

Audience publique du 12 mai 2003

=====

Recours formé par
Madame ..., épouse ...
contre une décision du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg
en matière d'employée

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 14608 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 25 février 2002 par Maître Romain ADAM, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., épouse ..., employée communale, demeurant à L-..., tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision implicite de rejet en raison du silence observé par la Ville de Luxembourg pendant plus de trois mois à la suite de sa demande tendant à la reconnaissance d'un contrat de travail à durée indéterminée ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Jean-Claude STEFFEN, demeurant à Luxembourg, du 27 février 2002, portant signification de ce recours à l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif en date du 16 mai 2002 par Maître Louis BERNES, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du 15 mai 2002 portant notification de ce mémoire en réponse à Maître Romain ADAM ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 12 juin 2002 par Maître Romain ADAM au nom de Madame ... ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du 11 juin 2002 portant notification de ce mémoire en réplique à Maître Louis BERNES ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 10 juillet 2002 par Maître Louis BERNES au nom de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire en duplicata à Maître Romain ADAM ;

Vu les pièces versées en cause ;

Où le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maîtres Romain ADAM et Gilles DAUPHIN, en remplacement de Maître Louis BERNIS, en leurs plaidoiries respectives.

Par courrier du 2 mars 2001 adressé au collège échevinal de la Ville de Luxembourg, Madame ..., épouse ..., sollicita la reconnaissance de la possession dans son chef d'un contrat de travail à durée indéterminée auquel elle estima avoir droit du fait de son engagement par la Ville de Luxembourg depuis plus de vingt ans, avec la précision que « *de 1979/80 à 1988/89 [elle travaillait] comme remplaçante dans différentes écoles préscolaires de la Ville de Luxembourg et depuis 1989/90 [elle était occupée] comme chargée de cours dans l'enseignement préscolaire de [la] commune* ».

Il ressort encore tant d'un certificat émis par le bourgmestre de la commune de X. en date du 5 septembre 1989 que des explications fournies par la demanderesse dans sa requête introductive d'instance, qu'elle avait été occupée « *comme remplaçante à tâche complète au jardin d'enfants de la commune de X. du 1.9.1972 au 31.8.1979* ».

Elle expose en outre dans sa requête qu'à la suite d'une période d'engagement initiale auprès de la Ville de Luxembourg, non couverte par des contrats écrits, des contrats écrits ont été signés, d'année en année, avec notamment la stipulation qu'ils étaient conclus à durée déterminée.

En vertu d'un contrat de louage de services à durée déterminée pour chargée de direction d'une classe de l'éducation préscolaire signé entre le collège échevinal de la Ville de Luxembourg et Madame ... en date du 14 septembre 2001 et d'un avenant audit contrat signé entre les mêmes parties le 13 septembre 2002, chaque fois, de la part de Madame ..., sous la réserve « *expresse de [ses] droits résultant de l'existence d'un contrat à durée indéterminée* » dans le cadre d'un « *statut d'employée communale* », elle bénéficie depuis le 14 septembre 2001 d'un contrat de travail à durée indéterminée en qualité d'employée privée.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 25 février 2002, Madame ... a introduit un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation du silence gardé par l'administration communale de la Ville de Luxembourg pendant un délai de plus de trois mois à la suite de l'introduction par elle, par le courrier précité du 2 mars 2001, d'une demande tendant à se voir reconnaître un contrat de travail à durée indéterminée, valant décision implicite de rejet de sa demande précitée.

La partie défenderesse conclut tout d'abord à l'incompétence *ratione materiae* du tribunal administratif pour connaître du recours, en se référant au règlement grand-ducal du 15 novembre 2001 concernant le régime des employés communaux et au fait que la demanderesse a introduit son recours contentieux le 25 février 2002, à savoir après l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 2002, du règlement grand-ducal précité et en soutenant que ni avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en question, elle n'aurait bénéficié du statut d'employée communale,

de sorte qu'elle serait à considérer comme employée privée au jour de l'entrée en vigueur de celui-ci, ni en vertu des dispositions transitoires du règlement grand-ducal précité du 15 novembre 2001, elle pourrait actuellement se prévaloir du statut d'employée communale.

