

N° 11763 du rôle
Inscrit le 6 janvier 2000

Audience publique du 18 octobre 2000

Recours formé par Monsieur ... HEIM, Luxembourg
contre une décision du ministre de l'Intérieur
en matière d'instructeur en secourisme

--

Vu la requête inscrite sous le numéro 11763 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 6 janvier 2000 par Maître Jean-Georges GREMLING, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... HEIM, employé privé, demeurant à L-..., tendant à l'annulation du refus de prolongation de son mandat d'instructeur en secourisme confirmé par communications du ministre de l'Intérieur des 21 mai et 28 juin 1999, sinon à la réformation de la décision de refus implicite de prolongation confirmée par les communications ministérielles précitées avec attribution du bénéfice de la prolongation du mandat d'instructeur en secourisme en question ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 6 avril 2000 ;

Où le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Monique CLEMENT et Monsieur le délégué du Gouvernement Gilles ROTH en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 18 septembre 2000 ;

Vu la rupture du délibéré du 19 septembre 2000, ensemble les questions complémentaires posées aux parties par le tribunal ;

Vu le mémoire complémentaire et les pièces d'accompagnement déposées au greffe du tribunal administratif en date du 6 octobre 2000 par le délégué du Gouvernement ;

Vu les pièces versées en cause et notamment l'arrêté du ministre de l'Intérieur du 1^{er} février 1998 portant notamment désignation des instructeurs en secourisme y énoncés pour une durée de cinq ans ;

Où le juge-rapporteur en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Monique CLEMENT et Monsieur le délégué du Gouvernement Guy SCHLEDER en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 9 octobre 2000.

--
Considérant que Monsieur ... HEIM, employé privé, demeurant à L-..., reçu en date du 19 juin 1988 à l'examen pour l'obtention du brevet d'instructeur en secourisme, a été désigné instructeur en secourisme jusqu'au 1^{er} août 1992 par arrêté du ministre de l'Intérieur du 1^{er} octobre 1988 ;

Que suivant arrêté ministériel du 4 janvier 1993, il a été désigné instructeur en secourisme pour une nouvelle durée de cinq ans expirant le 4 janvier 1998 ;

Que suite à la promulgation du règlement grand-ducal du 15 février 1995 portant organisation de l'instruction à donner à la population et aux volontaires des unités de secours de la protection civile, une nouvelle désignation comme instructeur en secourisme est intervenue dans le chef de Monsieur HEIM avec effet jusqu'au 4 janvier 1998 suivant arrêté ministériel du 4 avril 1995 ;

Qu'il résulte du procès-verbal concernant l'épreuve de recyclage 1996/1997 des instructeurs en secourisme établi le 17 juillet 1997 et transmis au directeur de la protection civile que les 37 instructeurs, candidats aux épreuves, dont Monsieur HEIM, ont tous passé avec succès l'épreuve de recyclage, de sorte que, suivant ledit procès-verbal, *“ une prolongation de leur mandat d'instructeur en secourisme peut donc être proposée à Monsieur le ministre de l'Intérieur ”* ;

Que par arrêté du 1^{er} février 1998 le ministre de l'Intérieur, sur la proposition du directeur de la protection civile, a procédé à la désignation de 36 instructeurs en secourisme pour une durée de cinq ans, à savoir tous les candidats ayant subi avec succès les épreuves de recyclage 1996/1997 suivant procès-verbal prêté du 17 juillet 1997, à l'exception de Monsieur ... HEIM préqualifié, sans qu'aucune indication relativement à ce dernier ne figure audit arrêté ;

Considérant que Monsieur HEIM s'est adressé au directeur de la protection civile suivant courrier du 15 janvier 1999 en y exposant que sa suspension *“ selon vos paroles ”* était pour l'année 1998 et qu'il serait content de pouvoir reprendre son activité d'instructeur en 1999 *“ comme promis ”*, tout en soumettant audit directeur une demande de réintégration dans le corps des instructeurs en secourisme de la protection civile en se fondant sur son épreuve de recyclage passée avec succès ;

Que par courrier du 15 mars 1999 Monsieur HEIM a relancé le directeur de la protection civile aux mêmes fins, de même que son mandataire par lettres recommandées des 15 avril et 11 mai 1999 ;

Que par courrier du 21 mai 1999, le ministre de l'Intérieur a répondu au mandataire de Monsieur HEIM dans les termes suivants :

“ Maître,

Me référant à vos lettres reprises sous rubrique ainsi qu'à celle de Monsieur HEIM du 15 mars 1999 je me permets de vous rappeler les termes de l'article 2 du règlement grand-

ducal du 15 février 1995 portant organisation de l'instruction à donner à la population et aux volontaires des unités de secours de la protection civile qui stipule que : “ Les instructeurs sont nommés par le ministre de l'Intérieur pour une durée de cinq ans ... ”.

