

Affaire :
Syndicat des agents hospitaliers
Contre :
État de Monaco

DÉCISION

Audience du 15 mars 2018
Lecture du 29 mars 2018

Recours tendant de première part à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel n° 2016-782 du 20 décembre 2016 fixant les catégories d'emplois permanents et établissant les échelles indiciaires de traitement applicables au personnel de service du Centre Hospitalier Princesse Grace, à titre principal contre l'ensemble du dit arrêté ministériel, à titre subsidiaire contre les dispositions de cet arrêté concernant les infirmiers diplômés d'Etat de classe normale, les ergothérapeutes de classe normale et les agents des catégories B3 et C2, de deuxième part à ce que soit ordonné le réexamen des échelles indiciaires de traitement, de troisième part à dire que, jusqu'à promulgation d'un nouvel arrêté ministériel, les grilles indiciaires de la région économique voisine seront applicables aux catégories susvisées, et enfin à la condamnation de l'Etat aux dépens.

En la cause de :

Le SYNDICAT DES AGENTS HOSPITALIERS, dont le siège social est sis à MONACO, 28, boulevard Rainier III, représenté par son secrétaire général en exercice, Madame Françoise SGRO suivant délibération de son conseil d'administration du 14 février 2017,

Ayant élu domicile en l'étude de **Monsieur le Bâtonnier Richard MULLOT**, Avocat-Défenseur près la Cour d'Appel de Monaco, et plaidant par **Maître Aurélie SOUSTELLE**, Avocat au Barreau de Nice,

Contre :

L'Etat de Monaco, représenté par le Ministre d'État, ayant pour Avocat-Défenseur **Maître Alexis MARQUET** et plaidant par la **SCP PIWNICA-MOLINIE**, Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation de France.

LE TRIBUNAL SUPRÊME

Siégeant et délibérant en assemblée plénière ;

Vu la requête présentée par le SYNDICAT DES AGENTS HOSPITALIERS, enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 22 février 2017 sous le numéro **TS 2017-07**, tendant de première part à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel n° 2016-782 du 20 décembre 2016 fixant les catégories d'emplois permanents et établissant les échelles indiciaires de traitement applicables au personnel de service du Centre Hospitalier Princesse Grace, à titre principal contre l'ensemble du dit arrêté ministériel, à titre subsidiaire contre les dispositions de cet arrêté concernant les infirmiers diplômés d'Etat de classe normale, les ergothérapeutes de classe normale et les agents des catégories B3 et C2, de deuxième part à ce que soit ordonné le réexamen des échelles indiciaires de traitement, de troisième part à dire que, jusqu'à promulgation d'un nouvel arrêté ministériel, les grilles indiciaires de la région économique voisine seront applicables aux catégories susvisées, et enfin à la condamnation de l'État aux dépens ;

Ce faire :

Attendu que, dans sa requête, le SYNDICAT DES AGENTS HOSPITALIERS expose que l'article 31 de l'Ordonnance n° 7.464 du 28 juillet 1982 portant statut du personnel de service du CHPG confie au Ministre d'État le soin de fixer le classement hiérarchique et les échelles de traitement du personnel de service, après consultation du conseil d'administration du CHPG ; qu'il confie en revanche au conseil d'administration du CHPG le soin de fixer les traitements correspondant à ces échelles et le traitement indiciaire de base, avec la précision suivante : *« sans que ces traitements et les modalités d'avancement puissent être inférieurs à ceux des agents occupant les mêmes fonctions dans les établissements hospitaliers publics de la région économique voisine »* ; qu'en application de cette Ordonnance, un arrêté ministériel n° 84-472 du 2 août 1984 a disposé : *« les échelles indiciaires de*

traitement applicables au personnel de service du Centre Hospitalier Princesse Grace sont celles utilisées dans les établissements hospitaliers publics de la région économique voisine, comparables audit Centre hospitalier » ; que cette transposition pure et simple des grilles indiciaires françaises a cessé d'être appliquée en 2010, ce qui a provoqué des protestations au sein du personnel ;

