

## **Tribunal Suprême, 29 février 2000, Union des Syndicats de Monaco et le Syndicat des Agents Hospitaliers c/ Ministre d'État**

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	29 février 2000
<i>IDBD</i>	26721
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématiques</i>	Public - Général ; Établissement public

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2000/02-29-26721>

**LEGIMONACO**

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

## Abstract

### Compétence

Contentieux administratif - Acte administratif - Ordonnance Souveraine constituant un acte réglementaire - Recours en annulation - Recevabilité du recours

### Établissements publics

Agents - Participation au fonctionnement de l'établissement public

### Procédure

Qualité pour agir - Fédération de syndicats

---

## Le Tribunal Suprême,

*Siégeant et délibérant en formation plénière et statuant en matière administrative,*

Vu la requête présentée par l'Union des Syndicats de Monaco et le Syndicat des Agents Hospitaliers, enregistrée au greffe général de la Principauté de Monaco le 2 août 1999 et tendant à l'annulation de l'Ordonnance Souveraine n° 14 033 du 29 mai 1999 portant création d'un Comité Technique d'Établissement au Centre Hospitalier Princesse Grace, publiée au Journal de Monaco du 4 juin 1999 ;

### CE FAIRE :

Attendu que le Syndicat des Agents Hospitaliers a sollicité la création d'un Comité Technique d'Établissement pour associer le personnel du Centre Hospitalier Princesse Grace au fonctionnement de l'établissement ; que, répondant à cette demande, le Gouvernement princier lui a soumis en juin 1998 un projet d'Ordonnance Souveraine s'inspirant pour l'essentiel des dispositions pertinentes du code français de la santé publique ; que le Syndicat a alors exprimé des réserves concernant en particulier la composition de ce Comité ; que l'Ordonnance Souveraine n° 14 033 du 29 mai 1999 a créé le Comité : que l'Union des Syndicats de Monaco et le Syndicat des Agents Hospitaliers, considérant que les modifications qu'elle comporte par rapport au projet conduisent en violation de la loi et par détournement de pouvoir à « *vider* » la création du Comité « *de sa raison d'être et de toute efficacité* », demandent l'annulation de l'Ordonnance Souveraine dans son intégralité ;

qu'en effet, l'Ordonnance attaquée viole la loi et des libertés fondamentales en disposant que « *les quatorze élus titulaires représentant le personnel de service aux Commissions Paritaires* » siègent de droit au Comité Technique d'Établissement, sans prévoir d'élections propres pour leur désignation ; que les Commissions Paritaires ne pouvant connaître que de questions individuelles, chaque membre a été élu eu égard à sa représentativité par rapport au personnel de sa catégorie et à ses compétences par rapport aux fonctions qu'il est appelé à remplir dans ce domaine particulier de la carrière de chacun ; qu'inversement, le Comité doit connaître de questions générales ; qu'en outre, un élu à la Commission Paritaire peut être « *en porte-à-faux* » face à des intérêts individuels ou collectifs qui peuvent être contradictoires : que la possibilité de délégation unique des personnels dans toutes les structures existantes n'est prévue par aucun texte ; que, par contre, les textes organisent une élection spécifique pour chaque institution représentative du personnel ; qu'ainsi l'Ordonnance attaquée « *viole non seulement l'arrêté ministériel n° 86-620 du 10 novembre 1986, l'Ordonnance Souveraine n° 7 464 du 28 juillet 1982, mais encore les règles applicables au mandat « notamment » électoral « et en particulier les articles 1823 (et suivants) et 1828 (et suivants) du Code civil* » : que le mandat ne peut être modifié que par la seule volonté du mandant sans autrement porter atteinte à la liberté fondamentale dont dispose chaque individu du libre choix de son mandataire, de se proposer lui-même pour intervenir en tant que tel et de déterminer l'étendue de la mission de celui-ci ; que seuls les agents titulaires seront représentés à l'exclusion des stagiaires et des contractuels ; que la représentativité nécessaire pour les Commissions Paritaires et pour le Comité Technique d'Établissement ne peut avoir la même base, la première étant fondée sur la notion de grade et de groupe professionnel alors que pour la seconde la notion de catégories de rémunération doit être retenue pour que l'ensemble du personnel soit équitablement représenté ; que le nombre de représentants du personnel aux Commissions Paritaires est de douze, alors qu'il est de quatorze au Comité Technique d'Établissement ; que les modalités de choix et la durée du mandat de deux membres de la Commission Médicale d'Établissement ne sont pas précisées ; qu'aucune disposition ne prévoit l'aménagement des heures de délégation nécessaires aux membres du Comité pour remplir leurs fonctions ; qu'enfin, le directeur peut être accompagné de collaborateurs de son choix sans que leur nombre soit précisé, au risque d'entraîner un déséquilibre dans les débats ; qu'en conséquence, il convient déjà d'annuler les dispositions de la section « *composition* » (articles 2 à 5) de l'Ordonnance attaquée ;