En ce qui concerne tout d'abord la situation de la demanderesse ayant existé au jour de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal précité du 15 novembre 2001, la défenderesse se réfère à l'interprétation donnée par la Cour administrative à la notion d'employé temporaire communal comprise dans le règlement communal du 6 juillet 1992 concernant l'occupation et la rémunération des intervenants non brevetés occupés dans les écoles de la Ville, à la base de l'engagement de la demanderesse, tel qu'il se cristallise à la date d'entrée en vigueur de la loi du 9 juin 1995 modifiant la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut des fonctionnaires communaux, applicable plus particulièrement concernant la qualification de la qualité de Madame ... dans ses relations d'emploi avec la Ville de Luxembourg à travers la disposition transitoire contenue en son article IV. Dans ce contexte, la défenderesse fait valoir que la demanderesse, née le 4 août 1951, ne remplirait dès lors pas la condition d'âge posée par l'article 8 du règlement grand-ducal du 26 mai 1975 portant assimilation du régime des employés communaux à celui des employés de l'Etat, pour pouvoir bénéficier du régime de pension du fonctionnaire communal et que dans la mesure où elle ne serait entrée aux services de la Ville de Luxembourg qu'à partir de l'année scolaire 1979/1980, elle ne remplirait pas non plus, au moment de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 9 juin 1995, la condition de l'ancienneté de service de 20 ans auprès de la Ville de Luxembourg, telle que posée par l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 26 mai 1975, pour bénéficier du prédit régime de pension du fonctionnaire communal.

En outre, la défenderesse soutient qu'à aucun moment ELLE n'aurait conféré le statut d'employée communale à Madame ..., étant donné qu'un tel statut ne ressortirait d'aucun des contrats de travail conclus chaque fois pour une durée déterminée en faveur de Madame

Quant à la situation créée par le règlement grand-ducal précité du 15 novembre 2001, la défenderesse fait valoir que dans la mesure où Madame ... aurait eu le statut d'employée privée au moment de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en question, elle tomberait sous les dispositions transitoires prévues à l'article 13 dudit règlement grand-ducal, en application duquel, à défaut de s'être vue conférer, d'une manière expresse et formelle, le statut d'employée communale par la Ville de Luxembourg, elle serait toujours « *présumée bénéficier du statut de l'employée privée* », abstraction faite de savoir si elle pouvait être considérée comme ayant été engagée contractuellement à durée indéterminée avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en question. Il s'en suivrait que ni au jour de l'introduction du présent recours ni ultérieurement, Madame ... ne se serait vue conférer le statut d'employée communale par une décision formelle du conseil communal de la Ville de Luxembourg, de sorte que le tribunal devrait se déclarer incompétent pour connaître de son recours.

Dans son mémoire en réplique, la demanderesse conclut à la compétence d'attribution du tribunal administratif sur base des dispositions maintenues en vigueur du règlement grand-ducal du 26 mai 1975, précité, et notamment de ses articles 2 et 11 combinés, au-delà de toute question d'abrogation y relative.

En ce qui concerne pour le surplus sa situation particulière, elle insiste sur le fait qu'elle aurait disposé d'une ancienneté de service de plus de vingt ans au moment de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 9 juin 1995, dans la mesure où elle aurait commencé à travailler en

tant que chargée de cours en 1972 auprès de l'administration communale de X., période d'occupation qui devrait être prise en compte, alors même qu'elle n'aurait été engagée, à la fin de sa mission de chargée de cours auprès de l'administration communale de X. en 1979, par la Ville de Luxembourg qu'au mois d'octobre de la même année. Elle insiste dans ce contexte sur le fait qu'en vertu de l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 26 mai 1975, pourrait bénéficier de l'application du régime de pension des fonctionnaires communaux, l'employé en activité de service qui bénéficie d'un contrat à durée indéterminée après vingt ans de service à compter de l'entrée en vigueur du contrat à durée indéterminée, peu importe si, comme en l'espèce, ses vingt années de service auraient été effectuées auprès de différentes administrations communales.