Attendu, selon la requête, que l'arrêté ministériel attaqué traduit ainsi la volonté des autorités monégasques d'instituer des « grilles indiciaires monégasques » ; que cette volonté n'est pas contestée en son principe par le syndicat requérant mais seulement dans sa mise en œuvre ; qu'en effet, deux catégories d'agents, les infirmiers diplômés d'État de classe normale et les ergothérapeutes de classe normale, sont, sur l'ensemble de leur carrière, lésés par rapport à leurs homologues travaillant en France ; que, selon le syndicat requérant, tandis que, à Monaco, le travail de création de ces nouvelles grilles indiciaires a commencé en 2014 sans véritable concertation préalable, en France, un « *accord relatif à l'avenir de la fonction publique : la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations* » conclu au niveau national a débouché notamment sur une série de décrets du 19 mai 2016 dont certains concernent les infirmiers diplômés d'État de classe normale (IDE de classe normale) et les ergothérapeutes de classe normale, deux catégories d'agents auxquels s'applique exactement la même échelle indiciaire ;

Attendu que la requête soutient donc que, pour ces deux catégories d'agents, l'arrêté ministériel attaqué viole l'article 31 de l'Ordonnance du 28 juillet 1982 qui est pourtant demeuré en vigueur ; qu'une analyse comparative détaillée montre en effet qu'à Monaco, ces agents relèvent toujours de la catégorie B alors qu'en France, ils appartiennent désormais à la catégorie A, qu'à Monaco, leur temps de travail statutaire est de 37,5 heures par semaine, contre 35 heures en France et que, malgré une valeur du point supérieure à Monaco, les indices appliqués correspondent, sur l'ensemble d'une carrière, à une différence de plus de 47.800 euros en faveur des personnels exerçant en France ;

Attendu que, selon la requête, d'autres catégories d'agents sont touchées par ces différences d'échelles de traitement ; qu'ainsi, des agents administratifs et techniques à l'échelle indiciaire de traitement B 3 sont moins bien rémunérés à l'heure qu'en France et ont des modalités d'avancement moins favorables, de sorte que, sur l'ensemble d'une carrière, la différence est de plus de 16.000 euros ; qu'en outre, différentes catégories d'agents à l'échelle indiciaire de traitement C 2 sont également moins bien rémunérés à l'heure et ont des modalités d'avancement moins favorables, ce qui aboutit à une différence de plus de 6.000 euros sur l'ensemble d'une carrière ;

Attendu que, à titre complémentaire, le Syndicat requérant conteste de nombreuses erreurs matérielles et incohérences dans les tableaux publiés par l'administration monégasque ;

Vu la contre-requête enregistrée au Greffe général de la Principauté le 21 avril 2017 par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête ;

Attendu que le Ministre d'Etat rappelle d'abord que, si les grilles indiciaires des agents du CHPG ont été alignées sur les grilles indiciaires françaises jusqu'en 2010, il a toutefois toujours existé un avantage pour les agents du CHPG du fait de la valeur du point d'indice ; qu'ainsi, lors du passage aux 35 heures en France, le point d'indice a été revalorisé de 7,14 % pour tenir compte du maintien, à Monaco, de la durée légale du travail à 37,5 heures ; que la politique de gel du point indiciaire engagée en 2010 en France a eu pour effet de faire passer certaines rémunérations françaises au-dessous du niveau du SMIC ; que c'est pour ce motif qu'un travail de révision des grilles indiciaires y a été engagé ; qu'en revanche, à Monaco, ont tout à la fois été maintenues les grilles indiciaires françaises antérieures et la politique de revalorisation du point d'indice pour tenir compte de l'inflation ; que les disparités indiciaires résultant de ces différences de politique générale ont été aggravées par la réforme des retraites en France, qui a conduit à prévoir des échelles indiciaires différentes pour certains grades selon l'âge de départ à la retraite ;

Attendu, selon le Ministre d'Etat, que l'objet de l'élaboration d'un référentiel indiciaire monégasque a donc été de protéger les avantages existants et de prémunir les agents du CHPG des nouvelles réformes françaises susceptibles d'affecter la fonction publique hospitalière ; qu'à cet effet, une concertation avec les syndicats a commencé au CHPG en septembre 2013, dont le Syndicat requérant s'est bientôt retiré ; que, au moment où les travaux étaient presque achevés, les grilles indiciaires de la fonction publique hospitalière française pour la période 2017-2020 ont été modifiées et le point d'indice français a été revalorisé ; que les travaux monégasques ont donc dû être repris pour conserver un différentiel de traitement favorable (+ 7,14 %), une architecture de classement des métiers similaire et une évolution de carrière plus favorable ; que ce sont ces travaux qui ont débouché sur l'arrêté ministériel attaqué ;

