro TS 2018-13, tendant à ce que soient déclarés illégaux l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la Caisse autonome des retraites et l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015 l'ayant approuvé, ainsi que la décision de rejet du 17 juillet 2017 prise par le Directeur des Caisses sociales et la décision du 18 mai 2017 prise par le chef de service de liquidation des pensions des Caisses sociales, d'une part, et à la condamnation des Caisses sociales aux entiers dépens, d'autre part ;

### CE FAIRE :

Attendu que depuis le 18 juillet 2013, date anniversaire de ses soixante ans, M. S. percevait de la Caisse autonome de retraites (C.A.R.) une pension de retraite s'élevant, début 2017, à 712,62 euros par mois ; que par lettre simple n° GA - 201705181167 en date du 18 mai 2017, Mme C.R., chef du service de liquidation des pensions des Caisses sociales de Monaco, l'a informé que le paiement de ses arrérages de retraite C.A.R. était suspendu à compter du 1er mai 2017 et qu'elle allait demander la restitution des mensualités de pension servies de janvier 2016 à avril 2017, soit la somme de 11.041,92 euros, et ce au motif que depuis le « *1er janvier 2016, le Règlement Intérieur de la C.A.R. [l'article 4 modifié dudit règlement tel qu'approuvé par l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015, J.M. du 20/11/2015] prévoit que le retraité ne peut cumuler sa pension avec une activité lorsqu'il exerce des activités de gestion, de direction ou de gérance pour le compte d'une société commerciale dont le siège est établi à l'étranger et lorsqu'il emploie du personnel* », alors qu'il ne lui est pas reproché l'emploi de personnel, M. S. n'employant aucun salarié ; que par lettre recommandée avec accusé de réception du 3 juillet 2017, M. S. a saisi le Directeur des Caisses sociales de Monaco d'un recours hiérarchique contre la décision précitée de suspension du paiement de sa pension ; que par lettre recommandée avec accusé de réception du 17 juillet 2017, le Directeur des Caisses sociales de Retraite a rejeté son recours hiérarchique, tout en précisant qu'il avait la possibilité d'interjeter appel de sa décision devant la Commission Administrative Contentieuse de la C.A.R. ; que par lettre recommandée avec accusé de réception du 25 juillet 2017, M. S. a saisi ladite Commission de la décision de rejet précitée du 17 juillet 2017 ; que par une décision du 19 février 2018, la Commission Administrative Contentieuse de la C.A.R. a sursis à statuer sur la contestation de M. S. et renvoyé celui-ci à saisir le Tribunal Suprême d'un recours en appréciation de validité, d'une part, de l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la C.A.R. et de l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015 l'ayant approuvé, d'autre part, de la décision de rejet du 17 juillet 2017 prise par le Directeur des Caisses sociales et fondée sur la décision du 18 mai 2017 du chef du service de liquidation des pensions des Caisses sociales de Monaco ;

Attendu qu'à l'appui de sa requête, sur la légalité de l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la C.A.R. fixant de nouvelles conditions pour prétendre à l'anticipation de la liquidation des droits à pension de retraite avant 65 ans, en même temps que l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015 approuvant ledit article, il estime que celles des nouvelles dispositions de l'article 4 qui visent à fixer les modalités d'application de l'article 1er de la loi n° 455 modifiée sur les retraites des salariés ne pouvaient être prises que par Ordonnance souveraine quand celles qui visent à les modifier ne pouvaient être prises que par la loi, et que l'évolution du régime de retraite ne peut intervenir, selon l'article 46 de la loi n° 455, qu'après un réexamen d'ensemble de celui-ci et non par la modification critiquée du Règlement intérieur de la C.A.R. ;

Attendu que la décision de rejet du 17 juillet 2017 prise par le Directeur des Caisses sociales et la décision du 18 mai 2017 prise par le chef de service de liquidation des pensions des Caisses sociales sont illégales comme ayant été prises en

application de textes précités eux-mêmes entachés d'illégalité, d'une part, et qu'elles portent atteinte à ses droits acquis, d'autre part, en faisant application des nouvelles dispositions, entrées en vigueur le 1er janvier 2016, de l'article 4 du Règlement intérieur de la C.A.R. à son titre de pension anticipée qui avait pris effet depuis le 18 juillet 2013 ;