Elle estime encore que tant avant qu'après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 9 juin 1995, lors de ses délibérations des 15 juillet 1994 et 14 juillet 1995, le conseil communal de la Ville de Luxembourg a fait référence au fait que « *l'occupation et la rémunération de ses chargés de direction [y compris partant de celles de la demanderesse] sont réglés par le règlement du 6 juillet 1992* », ce dernier prévoyant expressément que « *les intervenants jouissent du statut de l'employé temporaire communal avec contrat de louage de services à durée déterminée, conformément à la législation en vigueur sur le contrat de travail* », de sorte qu'il aurait clairement exprimé son intention de la nommer en tant qu'employée communale, surtout en raison du fait que même après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 9 juin 1995, il aurait continué à utiliser la notion « *d'employée temporaire communale* », alors même que la loi précitée de 1995 aurait clairement retenu qu'il n'existerait dorénavant plus que des « *employés communaux* » et des « *employés privés* ».

Dans son mémoire en duplique, la défenderesse se réfère à l'arrêt de la Cour administrative du 20 juin 2002, rendu sous le numéro 14588C du rôle, dans une affaire opposant Monsieur P. R. à la Ville de Luxembourg, par lequel la Cour administrative a confirmé le jugement rendu dans la même affaire par le tribunal administratif suivant lequel ce dernier était incompétent pour connaître de l'affaire, en soutenant que la solution retenue au sujet de Monsieur R. aurait vocation à s'appliquer de la même manière à Madame ..., en ajoutant qu'en ce qui concerne l'ancienneté de la demanderesse, celle-ci n'atteindrait pas 20 ans, étant donné qu'elle ne pourrait pas faire état de vingt ans de service à compter de l'entrée en vigueur d'un contrat à durée indéterminée. Elle conteste en effet que lors de son engagement par l'administration communale de X., la demanderesse aurait bénéficié d'un contrat de travail à durée indéterminée en ajoutant que de toute façon, même au cas où l'engagement auprès de la commune de X. aurait été effectué à durée indéterminée, cet engagement aurait en tout état de cause été remplacé par des contrats de travail à durée déterminée conclus entre la demanderesse et la Ville de Luxembourg à partir de l'année 1979. Elle précise dans ce contexte que s'il est vrai qu'après l'entrée en vigueur de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, la validité des contrats de travail conclus à durée déterminée serait susceptible d'être discutée, tel ne saurait être le cas pour les contrats conclus antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi précitée de 1989.

Pour le surplus, elle expose que Madame ... ne pourrait pas invoquer à son profit l'article 10 du règlement grand-ducal précité du 26 mai 1975 prévoyant, sous certaines conditions, la prise en compte de périodes couvertes par des contrats de travail à durée déterminée, au motif qu'au cours des périodes sur lesquelles elle pourrait ainsi se fonder, elle n'aurait pas eu la qualité d'employée communale qui constituerait toutefois une condition posée en vue de l'application de l'article 10 en question.

Il échet tout d'abord de relever qu'il est constant que Madame ... est au service de la Ville de Luxembourg, sans interruption, depuis 1979, de sorte que l'article IV de la loi précitée du 9 juin 1995 trouve application dans son chef, disposition d'après laquelle l'agent en question aura « *le statut d'employé privé, à moins que le statut d'employé communal ne [lui] ait été conféré par une décision formelle de l'autorité investie du pouvoir d'engagement ou qu'il(s) ne bénéficie(nt) à la date de l'entrée en vigueur de la (...) loi [précitée du 9 juin 1995] du régime de pension du fonctionnaire communal* ».