Attendu que, sur le fond, le Ministre d'État soutient que l'argumentation du SYNDICAT DES AGENTS HOSPITALIERS, tout entière fondée sur la comparaison entre les infirmiers et ergothérapeutes désormais classés en catégorie A en France n'est pas pertinente ; qu'en réalité, il existe en France deux catégories d'infirmiers et d'ergothérapeutes, la catégorie des « sédentaires » qui sont désormais classés en catégorie A mais avec, comme contrepartie, un rallongement de leur départ en retraite entre 60 et 65 ans, et la catégorie des « actifs », qui reste en catégorie B et conserve une date de départ en retraite de 55 à 60 ans ; que, dès lors que leurs homologues à Monaco conservent le bénéfice d'un départ en retraite à 55 ans, c'est avec la catégorie française des « actifs » que la comparaison doit être effectuée et qu'il ressort des tableaux produits à l'appui de la contre-requête que cette comparaison est très favorable aux agents du CHPG, avec un différentiel de 7,42 % à l'échelon 1 pour atteindre 10,39 % à l'échelon 8 ; que, dans la mesure où 163 trimestres suffisent à Monaco pour avoir une pension de retraite à taux plein contre 166 en France, il n'est pas exact que, sur l'ensemble d'une carrière, les infirmiers et ergothérapeutes monégasques subissent la perte financière avancée par le syndicat requérant ; que la même analyse vaut pour l'ensemble des échelles de traitement des catégories C, B et A pour lesquelles le différentiel est favorable de plus de 7,14 %, sans même tenir compte de l'allongement de la durée des carrières dont les agents monégasques sont préservés ; qu'il faut encore rappeler que tous les agents du CHPG perçoivent en outre une majoration de 5 % au titre de « l'indemnité monégasque », de sorte que les traitements sont nécessairement toujours supérieurs à Monaco ;

Que, s'agissant des modalités d'avancement qui, notamment pour les agents aux échelles indiciaires B3 et C2, seraient moins favorables qu'en France, la requête passe sous silence la distinction entre avancement de grade (au choix) et avancement d'échelon (à l'ancienneté) ; que la comparaison ne peut être fondée sur les seules durées moyennes d'avancement ; qu'elle doit prendre en considération l'écart de points existant dans le déroulement de la carrière, plus favorable à Monaco ; qu'elle doit aussi tenir compte du dispositif de minoration des durées moyennes d'échelon décidées en commissions paritaires, qui correspond à une politique de gestion des carrières inconnue en France ; que la prise en compte de ces éléments montre que les agents du CHPG de catégories B et C ne sont pas défavorisés par rapport à leurs homologues français ;

Enfin que, s'agissant des erreurs matérielles relevées par le syndicat requérant, le grief manque en fait dans l'édition du Journal de Monaco du 23 décembre 2016 et qu'en toute hypothèse, de telles erreurs matérielles seraient sans influence sur la légalité de l'arrêté ministériel attaqué ;

Vu la réplique enregistrée au Greffe général le 19 mai 2017 dans laquelle le SYNDICAT DES AGENTS HOSPITALIERS précise que la revalorisation de 7,14 % invoquée par le Ministre d'État résulte d'une action en justice engagée avec succès par un agent du CHPG sollicitant un rappel de salaire consécutif à la réduction du temps de travail en France, qu'il a fallu sept ans pour établir de nouvelles grilles indiciaires et qu'il n'a cessé de participer à la concertation organisée à cet effet que huit mois avant la publication du texte attaqué et après avoir protesté solennellement à deux reprises contre les principes et les méthodes de travail retenus pour l'élaboration des nouvelles grilles et pour la prétendue concertation ;