Monsieur HEIM pour sa part a eu une nomination de cinq ans par les arrêtés ministériels du 1^{er} janvier 1993 (sur base du règlement grand-ducal du 2 mars 1972) et du 4 avril 1995 (sur base du règlement grand-ducal du 15 février 1995).

Son mandat est partant venu à échéance le 4 janvier 1998 après une période de cinq ans.

Veillez agréer, Maître, ... ” ;

Qu'une itérative demande de nomination de la part du mandataire de Monsieur HEIM datée du 7 juin 1999 adressée au ministre de l'Intérieur a été rencontrée par ce dernier suivant courrier du 28 juin 1999 libellé comme suit :

“ Maître,

J'ai bien reçu votre prise de position du 7 juin 1999. Cependant les termes de ma lettre du 21 mai 1999 ne nécessitent pas d'observations supplémentaires de ma part.

Comme le mandat de Monsieur HEIM est venu à échéance de plein droit par expiration du terme je ne vois pas comment une telle décision serait susceptible d'un recours.

Veillez agréer, Maître, ... ” ;

Considérant que par recours introduit en date du 6 janvier 2000, Monsieur ... HEIM sollicite l'annulation de “ la décision de refus de prolongation du mandat d'instructeur en secourisme de Monsieur HEIM, conférée par décisions ministérielles du ministre de l'Intérieur des 21 mai 1999 et 28 juin 1999 ” avec renvoi de l'affaire devant l'autorité administrative compétente, tout en concluant en ordre subsidiaire à la réformation de “ la décision de refus implicite confirmée par les décisions ministérielles des 21 mai 1999 et 28 juin 1999 ” avec attribution du “ bénéfice de la prolongation du mandat d'instructeur en secourisme ” ;

Considérant que le délégué du Gouvernement conclut à l'irrecevabilité du recours pour un triple motif tiré premièrement de l'absence de décisions de nature à faire grief, les lettres du ministre de l'Intérieur des 21 mai et 28 juin 1999 ayant un caractère de pure information sans contenir aucun élément décisionnel ; deuxièmement pour cause de tardiveté, le recours suivant de plus de trois mois l'émission des lettres ministérielles en question, ces lettres fussent-elles considérées comme décisions, ainsi que troisièmement et plus spécifiquement dans le chef du recours en réformation, en ce qu'aucun recours au fond ne serait prévu par la législation applicable ;

Considérant qu'encore qu'un demandeur entende exercer principalement un recours en annulation et subsidiairement un recours en réformation, le tribunal a l'obligation d'examiner en premier lieu la possibilité d'exercer un recours au fond, l'existence d'une telle possibilité rendant irrecevable l'exercice d'un recours en annulation contre la même décision (trib. adm. 4

décembre 1997, Nika, n° 10404 du rôle, Pas. adm. 01/2000, V° Recours en réformation, n° 2, p. 309) ;

Considérant qu'en l'espèce ni la loi modifiée du 18 novembre 1996 portant organisation de la protection civile ni le règlement grand-ducal du 15 février 1995 précité ni aucune autre disposition légale ne prévoyant un recours de pleine juridiction en la matière, le tribunal est incompétent pour connaître du recours en réformation introduit en ordre subsidiaire ;

Considérant que d'après l'article 4 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif *“ dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le tribunal administratif que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif ”* ;

Considérant que l'article 6 du règlement grand-ducal du 15 février 1995 précité est conçu comme suit : *“ les instructeurs qui se sont acquittés régulièrement des obligations fixées à l'article précédent sont appelés à se soumettre à une épreuve de recyclage durant l'année précédant l'expiration de leur mandat.*

L'épreuve de recyclage a lieu sous forme de leçon avec démonstration pratique à donner aux stagiaires à l'école nationale de la protection civile devant un jury nommé par le Ministre de l'Intérieur et se composant d'un président choisi parmi les conseillers techniques mandatés en vertu de l'article 8 de la loi du 18 novembre 1976 portant organisation de la protection civile, de l'instructeur en chef ou d'un instructeur en chef-adjoint.

L'épreuve de recyclage est cotée 30 points. L'instructeur ayant obtenu au moins 15 points est admis.