En application de la disposition légale précitée, il échet partant de constater qu'il n'est pas contesté en cause qu'il n'existe pas de décisions formelles d'une quelconque autorité communale par laquelle le statut d'employée communale aurait été expressément reconnu à Madame

En ce qui concerne pour le surplus la question de savoir si à la date d'entrée en vigueur de la loi précitée du 9 juin 1995, Madame ... bénéficiait du régime de pension du fonctionnaire communal, il échet de vérifier si elle remplit les conditions posées par l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 26 mai 1975, entre-temps abrogé par l'article 12 du règlement grand-ducal également précité du 15 novembre 2001, mais ayant été d'application au moment de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 9 juin 1995. Dans ce contexte, il échet de constater qu'à la date de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 9 juin 1995, la demanderesse n'avait pas encore atteint l'âge de 55 ans. En ce qui concerne son ancienneté de service, sur base de laquelle elle aurait le cas échéant pu bénéficier du régime de pension des fonctionnaires communaux, il échet de relever que la condition des vingt années de service doit avoir existé à la date d'entrée en vigueur de la loi précitée du 9 juin 1995 « *à compter de l'entrée en vigueur du contrat à durée indéterminée* ».

Dans la mesure où la demanderesse n'a été engagée par la Ville de Luxembourg qu'à partir du mois d'octobre 1979, elle ne remplissait en tout état de cause pas les vingt années de service au jour de l'entrée en vigueur de la loi précitée de 1995. A ce titre, la demanderesse expose toutefois que pour vérifier le respect de cette condition, il y aurait lieu de prendre en considération non seulement son engagement à partir du mois d'octobre 1979 auprès de la Ville de Luxembourg, mais également son engagement de l'année 1972 à l'année 1979 auprès de l'administration communale de X., tel qu'il ressort plus particulièrement du certificat établi par celle-ci le 5 septembre 1989, attestant d'une occupation de la demanderesse « *à tâche complète au jardin d'enfants* » du 1^{er} septembre 1972 au 31 août 1979.

C'est toutefois à bon droit que la partie défenderesse insiste sur le fait que la condition posée par l'alinéa 1^{er} de l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 26 mai 1975, exige que l'engagement pendant une durée de vingt années devra avoir eu lieu sur base d'un « *contrat à durée indéterminée* » tel qu'expressément spécifié dans la disposition réglementaire en question et qu'en l'espèce, la demanderesse n'a pas établi avoir bénéficié auprès de l'administration communale de X. d'un tel engagement, ni son argumentation ni surtout le certificat établi par celle-ci en date du 5 septembre 1989 permettant de conclure à un tel engagement à durée indéterminée. Comme il s'agit toutefois d'une condition posée par le texte réglementaire en question, et comme la demanderesse n'établit pas remplir ladite condition, il échet de constater qu'elle n'a pas fait état d'une ancienneté de vingt ans en tant qu'employée à la date de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 9 juin 1995, conformément aux dispositions

de l'article 8 du règlement grand-ducal précité de 1975, de sorte qu'elle ne peut prétendre à la qualité d'employée communale de ces chefs.