**Vu la contre-requête** enregistrée au Greffe Général le 26 avril 2018 par laquelle le Ministre d'État conclut à ce que l'article 4 nouveau du Règlement intérieur de la C.A.R. et l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015 approuvant ledit article soient déclarés légaux, que le Tribunal Suprême se déclare incompétent pour connaître du recours en appréciation de validité en tant qu'il est dirigé contre la décision de rejet du 17 juillet 2017 prise par le Directeur des Caisses sociales et la décision du 18 mai 2017 prise par le chef du service de liquidation des pensions des Caisses sociales, et, subsidiairement, déclare ces dernières légales, ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu, tout d'abord, que l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la C.A.R. disposant que doivent figurer au nombre des activités professionnelles non cumulables avec la retraite les « *activités de gestion, de direction ou de gérance d'une société dont le siège est établi à l'étranger* » se borne à compléter les modalités de mise en œuvre de l'article 1er de la loi n° 455 et que le législateur n'était pas le seul compétent pour édicter ces précisions, étant ajouté que l'article 46 de ladite loi ne concerne que l'hypothèse d'un réexamen global du régime des retraites ; que la différence introduite entre les retraités exerçant une activité au sein d'une société monégasque et les retraités exerçant une activité au sein d'une société étrangère n'est pas discriminatoire, les situations étant distinctes ;

Attendu, ensuite, que les dispositions de l'article 4 modifié dudit Règlement intérieur qui complètent les modalités de mise en œuvre de l'article 1er de la loi n° 455 ont été prises par l'autorité compétente, dès lors que l'Ordonnance souveraine n° 3.731 du 28 juillet 1948 a délégué la détermination de certaines de ses modalités de mise en œuvre au pouvoir réglementaire ministériel en prévoyant l'établissement d'un règlement intérieur de la C.A.R. approuvé et modifié par arrêté ministériel ; que la disposition contestée est venue compléter l'article 1er de la loi n° 455 en ce qui concerne l'interdiction du cumul emploi/retraite avant 65 ans afin d'y assujettir les retraités exerçant certaines activités au sein d'une société établie à l'étranger, qui jusque-là échappaient trop facilement au contrôle de cette interdiction ; qu'enfin, le Tribunal Suprême reconnaît le pouvoir réglementaire ministériel compétent en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires précisant les conditions de mise en œuvre de principes législativement institués (T.S., 8 mars 2005, Sieur Gaziello, publié au recueil) ;

Attendu, enfin, que le Tribunal Suprême n'est pas compétent pour apprécier la légalité de la décision de rejet du 17 juillet 2017 prise par le Directeur des Caisses sociales et de la décision du 18 mai 2017 prise par le chef du service de liquidation des pensions des Caisses sociales, dans la mesure où ce contentieux est attribué à la Commission administrative contentieuse par les articles 1er et 20 de la loi n° 455 ; que, subsidiairement, tout d'abord, ces décisions ne sauraient être illégales par voie de conséquence comme prises sur le fondement de l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la C.A.R. et de l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015 approuvant ledit article, dès lors que ceux-ci sont légaux ; qu'ensuite, ces décisions ne sauraient davantage être entachées d'une violation des droits acquis de M. S., dès lors que seules les mensualités de retraite postérieures à l'entrée en vigueur le 1er janvier 2016 des dispositions de l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la C.A.R. lui ont été réclamées et qu'il ne peut se prévaloir d'un droit acquis au versement de sa pension de retraite jusqu'à 65 ans au seul motif que l'activité professionnelle exercée n'était pas celle mentionnée à l'article 1er de la loi n° 455 au jour de la liquidation de sa pension ;

