

## **COUR ADMINISTRATIVE**

Numéro 39321C du rôle  
Inscrit le 27 mars 2017

---

### **Audience publique du 3 octobre 2017**

**Appel formé par l'administration communale d'Esch-sur-Sûre, Eschdorf,  
contre un jugement du tribunal administratif  
du 14 février 2017 (n° 36717 du rôle)  
en présence de Madame ..., L-...,  
en matière de discipline**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 39321C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 27 mars 2017 par Maître Pierrot SCHILTZ, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale d'Esch-sur-Sûre, établie à L-..., représentée par son collègue des bourgmestre et échevins en fonctions, dirigée contre le jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 14 février 2017 (n° 36717 du rôle) ayant annulé une décision du conseil communal d'Esch-sur-Sûre du 10 février 2015 ordonnant à l'égard de Madame ..., éducatrice, demeurant à L-..., la « *destitution* » de ses fonctions avec effet à la date de la prise de la décision ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Alex MERTZIG, demeurant à Diekirch, du 20 avril 2017, portant signification de cette requête d'appel à Madame ..., préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 15 mai 2017 par Maître Andrée BRAUN, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ... ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maîtres Tom BEREND, en remplacement de Maître Pierrot SCHILTZ, et David GROBER, en remplacement de Maître Andrée BRAUN, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 19 septembre 2017.

---

Par contrat de travail à durée indéterminée du 31 août 2011, modifié en date du 31 juillet 2012,

Madame ... fut engagée en qualité d'employée communale, affectée en tant qu'éducatrice à la maison relais « ... » du « ... », gérée par le syndicat intercommunal pour la création, l'extension, l'entretien et le fonctionnement d'un centre scolaire intercommunal à Heiderscheid, lequel fut dissous et les obligations afférentes reprises par l'administration communale d'Esch-sur-Sûre, ci-après « *l'administration communale* », après la fusion en 2014 des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen.

Par délibération du 10 février 2015, le conseil communal d'Esch-sur-Sûre, ci-après « *le conseil communal* », décida avec onze voix contre une de destituer, avec effet au 10 février 2015, Madame ... de ses fonctions d'éducatrice et ce, en raison d'un manquement grave à ses devoirs, conformément à l'article 6. 1. b) du règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 concernant le régime des employés communaux, ci-après « *le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001* », et à l'article 11 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, ci-après « *le règlement grand-ducal du 14 novembre 2013* ». Par courrier du même jour, Madame ... se vit notifier une lettre recommandée par le mandataire de l'administration communale l'informant que le conseil communal avait décidé de la destituer de ses fonctions, l'administration communale l'ayant par la suite encore désaffiliée auprès des organismes de sécurité sociale avec effet au 9 février 2015.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 4 août 2015, Madame ... introduisit un recours tendant à l'annulation de la décision précitée du conseil communal d'Esch-sur-Sûre du 10 février 2015.

Par jugement du 14 février 2017, le tribunal administratif reçut le recours en la forme, au fond, le déclara justifié, partant annula la décision du conseil communal du 10 février 2015 et renvoya l'affaire en prosécution de cause devant ledit conseil communal. Le tribunal se déclara encore incompétent pour connaître de la demande d'injonction à adresser à l'administration communale en vue du paiement des salaires depuis la date de la décision de destitution du 10 février 2015 et pour connaître de la demande visant à obtenir l'exécution provisoire du présent jugement, tout en condamnant l'administration communale aux frais de l'instance.

Pour ce faire, le tribunal retint en premier lieu, par application de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, ci-après « *la loi du 24 décembre 1985* », qu'un règlement grand-ducal devait fixer « *les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier du statut d'employé communal* », et qu'en application du point 4 du même article 1<sup>er</sup>, certaines dispositions de la loi du 24 décembre 1985 étaient également applicables aux employés communaux « *le cas échéant par application analogique et compte tenu du caractère contractuel de l'engagement* », parmi lesquelles figurent également les dispositions ayant trait à la procédure disciplinaire et plus particulièrement l'article 68 de ladite loi invoqué par la demanderesse comme ayant été violé par son employeur. Il déduisit encore des dispositions légales ainsi spécifiquement rendues applicables aux employés communaux que notamment l'article 51 de la loi du 24 décembre 1985 était ainsi d'application tant au fonctionnaire communal qu'à l'employé communal et plus particulièrement la disposition figurant à son paragraphe 1<sup>er</sup>, point e), suivant lequel « *la démission d'office résulte de plein droit de la révocation* ».