Attendu que le Syndicat conclut à l'annulation de l'arrêté attaqué, par les mêmes moyens que dans sa requête, soutenant en outre que la comparaison opérée avec les infirmiers et ergothérapeutes dits « actifs » de la fonction publique française, et à ce titre classés en catégorie B, est inopérante dès lors que les corps correspondant ont été placés en voie d'extinction respectivement en 2010 et 2015, les nouveaux entrants étant nécessairement classés en catégorie A, donc avec des indices plus favorables ; que les chiffres avancés dans la requête correspondent bien à 163 trimestres ; que la majoration de 5 % au titre de l'indemnité monégasque n'entre pas en ligne de compte dès lors que l'article 31 de l'Ordonnance du 28 juillet 1982 ne vise que les « traitements » et non les primes et indemnités susceptibles d'être versées aux agents ; que, s'agissant des modalités d'avancement, la requête ne vise clairement que la durée minimale passée au sein d'un échelon ; que le dispositif de minoration des durées moyennes d'échelon n'est pas mentionné dans l'arrêté attaqué ; que la notion d'écart de points existant dans le déroulement de carrière invoquée par le Ministre d'État est incompréhensible et enfin que les erreurs matérielles mentionnées dans la requête peuvent porter préjudice à certains agents ;

Vu la duplique enregistrée au Greffe général le 19 juin 2017, par laquelle le Ministre d'État conclut au rejet de la requête par les mêmes moyens que dans la contre-requête, ajoutant que l'article 31 de l'Ordonnance du 28 juillet 1982 implique nécessairement que les comparaisons entre agents français et agents monégasques soient faites à équivalence des conditions de carrière, de sorte que c'est l'identité d'âge de départ à la retraite (55 ans) qui légitime la comparaison avec les infirmiers et ergothérapeutes français demeurés en catégorie B, la circonstance que les corps correspondant aient été placés en voie d'extinction étant sans incidence juridique ; que la référence faite aux 163 trimestres dans la contre-requête n'était qu'un rappel sans incidence sur le calcul des prétendues pertes subies par les agents monégasques, celle-ci ne résultant que de la comparaison inadaptée entre catégorie A et catégorie B ; que l'indemnité

monégasque de 5 % doit être prise en compte pour comparer les revenus effectivement perçus par les agents ; que, participant aux commissions paritaires qui appliquent le dispositif de minoration des durées moyennes d'échelon, le syndicat requérant ne saurait soutenir utilement qu'il ignore son existence, ni qu'il n'est pas prévu dans l'arrêté attaqué ; enfin, qu'il est constant que l'écart des points de l'indice nouveau majoré, récapitulé dans les pièces jointes à la contre-requête est favorable aux agents du CHPG par rapport à leurs homologues en France ;

SUR CE :

Vu l'arrêté ministériel attaqué n° 2016-782 ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90-B 1° ;

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

Vu la loi n° 739 du 16 mars 1963 modifiée relative au salaire, et notamment son article 11 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 7.464 du 28 juillet 1982 modifiée portant statut du personnel de service du Centre Hospitalier Princesse Grace, et notamment son article 31 ;

Vu l'arrêté ministériel n° 63-131 du 21 mai 1963 modifié fixant les taux minima des salaires ;

Vu l'Ordonnance du 23 février 2017 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a désigné Monsieur Jean-Michel LEMOYNE de FORGES, Vice-président, comme rapporteur ;

Vu le procès-verbal de clôture de la procédure du 26 juin 2017 ;

Vu l'Ordonnance du 15 janvier 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 15 mars 2018 ;

A l'audience du 15 mars 2018 sur le rapport de Monsieur Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, Vice-président du Tribunal Suprême ;

Oui Maître Aurélie SOUSTELLE, pour le SYNDICAT DES AGENTS HOSPITALIERS ;

Oui Maître Jacques MOLINIÉ, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour le Ministre d'État ;

Oui le Procureur Général en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré

Considérant que la requête tend non seulement à l'annulation de l'arrêté ministériel n°2016-782 du 20 décembre 2016 mais aussi à ce que le Tribunal Suprême ordonne le réexamen des échelles indiciaires de traitement et dise que, jusqu'à promulgation d'un nouvel arrêté ministériel, les grilles indiciaires de la région économique voisine seront applicables aux catégories susvisées ;