**Vu le mémoire** en intervention déposé au Greffe Général le 26 juin 2018, par lequel la Caisse autonome des retraites conclut à ce que l'article 4 nouveau du Règlement intérieur de la C.A.R. et l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015 approuvant ledit article soient déclarés légaux, que le Tribunal Suprême se déclare incompétent pour connaître du recours en appréciation de validité en tant qu'il est dirigé contre la décision de rejet du 17 juillet 2017 prise par le Directeur des Caisses sociales et de la décision du 18 mai 2017 prise par le chef du service de liquidation des pensions des Caisses sociales, et, subsidiairement, déclarer ces dernières légales, ainsi qu'à la condamnation du requérant aux entiers dépens ;

Attendu que la Caisse autonome des retraites s'associe en tous points à l'argumentation développée par l'État de Monaco dans sa contre-requête ;

**Vu la réplique** déposée au Greffe Général le 23 juillet 2018 par lequel M. S. conclut aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la C.A.R. modifie bien l'article 1er de la loi n° 455 sur le fondement duquel sa pension de retraite avait été liquidée depuis le 18 juillet 2013, en tant qu'il interdit à compter du 1er janvier 2016 la perception anticipée de sa pension ; que ces dispositions sont illégales dès lors qu'elles n'ont pas été prises par une autorité compétente ;

Attendu que, selon M. S., la compétence d'attribution du Tribunal Suprême résultant du 3° du B de l'article 90 de la Constitution s'oppose à ce que la Commission Contentieuse de la C.A.R. apprécie la légalité de la décision de rejet du 17 juillet 2017 prise par le Directeur des Caisses sociales et de la décision du 18 mai 2017 prise par le chef du service de liquidation des pensions des Caisses sociales ; qu'il ajoute qu'elles sont illégales par voie de conséquence de l'illégalité alléguée de l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la C.A.R. et de l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015 approuvant ledit article et qu'elles portent atteinte à ses droits acquis ;

**Vu la duplique** déposée au Greffe Général le 24 août 2018 par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que M. S. a bénéficié depuis le 18 juillet 2013 d'une pension anticipée de retraite parce qu'il s'est abstenu d'indiquer qu'il exerçait une activité de gestion d'une société commerciale avant sa déclaration sur l'honneur du 13

février 2017, et non parce que l'article 4 du Règlement intérieur de la C.A.R. aurait modifié l'article 1er de la loi n° 455 ; que la compétence d'attribution du Tribunal Suprême relative aux actes réglementaires ne s'étend pas au contentieux des décisions individuelles d'application, qui relèvent de la compétence de la Commission Contentieuse de la C.A.R. ; qu'enfin, M. S. ne peut pas revendiquer l'application des dispositions de l'article 4 du Règlement Intérieur de la C.A.R. qui fixe le montant des revenus professionnels moyens en-deçà duquel le cumul emploi-retraite est autorisé comme correspondant à une activité professionnelle « *partielle ou épisodique* », dès lors qu'il n'établit pas que la direction de la société commerciale dont il est le président aurait été confiée à un autre organe ni, par voie de conséquence, que ses activités de président, même bénévoles, peuvent être regardées comme exercées de manière partielle ou épisodique ;

**Vu le nouveau mémoire** en intervention enregistré au Greffe Général le 24 août 2018, par lequel la Caisse autonome des retraites conclut au rejet par les mêmes moyens que son mémoire en intervention ;

Attendu que la Caisse autonome des retraites s'associe en tous points à l'argumentation développée par l'État dans sa duplique ;

#### **SUR CE :**

Vu les actes dont il est demandé au Tribunal Suprême d'apprécier la validité ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90 B ;

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

Vu l'Ordonnance souveraine n° 3.731 du 28 juillet 1948 fixant les modalités d'application de la loi n° 455 du 27 juin 1947 modifiée, sur les retraites des salariés ;

Vu la loi n° 455 du 27 juin 1947 modifiée, sur les retraites des salariés ;

Vu l'Ordonnance du 24 avril 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Martine LUC-THALER, Membre titulaire, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 3 septembre 2018 ;

Vu l'Ordonnance du 21 décembre 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 1er février 2019 ;

Oùï Madame Martine LUC-THALER, Membre titulaire du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Madame le Procureur Général en ses conclusions ;

Oùï Maître Gaston CARRASCO, Avocat au barreau de Nice pour Monsieur S. ;