que par « *omission ou adjonction* » par rapport au projet soumis au Syndicat des Agents Hospitaliers et sans qu'il ait été tenu compte de leurs remarques, l'Ordonnance ne fait que créer un « *semblant* » de Comité ; qu'en effet, quant au fonctionnement et aux attributions du Comité, alors que le projet était quasiment calqué sur les dispositions des articles L. 714-17 et suivants du Code français de la santé publique, on constate : - 1° que le deuxième alinéa de l'article 11 instituant comme en France une publicité par voie d'affichage des « *avis et vœux* » du Comité a été supprimé alors que l'information du personnel est une condition de sa participation ; - 2° qu'il a été ajouté un troisième alinéa à l'article 14

prévoyant « *la consultation* » au Secrétariat de la Direction de « *certaines documents* » qui, en raison de « *leur contenu ou de leur volume* », ne seraient pas communicables, avec pour conséquence des difficultés pratiques de consultation qui ne peuvent être justifiées par le coût ou par l'obligation normale de discrétion professionnelle ; - 3° qu'enfin, à la différence du projet, l'article 16 n'inclut plus le « *Bilan social* » dans la liste des matières sur lesquelles le Comité doit être obligatoirement consulté, alors qu'il s'agit d'un aspect particulièrement important de la vie d'un établissement ; qu'outre le détournement de pouvoir, l'absence de négociations avec le Syndicat sur ces trois points rend illusoire et en conséquence viole l'article 28 de la Constitution selon lequel « *toute personne peut défendre les droits et intérêts de sa profession ou de sa fonction par l'activité syndicale* », de même qu'y contrevient l'exclusion de la représentativité syndicale dans le Comité, alors qu'à l'évidence les fonctions de ce Comité relèvent aussi de son domaine d'action ;

Vu la contre-requête présentée au nom du Ministre d'État, déposée le 30 septembre 1999 et concluant au rejet de la requête aux motifs

que la requête est irrecevable en tant qu'elle émane de l'Union des Syndicats de Monaco, car la création d'un Comité Technique d'Établissement « *ne la concerne pas directement mais ne concerne qu'un seul syndicat, auquel elle ne saurait se substituer* » ;

qu'en ce qui concerne le mode de désignation du personnel, l'Ordonnance Souveraine attaquée ne saurait méconnaître des normes d'un rang inférieur ou égal dans la hiérarchie normative ; qu'aucun texte n'impose à l'autorité compétente d'instituer une procédure d'élection spécifique pour cette désignation ; que le principe de représentativité n'a pas été méconnu puisque les représentants du personnel aux Commissions Paritaires sont directement élus par le personnel et qu'il n'est pas affecté par les différences pouvant exister entre les missions des commissions paritaires et celles du Comité Technique d'Établissement ; que si les Commissions Paritaires sont organisées en fonction des notions de grade et de groupe professionnel, rien n'obligeait que les représentants du personnel soient désignés en fonction des catégories de rémunération qui d'ailleurs se retrouvent en partie dans les premières ; que la prétendue violation des articles 1823 et 1828 du Code civil reposent sur une confusion délibérée entre le mandat civil et le mandat électif, le second ayant précisément pour caractéristique de ne pas être, à la différence du premier, un mandat impératif ; que la désignation des deux membres de la Commission Médicale d'Établissement devant siéger au sein du Comité, relève de la compétence exclusive de la Commission ; que la possibilité pour le Directeur d'être accompagné par des collaborateurs n'est pas de nature à entraîner un déséquilibre au sein de ce Comité dès lors que les représentants du personnel constituent quatorze des dix-sept membres et que seuls ces dix-sept membres ont voix délibérative ; que l'aménagement du temps de travail pour permettre aux représentants de remplir leurs fonctions fait l'objet de l'article 14, alinéa 1 de l'Ordonnance attaquée qui prévoit que « *toutes facilités doivent être données aux membres du Comité pour exercer leurs fonctions* » ;