Le tribunal conclut encore du fait d'avoir fait référence au mot « *destitué* », expression non légalement prévue, que le conseil communal avait en réalité entendu révoquer Madame ... de ses fonctions d'éducatrice à la maison relais « ... », et ce, en considération des nombreux reproches lui adressés de nature manifestement disciplinaire. Les premiers juges notèrent que la révocation figurait parmi les sanctions disciplinaires également applicables à un employé communal et ce, en application des articles 58 et suivants de la loi du 24 décembre 1985, mais que le conseil communal avait entendu appliquer cette sanction disciplinaire sans toutefois faire application de la procédure disciplinaire prévue à la loi du 24 décembre 1985, également applicable aux employés communaux sur base de l'article 1<sup>er</sup>, point 4, de la loi en question, de sorte que la décision litigieuse du 10 février 2015 était à annuler pour violation des articles 68 et suivants de la loi du 24 décembre 1985.

Par requête déposée au greffe de la Cour administrative le 27 mars 2017, l'administration communale a régulièrement relevé appel du jugement du 14 février 2017.

A l'appui de cet appel, elle soutient que compte tenu du fait que l'article 1<sup>er</sup>, point 4, de la loi du 24 décembre 1985 prévoit l'applicabilité de ses dispositions à l'employé communal « *sans préjudice de l'application des dispositions légales et réglementaires existantes concernant le régime des employés communaux* », ladite loi de 1985 serait à considérer comme complétant le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 qui s'appliquerait dès lors prioritairement. Or, l'article 5 du règlement grand-ducal du 15 novembre 2001, qui prévoit la possibilité du congédiement d'un employé communal, disposerait que la résiliation du contrat est prononcée par le conseil communal sous l'approbation du ministre de l'Intérieur et l'article 6. 1. b) dudit règlement grand-ducal préciserait que la résiliation du contrat résulterait de plein droit des conditions qui, à l'égard des fonctionnaires communaux, entraînent la perte de l'emploi, du titre et des droits à la pension, lesquelles conditions seraient le manquement à son devoir dans le chef du fonctionnaire et employé communal, conformément aux articles 11 à 18*bis* de la loi du 24 décembre 1985 pouvant viser entre autres la révocation du concerné. Dès lors, d'après l'administration communale, les manquements constatés dans le chef de Madame ... entraîneraient que son contrat de travail pourrait être résilié de plein droit sans aucune démarche procédurale spécifique et sans la nécessité de l'approbation par le ministre de l'Intérieur. Partant, ce serait à tort que le tribunal serait arrivé à la conclusion d'annuler la décision du 10 février 2015 pour non-respect de la procédure prévue aux articles 68 et suivants de la loi du 24 décembre 1985.

Madame ..., de son côté, estime que l'article 1<sup>er</sup>, point 4, de la loi du 24 décembre 1985 prévoit l'applicabilité des articles 62 à 93 de ladite loi aux employés communaux, de sorte que le conseil communal, en la révoquant de ses fonctions, lui aurait appliqué une sanction disciplinaire et aurait partant nécessairement dû avoir recours à la procédure disciplinaire prévue aux articles 68 et suivants de la loi du 24 décembre 1985. Or, comme il n'y avait pas eu d'instruction disciplinaire avant la décision du 10 février 2015, celle-ci aurait été prise en violation de la loi et serait partant à annuler. Pour le surplus, ladite décision serait encore contraire aux articles 62 et suivants de la loi du 24 décembre 1985, étant donné qu'elle-même n'aurait pas eu la possibilité de prendre position par rapport aux faits lui reprochés et de présenter sa défense. D'après l'intimée, ce serait encore à tort que l'administration communale soutient que le règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 primerait sur la loi du 24 décembre 1985. Admettre l'interprétation donnée par celle-ci de l'article 6 dudit règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 priverait les employés communaux de toute protection, de sorte que leurs

contrats de travail pourraient être résiliés de façon arbitraire. L'intimée estime encore que même en se basant sur l'article 6 du règlement grand-ducal du 15 novembre 2001, le conseil communal aurait dû respecter soit la procédure disciplinaire, soit les dispositions protectrices du Code du travail dont l'application serait d'ordre public. Madame ... précise finalement avoir été en congé de maladie au moment de sa révocation tout en contestant formellement les motifs avancés à la base de la décision du 10 février 2015, faits qui ne seraient de toute façon pas suffisants pour justifier sa révocation.

La Cour est amenée à constater tout d'abord que la « *destitution* » de Madame ... a été prononcée sur base d'une multitude de faits qualifiés par le mandataire de l'administration communale de manquements graves aux devoirs incombant à une éducatrice et justifiant la « *destitution* » en application de l'article 6. 1. b) du règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 et de l'article 11 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013.

S'il est certes exact que l'article 11 dudit règlement de 2013 précise les diverses tâches à remplir par le personnel d'encadrement, ledit article ne prévoit cependant pas les conditions et formalités à respecter en cas de cessation avec effet immédiat de la relation de travail d'un éducateur auprès d'une maison relais, engagé sous le statut d'employé communal.

