

COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 39497C du rôle
Inscrit le 2 mai 2017

Audience publique du 12 décembre 2017

**Appel formé par
Monsieur ..., ...,
contre un jugement du tribunal administratif
du 21 mars 2017 (n° 37336 du rôle)
en matière de discipline**

Vu la requête d'appel, inscrite sous le numéro 39497C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 2 mai 2017 par Maître Jean-Marie BAULER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., fonctionnaire communal, demeurant à ..., dirigée contre un jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 21 mars 2017 (n° 37336 du rôle), par lequel il a été débouté de son recours tendant à la réformation sinon à l'annulation d'une décision de refus implicite du collège des bourgmestre et échevins de la Ville d'Esch-sur-Alzette de saisir le commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire suite à sa demande afférente du 20 mars 2015 ;

Vu l'exploit du 5 mai 2017 de l'huissier de justice suppléant Christian KOVELTER, agissant en remplacement de l'huissier de justice Frank SCHAAL, tous deux demeurant à Luxembourg, portant signification de la prédite requête d'appel à l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, représentée par son collège des bourgmestre et échevins en fonctions, établie à la maison communale à L-4138 Esch-sur-Alzette, Place de l'Hôtel de Ville;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative en date du 6 juin 2017 par Maître Steve HELMINGER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 6 juillet 2017 par Maître Jean-Marie BAULER au nom de Monsieur ...;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative en date du 22 août 2017 par Maître Steve HELMINGER au nom de l'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette;

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

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maîtres Jean-Marie BAULER et Steve

Par un courrier de son litismandataire du 20 mars 2015, Monsieur ..., alors fonctionnaire communal au service de la Ville d'Esch-sur-Alzette, s'adressa aux bourgmestre et échevins de ladite commune pour leur demander, après avoir formulé différents griefs à l'encontre de deux agents de la même commune, Monsieur ... et de Monsieur ..., de saisir le commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, ci-après le « *commissaire du Gouvernement* », conformément à l'article 68, alinéa 2, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, ci-après le « *statut général* ».

Cette demande resta sans réponse de la part de la Ville d'Esch-sur Alzette.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 23 décembre 2015, Monsieur ... fit introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une prétendue décision implicite du collège des bourgmestre et échevins de la Ville d'Esch-sur-Alzette portant refus de saisir le commissaire du Gouvernement.

Dans son jugement du 21 mars 2017, le tribunal administratif se déclara incompétent pour connaître du recours principal en réformation, reçut le recours subsidiaire en la forme, au fond, le déclara non justifié et en débouta le demandeur, tout en rejetant les demandes en allocation d'une indemnité de procédure formulées par les deux parties et en condamnant le demandeur aux frais.

Par requête déposée au greffe de la Cour administrative le 2 mai 2017, Monsieur ... a régulièrement relevé appel de ce jugement.

L'administration communale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, à travers son mémoire en réponse, déclare interjeter appel incident contre le jugement entrepris pour saisir la Cour des moyens d'irrecevabilité du recours introduit par Monsieur ... qui ont été rejetés comme non fondés par les premiers juges.

Elle fait valoir qu'elle avait soulevé en première instance l'irrecevabilité du recours au motif que le refus de diligenter une procédure disciplinaire ne pouvait pas être regardé comme une décision susceptible de recours. Ce serait à tort que les premiers juges ont retenu que pareil refus pouvait être déféré en justice. Elle donne à considérer qu'en tout état de cause elle n'aurait pas pu entamer une procédure disciplinaire à l'encontre de Monsieur ..., alors que les dispositions du statut général ne seraient pas applicables à ce dernier puisqu'il serait ouvrier communal. Elle soutient ensuite que le refus de diligenter une procédure disciplinaire ne produirait pas par lui-même des effets juridiques à l'égard de l'appelant. Ce dernier ne pourrait se prévaloir d'aucun droit à l'égard de la commune en matière de saisine du commissaire du Gouvernement. D'après l'article 68, paragraphe 2, du statut général, il appartiendrait au collège des bourgmestre et échevins et à lui seul de saisir le commissaire du Gouvernement, lorsque des faits faisant présumer qu'un fonctionnaire a manqué à ses devoirs sont à sa connaissance. Il s'ensuivrait que la saisine du commissaire du Gouvernement serait de la seule compétence du collège des bourgmestre et échevins. Cette disposition n'instituerait pas une obligation de poursuite à charge de la commune. Ainsi, l'appelant n'aurait aucun reproche à lui faire, ni aucun droit à faire valoir à son encontre. Admettre le

contraire, comme l'ont fait les premiers juges, reviendrait en substance à conférer à des personnes autres que les membres du collège échevinal un pouvoir de décision en matière disciplinaire, ce qui irait à l'encontre des dispositions du statut général.

En ordre subsidiaire, la Ville d'Esch-sur-Alzette reproche aux premiers juges d'avoir retenu que Monsieur ... disposait d'un intérêt à agir, alors que le refus de saisir le commissaire du Gouvernement n'aurait aucune incidence sur la situation patrimoniale ou personnelle de l'appelant. Les premiers juges auraient ainsi retenu un intérêt purement moral dans le chef de l'appelant sans préciser en quoi le défaut de saisine du commissaire du Gouvernement aurait un quelconque impact sur lui. Cette affirmation serait encore confirmée par le fait que l'appelant aurait démissionné de ses fonctions auprès de la commune d'Esch-sur-Alzette en date du 30 juin 2016. Par ailleurs, les faits reprochés par l'appelant à Monsieur ... seraient en tout état de cause prescrits.