que l'Ordonnance attaquée n'est entachée ni de détournement de pouvoir ni de violation de l'article 28 de la Constitution ; qu'en l'absence de convention franco-monégasque prévoyant une harmonisation des législations sur ce point, l'Ordonnance Souveraine n'est pas tenue de reproduire le modèle français du Comité Technique d'Établissement ; que rien ne l'oblige à prendre en considération les observations formulées par le Syndicat des Agents Hospitaliers sur le projet ; que les « *adjonctions* » ou « *omissions* » constatées sont sans influence sur sa légalité ; qu'en effet, si la publicité par voie d'affichage des « *avis et vœux* » n'est plus expressément prévue, elle n'est pas pour autant interdite par l'article 11 et peut être réalisée par le Syndicat de sa propre initiative ; que les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 14 relatives à la consultation au Secrétariat de certains documents, ne portent pas atteinte au droit des membres du Comité d'en avoir communication ; qu'enfin, la suppression du « *bilan social* » des matières sur lesquelles le Comité doit être obligatoirement consulté n'est pas de nature à priver les représentants du personnel de se prononcer sur les divers aspects de ce bilan visés expressément par l'article 16 ;

qu'en toute hypothèse les requérants s'étant bornés à critiquer certaines dispositions de l'Ordonnance Souveraine attaquée, et n'ayant jamais soutenu que ces dispositions seraient indivisibles avec les autres dispositions de l'Ordonnance Souveraine, non contestée par eux, leurs conclusions tendant à l'annulation intégrale de l'Ordonnance Souveraine n° 14 033 ne peuvent qu'être écartées.

Vu la réplique présentée par l'Union des Syndicats de Monaco et le Syndicat des Agents Hospitaliers, déposée le 2 novembre 1999, tendant aux mêmes fins que la requête, par les mêmes moyens et en outre par les motifs que le Comité Technique d'Établissement tel qu'il a été institué par l'Ordonnance attaquée, n'est pas destiné à associer le personnel du Centre Hospitalier Princesse Grace au fonctionnement de l'Établissement, mais tout au contraire à permettre à la direction de faire « *entériner* », indirectement, par le personnel, l'importante restructuration des services en cours ; que l'Union des Syndicats de Monaco a intérêt à agir chaque fois que son action a pour but la réalisation d'un des objectifs fixés par l'article II de ses Statuts, même si cette action vise des faits qui, à un moment donné, ne concernent qu'un des syndicats adhérent ; qu'en ce qui concerne les modalités de désignation des membres du Comité, à chaque institution représentative de l'ensemble du personnel doit correspondre une élection spécifique, comme il a été fait lorsqu'il s'est agi de désigner des représentants du personnel pour siéger au Conseil d'Administration (Ordonnance Souveraine n° 11 894 du 12 mars 1996 et arrêté ministériel n° 96-21 du 22 janvier 1996) ; que le mode de représentation retenu entraîne une sur-représentativité des cadres et donc une rupture d'égalité en violation notamment des articles 17, 25 et 28 de la Constitution, alors que le Centre Hospitalier ne compte que 150 cadres pour 1 400 autres agents ; que la désignation des deux membres de la Commission médicale ne relève pas « *de la compétence exclusive* » de celle-ci puisqu'elle n'a pas été prévue par l'article 5 de l'Ordonnance Souveraine n° 5 095 du 14 février 1973 la régissant ; que la possibilité pour le directeur d'être accompagné de collaborateurs crée une disparité, pareille possibilité n'étant pas reconnue aux représentants du personnel ; qu'en matière de publicité « *des avis et des vœux* », seule est prévue l'information qui peut être donnée par le président du Comité, c'est-à-dire le directeur ; que ceci est d'autant plus inquiétant que l'article 15 de l'Ordonnance attaquée rappelle « *l'obligation de discrétion professionnelle* »

des membres du Comité et qu'il conviendrait donc que la publicité soit expressément prévue pour que soit respectée la liberté syndicale des membres du personnel ; qu'enfin, si certaines dispositions ont été plus spécialement critiquées, leur nombre est tel que, si l'annulation ne portait que sur celles-ci, le reste de l'Ordonnance n'aurait plus aucune raison d'être et le Comité Technique d'Établissement ne pourrait en aucune façon fonctionner.