Il en est de même de la base légale tirée de l'article 6. 1. b) du règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 prévoyant la résiliation de plein droit du contrat d'un employé communal se dégageant des conditions qui, à l'égard des fonctionnaires communaux, entraînent la perte de plein droit de l'emploi, du titre et des droits à la pension. En effet, d'après l'article 60 de la loi du 24 décembre 1985, la perte de plein droit de l'emploi, du titre et du droit à la pension ne vise que le fonctionnaire communal condamné pour un acte commis intentionnellement à une peine privative de liberté de plus d'un an sans sursis ou à l'interdiction de tout ou partie des droits énumérés à l'article 31 du Code pénal, hypothèses qui ne s'appliquent manifestement pas au cas de l'intimée.

La Cour est encore amenée à retenir que la situation de Madame ... ne s'inscrit pas non plus dans le cadre de l'article 7 du règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 prévoyant que le contrat à durée indéterminée d'un employé communal devient non résiliable, sauf à titre de mesure disciplinaire, lorsqu'il est en vigueur depuis 10 ans et que l'employé communal est âgé de 35 ans au moins, Madame ... ayant eu au moment de son congédiement une ancienneté de services inférieure à 10 années. Il s'ensuit que c'est à tort que l'intimée invoque à son profit l'applicabilité des dispositions protectrices des articles 62 et suivants de la loi du 24 décembre 1985 et plus particulièrement le bénéfice de la procédure disciplinaire telle que décrite aux articles 68 à 87 de ladite loi de 1985.

Au vu de ce qui précède, la résiliation du contrat de travail de Madame ... a uniquement pu être prononcée sur base de l'article 5 du règlement grand-ducal du 15 novembre 2001, ledit article énonçant que « *la résiliation du contrat est prononcée par le conseil communal sous l'approbation du ministre de l'Intérieur* », sans pour autant préciser les modalités à respecter en cas de pareille résiliation.

Le régime des employés communaux peut être qualifié de régime propre s'inspirant en partie du régime légal applicable aux fonctionnaires communaux. Or, à défaut de tomber dans le champ

d'application des dispositions protectrices du statut général des fonctionnaires communaux en raison d'une ancienneté de services inférieure à 10 années, la Cour retient dès lors que pareil contrat est en théorie résiliable sur simple initiative du conseil communal, à condition de respecter cependant les dispositions générales en matière de procédure administrative non contentieuse, dont notamment l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes concernant plus particulièrement les critères de précision tels qu'exigés par ledit article, notamment au niveau du fondement juridique et de la description détaillée des faits reprochés à l'employé communal.

Ceci étant précisé, il échet de noter, dans le cas d'espèce, que les parties ont encore, au moment de la signature du contrat de travail du 31 août 2011, prévu expressément l'applicabilité à leur relation de travail des dispositions légales portant introduction d'un Code de travail, dont notamment l'article L. 124-10 dudit Code visant la résiliation d'un contrat de travail pour motif grave.

Aucune disposition légale n'interdisant l'applicabilité à un employé communal des dispositions protectrices tirées du Code du travail, force est de constater que la résiliation du contrat de travail avec effet immédiat de Madame ... en date du 10 février 2015 a été prononcée en violation de l'article L. 121-6 du Code du travail, qui est d'application nécessairement corollaire à l'article L. 124-10 du Code du travail expressément rendu applicable par les parties à la relation de travail entre elles, pour avoir été effectuée en période de congé de maladie de l'intimée. En effet, il se dégage d'un certificat médical d'incapacité de travail daté au 6 février 2015 que l'intimée était en congé de maladie à partir du 7 au 28 février 2015, période de maladie prolongée par la suite jusqu'au 30 avril 2015.

Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que la décision du conseil communal du 10 février 2015 est à annuler, bien que pour d'autres motifs que ceux retenus par les premiers juges, de sorte que l'appel laisse d'être justifié et que le jugement dont appel est à confirmer.

### **Par ces motifs,**

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause ;

reçoit l'appel du 27 mars 2017 en la forme ;

au fond, le déclare non justifié et en déboute l'administration communale d'Esch-sur-Sûre;

partant, confirme le jugement entrepris du 14 février 2017 ;

condamne l'administration communale d'Esch-sur-Sûre aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président,  
Lynn SPIELMANN, conseiller,  
Martine GILLARDIN, conseiller,

et lu par le président en l'audience publique à Luxembourg au local ordinaire des audiences de la Cour à la date indiquée en tête, en présence du greffier assumé de la Cour Samuel WICKENS.

s. WICKENS

s. DELAPORTE

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 03.10.2017

le greffier de la Cour administrative