Un procès-verbal sur l'épreuve de recyclage est dressé et signé par les membres du jury. Le procès-verbal est remis au directeur de la protection civile qui le transmet avec les propositions de prolongation du mandat au ministre de l'Intérieur ” ;

Considérant que dans le chef d'un instructeur en secourisme la soumission avec succès à une épreuve de recyclage durant l'année précédant l'expiration de son mandat conformément à l'alinéa 1^{er} de l'article 6 du règlement grand-ducal du 15 février 1995 précité correspond implicitement, mais nécessairement à une demande telle que visée par l'article 4 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée ;

Que la date d'introduction de la demande se cristallise, d'après ledit article 6 du règlement grand-ducal du 15 février 1995 précité, au jour de la transmission au directeur de la protection civile du procès-verbal du jury ayant constaté le passage avec succès de l'épreuve de recyclage dont s'agit dans le chef de l'instructeur concerné ;

Considérant que par voie de conséquence, étant resté sans réponse de la part de l'autorité compétente dans les trois mois suivant la transmission dudit procès-verbal au directeur de la protection civile, Monsieur HEIM pouvait légitimement considérer sa demande comme étant implicitement refusée ;

Considérant que l'arrêté ministériel du 1^{er} février 1998 précité procède de façon explicite à la prolongation du mandat d'instructeur en secourisme des autres 36 candidats, sans mentionner d'une façon quelconque Monsieur HEIM, également candidat, de sorte que force est de constater que face à ce dernier le ministre en tant qu'autorité compétente de nomination, a continué à observer son silence face à la demande HEIM afférente lui présentée ;

Considérant qu'il résulte encore du libellé des deux communications ministérielles prérelatées des 21 mai et 28 juin 1999 que celles-ci revêtent uniquement un caractère de simple information ainsi que l'a relevé le délégué du Gouvernement, en ce qu'elles se bornent à souligner la venue à échéance des désignations respectives de Monsieur HEIM avec effet au 4 janvier 1998 au terme du mandat afférent, sans prendre d'aucune façon position par rapport à la demande en prolongation dudit mandat, introduite par l'intéressé suivant les développements qui précèdent ;

Considérant dès lors que le recours est en tout occurrence irrecevable en tant qu'il est dirigé contre les communications ministérielles prévues des 21 mai et 28 juin 1999 pour absence de décision administrative attaquée à travers elles ;

Considérant que dans la mesure où par essence une décision de refus implicite n'est point assortie d'une indication des voies de recours, contrairement aux dispositions de l'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, applicable en l'espèce, aucun délai de recours n'a commencé à courir ;

Que dès lors l'exception de tardiveté opposée par le délégué du Gouvernement est à écarter ;

Considérant que le recours en annulation ayant par ailleurs été introduit suivant les formes prévues par la loi, il est recevable en tant que formé à l'encontre de la décision implicite de refus résultant du silence du ministre de l'Intérieur face à la demande en prolongation de son mandat présenté par Monsieur ... HEIM et faute de décision ministérielle intervenue, conformément aux dispositions de l'article 4 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée ;

Considérant qu'au fond le demandeur insiste sur l'inégalité de traitement lui infligée à travers le refus de prolongation de son mandat, malgré ses insistances et ses efforts multiples en matière de recyclage, allant au-delà des exigences légales et réglementaires en la matière, tout en qualifiant de choquant le mutisme des autorités auquel il expose s'être heurté ;

Considérant que le délégué du Gouvernement conclut à titre tout à fait subsidiaire au malfondé du recours, la requête restant muette sur les motifs qui seraient susceptibles d'entraîner l'annulation des décisions par elle visées, Monsieur HEIM se limitant à faire état, sans plus, de son expérience en matière de secourisme ;

Que le ministre, saisi de la part du directeur de la protection civile de la correspondance de Monsieur HEIM, se serait borné à répondre que le mandat n'avait pas été renouvelé à son échéance, étant donné qu'aucune demande relative à un renouvellement dudit mandat ne lui serait par ailleurs parvenue au moment de l'échéance de janvier 1998, le ministre devant

procéder aux nominations conformément à l'article 2 du règlement grand-ducal du 15 février 1995 précité ;

Considérant que sur question posée par le tribunal sur rupture du délibéré, le délégué du Gouvernement a déposé le procès-verbal concernant l'épreuve de recyclage 1996/1997 des instructeurs en secourisme daté du 17 juin 1997, transmis au directeur de la protection civile, ainsi que l'arrêté ministériel du 1^{er} février 1998, précités, tout en précisant qu'il n'existerait pas de "*proposition de prolongation de mandat* " proprement dite, telle que visée par l'article 6 dudit règlement grand-ducal du 15 février 1995, "*ce document étant remplacé par une proposition d'arrêté du Ministre de l'Intérieur que le Directeur du Service de National de la Protection civile soumet au ministre qui est libre de l'accepter ou de la refuser* " ;