Vu la duplique présentée par le Ministre d'État et déposée le 3 décembre 1999, tendant aux mêmes fins que la contre-requête, par les mêmes moyens et, en outre, par les motifs que la requête en tant qu'elle émane de l'Union des Syndicats de Monaco est irrecevable car même si, comme il est soutenu, son intérêt à agir peut n'être que moral ou indirect, l'Union ne représente en l'espèce un tel intérêt et moins encore un intérêt identique à celui du Syndicat des Agents Hospitaliers : qu'il n'existe aucun principe général ni aucun texte exigeant que chaque institution représentative du personnel procède d'une élection spécifique, a fortiori lorsqu'il s'agit d'une institution consultative créée dans le seul but de développer une gestion concertée du service ; qu'à supposer même que le mode de désignation ait pour effet une surreprésentation des cadres, l'Ordonnance Souveraine ne serait pas entachée d'illégalité dès lors qu'une stricte proportionnalité n'est pas exigée, que la représentativité des salariés non cadre est en tout état de cause assurée et qu'ils disposent même d'un nombre de représentants majoritaires, comme le reconnaissent les requérants ; que l'allégation de détournement de pouvoir n'a pas été établie ;

Vu l'Ordonnance Souveraine attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 5 095 du 14 février 1973 sur l'Organisation et le fonctionnement du Centre Hospitalier Princesse Grace, modifiée ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 7 464 du 28 juillet 1982 portant statut du personnel de service du Centre Hospitalier Princesse Grace ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 11 819 du 2 janvier 1996 sur l'organisation et le fonctionnement du Centre Hospitalier Princesse Grace ;

Vu l'Ordonnance constitutionnelle du 19 décembre 1962, notamment son Titre III et son article 28 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2 984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu l'Ordonnance, en date du 19 janvier 2000 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du 29 février 2000 ;

Ouï Monsieur Maurice Torrelli, Vice-Président du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Ouï Maître Rieu, avocat au Barreau de Nice, pour l'Union des Syndicats de Monaco et le Syndicat des Agents Hospitaliers ;

Ouï Maître Molinié, avocat aux Conseils, pour l'État de Monaco ;

Ouï Monsieur le Procureur Général ;

*Après en avoir délibéré,*

*Sur la recevabilité :*

Considérant la fin de non-recevoir opposée par le Ministre d'État à la requête en tant qu'elle émane de l'Union des Syndicats de Monaco ; que cette dernière ne serait pas recevable à contester une mesure qui, non seulement ne la concerne pas directement, mais n'intéresse qu'un seul syndicat auquel elle ne saurait se substituer ;

Considérant qu'une fédération de syndicats a qualité pour former un recours pour excès de pouvoir contre toute décision réglementaire de nature à porter préjudice aux intérêts qu'elle a pour objet de défendre alors même que la mesure en question est applicable à des personnels appartenant à un des syndicats fédérés, dès lors qu'elle agit conjointement avec ce syndicat ; qu'il résulte de ce qui précède que la fin de non-recevoir opposée par le Ministre d'État doit être écartée ;

*Au fond :*

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens du recours ;

Considérant qu'aux termes de l'article 2, troisième tiret de l'Ordonnance Souveraine n° 14 033 du 29 mai 1999, le Comité Technique d'Établissement comprend « - les quatorze élus titulaires représentant le personnel de service aux Commissions Paritaires » ; qu'au vu de l'article 21 de l'Ordonnance Souveraine n° 7 464 du 28 juillet 1982 portant statut du personnel de service du Centre Hospitalier Princesse Grace, « il est institué quatre Commissions Paritaires » ; que l'article 22 alinéa 1er de ladite Ordonnance dispose : « les Commissions visées à l'article 21 correspondent aux catégories ci-après indiquées, composées, chacune, de trois groupes réunissant les grades et emplois du personnel de service » et que d'après son article 23, alinéa 3, « chacun des groupes de grades ou emplois constituant les catégories visées à l'article 22 élit un représentant titulaire et un suppléant » ; qu'ainsi, contrairement à l'article 2, troisième tiret de l'Ordonnance Souveraine n° 14 033 du 29 mai 1999, seuls douze représentants du personnel peuvent à ce titre siéger « de droit » au Comité Technique d'Établissement, conformément à l'article 4 alinéa 1 de l'Ordonnance Souveraine attaquée ; que dès lors en disposant que « les quatorze élus titulaires représentant le personnel de service aux Commissions Paritaires » siègent de droit au Comité Technique d'Établissement, les auteurs de l'Ordonnance attaquée ont commis une erreur de droit ; que les articles 2, troisième tiret et 4, alinéa 1 doivent être annulés ;

Considérant que cette annulation fait obstacle à la constitution du Comité Technique d'Établissement, que les autres dispositions de l'ordonnance sont indissociables des dispositions annulées ; que par suite l'ordonnance attaquée doit être annulée dans son ensemble ;

**Décide :**

**Article 1er**

- La requête de l'Union des Syndicats de Monaco est recevable ;

**Article 2**

- L'Ordonnance Souveraine n° 14 033 du 29 mai 1999 est annulée ;

**Article 3**

- Les dépens sont mis à la charge de l'État ;

**Article 4**

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