Considérant que l'article 31 de l'Ordonnance n° 7.464 du 28 juillet 1982 portant statut du personnel de service du Centre Hospitalier Princesse Grace dispose : « *Les différents grades ou emplois hospitaliers sont classés hiérarchiquement dans des échelles indiciaires de traitement, lesquelles sont établies par arrêté pris après avis du conseil d'administration. / Le traitement des agents de l'établissement est déterminé par ces échelles et le traitement indiciaire de base est fixé par décision du conseil d'administration, sans que ces traitements et les modalités d'avancement puissent être inférieurs à ceux des agents occupant les mêmes fonctions dans les établissements hospitaliers publics de la région économique voisine* » ; qu'il est fait grief à l'arrêté ministériel attaqué, d'une part, spécialement pour les infirmiers et les ergothérapeutes de classe normale, de ne pas respecter le principe posé par cette disposition selon lequel les traitements et les modalités d'avancement du personnel de service du Centre Hospitalier Princesse Grace doivent être au moins aussi favorables que ceux qui s'appliquent aux agents exerçant les mêmes fonctions dans la fonction publique hospitalière française et, d'autre part, de comporter des inexactitudes matérielles de nature à nuire aux intérêts des agents dudit Centre Hospitalier ;

Considérant que toute comparaison entre la fonction publique hospitalière française et le régime applicable au Centre Hospitalier Princesse Grace doit tenir compte de l'ensemble des éléments qui affectent le traitement et les conditions d'avancement des agents, tels que le montant du traitement correspondant aux différentes échelles indiciaires, le temps de travail hebdomadaire, le rythme des avancements d'échelon et de grade, la progression de la rémunération entre le début et la fin de la carrière, la durée de la carrière, l'âge d'admission à la retraite et les possibilités d'obtention d'une pension de retraite à taux plein ;

Considérant, d'une part, que, eu égard à sa finalité, sa généralité et son automaticité, la majoration de 5 % appliquée au traitement indiciaire doit être regardée comme un élément de ce traitement ;

Considérant, d'autre part, que, si le temps de travail hebdomadaire des agents du Centre Hospitalier Princesse Grace est supérieur à celui de leurs homologues dans les établissements publics de santé français, la valeur du point d'indice a été augmentée à due concurrence ; que, si l'ancienneté nécessaire à l'avancement au sein de certains échelons, notamment pour les grades C2 et B3, est plus élevée que dans la fonction publique hospitalière française, la progression de la rémunération entre le début et la fin de la carrière y est plus importante ;

Considérant, enfin, que s'agissant des infirmiers et des ergothérapeutes de classe normale, l'échelle indiciaire qui leur est appliquée n'est pas inférieure à celle de leurs collègues qui, au sein de la fonction publique hospitalière française, ont la même durée de carrière, le même âge d'admission à la retraite et les mêmes possibilités d'obtention d'une pension de retraite à taux plein ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conditions de rémunération et d'avancement du personnel de service du Centre Hospitalier Princesse Grace sont plus favorables que celles qui s'appliquent aux agents exerçant les mêmes fonctions dans la fonction publique hospitalière française ;

Considérant que les erreurs matérielles affectant la publication de l'arrêté attaqué sont faciles à identifier ; qu'au demeurant, le syndicat requérant ne précise ni en quoi elles seraient de nature à nuire aux intérêts des agents, ni en quoi elles rendraient l'arrêté attaqué illégal ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité des conclusions autres que d'annulation, la requête doit être rejetée ;

DÉCIDE

Article 1^{er} : La requête du SYNDICAT DES AGENTS HOSPITALIERS est rejetée ;

Article 2 : Les dépens sont mis à la charge du SYNDICAT DES AGENTS HOSPITALIERS ;

Article 3 : Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'Etat.

Ainsi délibéré et jugé par le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco, composé de Messieurs Didier LINOTTE, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Président, Jean-Michel LEMOYNE DE FORGES, Officier de l'Ordre de Saint-Charles, Vice-président, rapporteur, Madame Martine LUC-THALER et Monsieur Didier RIBES, Membres titulaires et Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Membre suppléant,

et prononcé le vingt-neuf mars deux mille dix-huit en présence du Ministère public, par Monsieur Didier LINOTTE, assisté de Madame Virginie SANGIORGIO, Chevalier de l'Ordre de Saint-Charles, Greffier en chef.

Le Greffier en Chef,

Le Président,