Il convient encore d'analyser la situation de la demanderesse à partir du règlement communal du 6 juillet 1992 concernant l'occupation et la rémunération des intervenants non brevetés occupés dans les écoles de la Ville de Luxembourg, applicable dans son chef. A ce titre, il échet de relever que la Cour administrative, à travers ses arrêts du 29 mars 2001 (n° 11931C du rôle, n° 11932C du rôle, n° 11933C du rôle) et du 20 juin 2002 (n° 14588C du rôle, non encore publié), statuant chaque fois dans l'hypothèse d'employés entrés au service de la Ville de Luxembourg avant l'entrée en vigueur de la prédite loi du 9 juin 1995, a analysé la question de la compétence des juridictions de l'ordre administratif pour connaître des contestations élevées par les chargés de cours, employés de la Ville de Luxembourg, sur base du règlement communal du 6 juillet 1992, et plus particulièrement de son article 3 disposant que le chargé de cours en question est appelé à revêtir la qualité d'« *employé temporaire communal* ». D'après la Cour, (voir ses arrêts n°s 11931C, 11933C et 14588 C du rôle, précités), la dénomination d'employé « *temporaire* » communal, en vigueur avant la loi du 9 juin 1995, précitée, visait les agents du statut d'« *employé privé* », nomenclature introduite par cette loi, alors que les employés « *communaux* » au sens du règlement grand-ducal précité du 26 mai 1975 étaient désignés par employés « *contractuels* » entraînant que le terme « *employé temporaire communal* » contenu audit règlement communal du 6 juillet 1992 par référence auquel était fixé le statut des « *intervenants non brevetés dans les écoles de la Ville* », doit être entendu comme ayant visé les « *employés privés* » dans la terminologie de ladite loi du 9 juin 1995.

Il échet encore de relever que la même solution a été retenue sur base des mêmes textes ensemble le règlement grand-ducal précité du 26 mai 1975 dans le chef des chargés de cours dont l'entrée en vigueur est postérieure à l'entrée en vigueur de la loi précitée du 9 juin 1995, et que la même solution s'impose en présence de l'application continuelle des dispositions du règlement communal du 6 juillet 1992 à des employés antérieurement engagés, telle Madame ... (cf. trib. adm. 27 juin 2001, n° 12163a du rôle).

Il suit de ce qui précède que Madame ..., visée comme « *employée temporaire communale* » à travers son engagement par la Ville, sur base du règlement communal précité du 6 juillet 1992, est à considérer comme employée privée.

Il échet encore d'analyser l'influence du règlement grand-ducal précité du 15 novembre 2001 sur le statut de la défenderesse auprès de la Ville de Luxembourg, notamment sur base de l'argumentation échangée entre les parties. A ce titre, il faut se référer à la disposition transitoire figurant à l'article 13 dudit règlement grand-ducal suivant lequel « *pour l'employé privé d'une commune, qui, au moment de l'entrée en vigueur du (...) règlement [en question], ne bénéficie pas du statut de l'employé communal [telle la demanderesse] en vertu d'une décision formelle du conseil communal dûment approuvée par le ministre de l'Intérieur, tout en remplissant les conditions prévues aux articles 2 et 3 du (...) règlement [précité du 15 novembre 2001], le conseil communal doit se prononcer au sujet du statut à conférer à l'employé par une décision formelle à prendre dans un délai de six mois à partir de l'entrée en vigueur du présent règlement. En l'absence d'une telle décision endéans le délai prescrit, l'employé est présumé bénéficier du statut de l'employé privé* ».

En l'espèce, il n'est pas allégué et il ne ressort par ailleurs pas des pièces et éléments du dossier, qu'à un quelconque moment, la demanderesse se soit vue conférer le statut d'employée communale par le conseil communal de la Ville de Luxembourg, de sorte qu'en application de la dernière phrase de l'article 13 précité, elle est présumée bénéficier du statut de l'employée privée.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent et notamment de l'interprétation donnée par la Cour administrative aux dispositions de l'article 3 du règlement communal précité du 6 juillet 1992 que le tribunal administratif est incompétent *ratione materiae* pour connaître du recours en réformation dans son intégralité.

Au vu de l'issue du litige et abstraction faite de la base légale invoquée, la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure telle que présentée par la demanderesse est à déclarer non fondée.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties à l'instance ;

se déclare incompétent pour connaître du recours ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure ;

condamne la demanderesse aux frais.

Ainsi jugé par:

M. Schockweiler, vice-président,
Mme Lamesch, juge,
M. Spielmann, juge,

et lu à l'audience publique du 12 mai 2003, par le vice-président, en présence de M. Legille, greffier.

Legille

Schockweiler