Considérant que tel que le souligne le délégué du Gouvernement les nominations et prolongations de mandat des instructeurs en secourisme interviennent sur base des dispositions du règlement grand-ducal précité du 15 février 1995 et plus particulièrement conformément à son article 6 prérelaté ;

Considérant que d'après le libellé même du dernier alinéa dudit article 6 prérelaté un procès-verbal sur l'épreuve de recyclage est dressé et signé par les membres du jury, lequel procès-verbal est remis au directeur de la protection civile qui le transmet avec les propositions de prolongation du mandat au ministre de l'Intérieur ;

Considérant que les propositions de prolongation du mandat sont d'abord celles se dégageant du procès-verbal sur l'épreuve de recyclage, étant constant qu'en l'espèce ledit procès-verbal énonce qu' "*une prolongation de leur mandat d'instructeur en secourisme peut donc être proposée à Monsieur le ministre de l'Intérieur* " en se référant à l'ensemble des 37 candidats reçus y expressément visés dont Monsieur HEIM ;

Considérant que sous peine de réduire le rôle du directeur de la protection civile à celui d'un simple organe de transmission, des propositions de prolongation doivent également pouvoir émaner de lui, sauf pour lui à se rallier purement et simplement à celles énoncées dans ledit procès-verbal ;

Considérant que si foi est due à l'énoncé d'un arrêté ministériel, dont la régularité découle de son contenu propre, force est de constater que l'arrêté ministériel du 1^{er} février 1998 précité comprend à la suite des visa la mention "*sur la proposition du directeur de la protection civile* ", alors que par ailleurs le délégué du Gouvernement a précisé à l'encontre du tribunal qu'aucune proposition de prolongation du mandat proprement dite n'existerait en l'espèce, ce document étant remplacé par une proposition d'arrêté du ministre de l'Intérieur que ledit directeur aurait soumis à son chef hiérarchique et que celui-ci, libre de l'accepter ou de la refuser, aurait implicitement suivi en l'espèce ;

Considérant qu'il s'ensuit que du moins concernant Monsieur HEIM aucune proposition du directeur de la protection civile n'existe, de sorte qu'aucun élément de motivation afférent ne saurait en être tiré concernant la décision ministérielle implicite de refus sous analyse ;

Considérant qu'il est constant que la décision ministérielle de refus implicite ci-avant dégagée rencontrant la demande en prolongation de mandat de Monsieur HEIM relève de

l'ensemble des décisions de refus qui, suivant l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 précité, applicable en la matière, doivent contenir l'indication des motifs à leur base ;

Considérant qu'il est constant que si le défaut d'indication des motifs n'entraîne que la suspension du délai de recours, à l'encontre de la décision qui devrait la contenir, dans l'hypothèse où des motifs légaux existent à la base de la décision administrative déférée, fussent-ils produits en cours de procédure ou se dégagent-ils par substitution du dossier soumis au tribunal, il en est autrement au cas où aucun motif légal à la base de la décision en question ne peut être dégagé, entraînant que celle-ci encourt l'annulation ;

Considérant qu'en l'espèce il est patent que par essence la décision implicite de refus ne contient pas d'indication de motifs, de même qu'aucun motif à sa base n'a été proposé en cours d'instance par la partie défenderesse ;

Considérant que dans la mesure où face aux dispositions de l'article 6 du règlement grand-ducal du 15 février 1995 et à l'existence vérifiée de l'épreuve de recyclage subie avec succès par Monsieur HEIM dans les délais prescrits telle que relatée par le procès-verbal du jury dûment transmis au directeur de la protection civile ensemble ses propositions de prolongation du mandat, aucun motif légal de refus ne peut être dégagé par le tribunal à partir des données lui soumises du dossier, les formations complémentaires dont fait état Monsieur HEIM ne faisant que plaider de façon surabondante à ce stade en faveur de la prolongation de son mandat à l'échéance du 4 janvier 1998 ;

Considérant que par voie de conséquence la décision ministérielle de refus implicite déférée encourt l'annulation pour absence de motifs légaux ;

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare incompétent pour connaître du recours en réformation ;

déclare le recours en annulation irrecevable en tant que dirigé contre les communications ministérielles des 21 mai et 28 juin 1999 ;

le déclare recevable pour le surplus ;

au fond le dit justifié ;

partant annule la décision implicite de refus ministérielle déférée et renvoie l'affaire devant le ministre de l'Intérieur ;

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 18 octobre 2000 par :

M. Delaporte, premier vice-président
Mme Lenert, premier juge
M. Schroeder, juge

en présence de M. Schmit, greffier en chef.