L'appelant soulève l'irrecevabilité de l'appel incident pour défaut d'intérêt à agir dans le chef de l'administration communale d'Esch-sur-Alzette, dès lors que celle-ci aurait obtenu gain de cause en première instance.

Quant à la question de la prétendue irrecevabilité de son recours introductif d'instance, il conteste la thèse de l'intimée selon laquelle le refus de diligenter une procédure disciplinaire ne produirait pas des effets juridiques à son égard. Il se prévaut d'une jurisprudence des juridictions administratives à l'appui de son argumentation selon laquelle le refus de lancer une procédure disciplinaire constituerait une décision administrative. S'il ne conteste pas l'affirmation de la commune que celle-ci n'aurait aucun compte à lui rendre, tel ne serait cependant pas le cas en ce qui concerne le juge administratif. Il serait exact que la commune dispose d'un large pouvoir discrétionnaire en la matière, mais cela ne voudrait pas dire qu'il n'y aurait aucun contrôle juridictionnel. Le juge administratif ne serait pas seulement juge de la légalité mais également juge de l'action administrative. Il réfute encore l'argument de la commune suivant lequel la décision des premiers juges reviendrait à octroyer à des personnes autres que les membres du collège échevinal un pouvoir de décision en matière disciplinaire. Il ne revendiquerait pas un tel pouvoir mais uniquement que le juge administratif vérifie la légalité du refus de saisir le commissaire du Gouvernement.

En ce qui concerne tout d'abord la recevabilité de l'appel incident interjeté par la Ville d'Esch-sur-Alzette, il est vrai que celle-ci, aux termes du dispositif du jugement entrepris, a obtenu gain de cause en première instance, mais sur le fond de l'affaire, alors qu'elle avait conclu à l'irrecevabilité du recours.

L'appel incident est partant recevable pour avoir été formé suivant les exigences légales en application de l'article 38, alinéa 3, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

Etant donné que les questions de recevabilité relatives à la requête introductive de première instance s'analysent en questions de fond en appel et qu'en règle générale, également vérifiée dans le cas d'espèce, ces questions revêtent un caractère préalable, elles sont dès lors à analyser en premier lieu au fond.

La Cour est amenée à relever que par le courrier précité de son mandataire du 20 mars 2015, l'appelant a fait valoir un certain nombre de griefs à l'encontre de Messieurs ... et ...

pour ensuite demander au collège des bourgmestre et échevins de saisir le commissaire du Gouvernement conformément à l'article 68, paragraphe 2, du statut général.

L'article 68, paragraphe 1^{er}, du statut général dispose que l'instruction disciplinaire appartient au commissaire du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, tandis que l'article 68, paragraphe 2, prévoit que lorsque des faits, faisant présumer que le fonctionnaire a manqué à ses devoirs, sont à sa connaissance, le collège des bourgmestre et échevins saisit le commissaire du Gouvernement qui procède à l'instruction disciplinaire.

Il résulte de cette disposition que l'initiative des poursuites disciplinaires appartient au seul collège des bourgmestre et échevins qui apprécie discrétionnairement, lorsqu'il a connaissance de faits faisant présumer qu'un fonctionnaire a manqué à ses devoirs, s'il y a lieu de saisir le commissaire du Gouvernement afin que celui-ci procède à une instruction disciplinaire. Le statut général ne met pas d'obligation à charge de la commune, le principe de l'opportunité des poursuites en matière disciplinaire étant d'application.

Le fonctionnaire communal ne dispose par contre pas du droit de saisir lui-même le commissaire du Gouvernement. Il peut uniquement porter à la connaissance du collège échevinal certains faits, sans qu'il puisse réclamer au collège échevinal de déclencher des poursuites disciplinaires, sous peine d'empiéter sur les compétences du collège échevinal en la matière.

Il s'ensuit que le silence que la Ville d'Esch-sur-Alzette a gardé sur la demande de l'appelant ne saurait être considéré comme une décision de refus implicite au sens de l'article 4, paragraphe (1), de la loi précitée du 21 juin 1999.

C'est partant à tort que les premiers juges ont déclaré recevable le recours, alors qu'il n'existe pas en l'espèce de décision au sens de l'article 2 de la loi précitée du 21 juin 1999.

L'appel incident est dès lors fondé et il convient, par réformation du jugement du 21 mars 2017, de déclarer le recours introduit le 23 décembre 2015 par Monsieur ... irrecevable faute d'objet.

Compte tenu de l'issue du litige, les demandes de Monsieur ... visant l'allocation d'une indemnité de procédure respectivement d'un montant de 750 euros pour la première instance et de 1.500 euros pour l'instance d'appel sont à déclarer non fondées.

En ce qui concerne la demande en allocation d'une indemnité de procédure formulée par l'administration communale d'Esch-sur-Alzette, cette dernière laisse d'établir en quoi il serait inéquitable qu'elle supporte seule les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, de sorte qu'elle est à débouter de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 1.000 euros pour l'instance d'appel.

Par ces motifs,

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

reçoit les appels principal et incident en la forme ;

déclare l'appel incident fondé ;

partant, par réformation du jugement entrepris, déclare le recours introduit le 23 décembre 2015 par Monsieur ... irrecevable pour défaut d'objet ;

par voie de conséquence, déclare l'appel principal non fondé et en déboute ;

rejette les demandes en allocation d'une indemnité de procédure formulées par les parties ;

condamne l'appelant aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par:

Serge SCHROEDER, premier conseiller,
Lynn SPIELMANN, conseiller,
Martine GILLARDIN, conseiller,

et lu par le premier conseiller 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. SCHROEDER

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 12 décembre 2017

Le greffier de la Cour administrative