Oùï Maître François MOLINIÉ, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour l'État de Monaco et pour la Caisse autonome de retraites ;

#### **APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ**

Considérant que par décision du 19 février 2018, la Commission administrative contentieuse de la Caisse autonome de retraite a sursis à statuer sur la demande de M. M. S. et l'a renvoyé à saisir le Tribunal Suprême d'un recours en appréciation de validité, d'une part, de l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la Caisse autonome des retraites et de l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015 l'ayant approuvé, d'autre part de la décision de rejet du 17 juillet 2017 prise par le Directeur des Caisses sociales et de la décision du 18 mai 2017 prise par le chef du service de liquidation des pensions des Caisses sociales ;

*Sur la compétence du Tribunal suprême*

Considérant que le 3° du B de l'article 90 de la Constitution attribue au Tribunal Suprême compétence pour se prononcer sur « *les recours en appréciation de validité des décisions des diverses autorités administratives et des ordonnances souveraines prises pour l'exécution des lois* » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la loi n° 455 du 27 juin 1947 sur les retraites, la Caisse autonome des retraites est chargée du service des pensions et jouit de la « *capacité civile* » ; qu'il résulte de l'article 10 de l'Ordonnance n° 3.731 du 28 juillet 1948 modifiée que le Règlement intérieur de la Caisse n'acquiert force obligatoire qu'après approbation par arrêté ministériel ; que les décisions par lesquelles le directeur de la Caisse se prononce sur les situations individuelles des ressortissants de la Caisse ne sont pas, eu égard à leur nature, des décisions prises par une autorité administrative au sens de l'article 90 de la Constitution ; que, dès lors, ainsi que le soutient le Ministre d'État, il n'appartient pas au Tribunal Suprême de se prononcer sur la validité de ces décisions ;

Considérant qu'en revanche, le Tribunal Suprême est compétent pour se prononcer sur la validité de l'arrêté ministériel approuvant le Règlement intérieur de la Caisse ;

*Sur la validité de l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015 ayant approuvé l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la Caisse autonome des retraites*

Considérant, d'une part, qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 1er de la loi n° 455 du 27 juin 1947 modifiée sur les retraites des salariés, « *le service des pensions liquidées avant l'âge de soixante-cinq ans est suspendu jusqu'à cet âge dans le cas d'exercice d'une activité professionnelle et pendant la durée de cet exercice. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable en cas d'activité professionnelle partielle ou épisodique ne présentant qu'un caractère d'appoint* », limité à la moitié du SMIC ; qu'en prévoyant que « *le service de la pension de retraite est suspendu lorsque le retraité (...) exerce*

*des activités de gestion, de direction ou de gérance pour le compte d'une société dont le siège est établi à l'étranger*», l'article 4 modifié du Règlement intérieur ne peut être regardé comme ayant entendu déroger au principe fixé par l'article 1er de la loi précitée selon lequel il n'y a pas lieu à suspension lorsque l'activité professionnelle partielle ou épisodique ne présente qu'un caractère d'appoint ;

Considérant, d'autre part, que les autres dispositions de l'article 4 modifié du Règlement intérieur de la Caisse autonome des retraites se bornent à préciser les modalités d'application de l'article 1er de la loi susvisée n° 455 telles qu'elles ont été définies par l'ordonnance n° 3.731 du 28 juillet 1948, sans les méconnaître ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. S. n'est pas fondé à soutenir que l'arrêté n° 2015-688 du 12 novembre 2015 approuvant le Règlement intérieur ne serait pas valide ; qu'il reviendra à la Commission administrative contentieuse de se prononcer, au regard de ce qui précède, sur la légalité des décisions prises par le Directeur des Caisses sociales et le chef du service de liquidation des pensions ;

## **DÉCIDE :**

### **Article 1er**

Sous la réserve énoncée au 5e considérant ci-dessus, il est déclaré que l'arrêté ministériel n° 2015-688 du 12 novembre 2015 en tant qu'il approuve les modifications apportées à l'article 4 du Règlement intérieur de la Caisse autonome des retraites est valide.

### **Article 2**

Le surplus de la requête est rejeté.

### **Article 3**

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

### **Article 4**

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