

Audience publique du 5 octobre 2005

Recours formé par Madame ..., ...
contre deux décisions du ministre de l'Intérieur
en matière d'employé communal

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 19395 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 28 février 2005 par Maître Guy THOMAS, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., employée communale auprès ... , demeurant à L- ... , tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du ministre de l'Intérieur du 16 juin 2004 en matière de protection de l'employé communal contre tout acte de ses supérieurs ou de ses égaux qui lèsent ses droits statutaires ou qui le blessent dans sa dignité, ainsi que d'une décision confirmative implicite du même ministre se dégageant du silence par lui observé par rapport au recours gracieux introduit par Madame ... en date du 27 août 2004 ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice Pierre KREMMER, demeurant à Luxembourg, du 2 mars 2005 portant signification de ce recours à l'administration communale de la ... ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 12 avril 2005 ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe du tribunal administratif le 27 mai 2005 par Maître Jean KAUFFMAN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, pour compte de l'administration communale de la ... ;

Vu la notification de ce mémoire par voie de télécopie adressée au mandataire de Madame ... en date du 27 mai 2005 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 27 juin 2005 par Maître Guy THOMAS au nom de Madame ... ;

Vu la notification de ce mémoire en réplique intervenue par voie de télécopie adressée au mandataire de l'administration communale de Luxembourg le 27 juin 2005 ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 28 juillet 2005 par le délégué du Gouvernement ;

Vu le mémoire en duplique déposé au greffe du tribunal administratif le 14 septembre 2005 par Maître Jean KAUFFMAN pour compte de l'administration communale de la ... ;

Vu la notification de ce mémoire en duplique intervenue par voie de télécopie adressée en date du 14 septembre 2005 au mandataire de Madame ... ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Où le juge-rapporteur en son rapport ainsi que Maîtres Guy THOMAS et Jean KAUFFMAN en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 28 septembre 2005.

Madame ... est au service de l'administration communale de la ... depuis le 1^{er} février 1981 en tant qu'employée communale, d'abord au conservatoire et ensuite au musée d'histoire de la Ville.

Par courrier du 25 septembre 2003, elle s'est adressée au collège des bourgmestre et échevins dans les termes suivants :

« Par la présente, je soussignée ..., employée communale dans la carrière B1, entrée en service le 1^{er} février 1981 auprès de la ..., sollicite d'urgence l'affectation à un autre service et à la même occasion je sollicite, vu que je ne suis pas disposée à m'exposer à des agissements à situer dans le cadre du harcèlement moral, votre protection dans le cadre de l'article 36 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires.

Je ne désire que de pouvoir travailler dans un service où je puisse mettre au profit de la ville mon expérience et mon savoir :

Les langues (luxembourgeois, allemand, français, anglais) ;

Connaissance de Windows/traitement de texte ;

Capacité de travailler sur un dossier et de le clôturer ;

Je ne suis pas opposée à travailler dans un service en contact avec le public (guichet, téléphone) ou dans petite équipe.

A toutes fins utiles je signale que j'avais déjà demandé un changement de service en 1995/96 suite à un événement analogue, sans pour autant l'ébruiter mais qui pèse toujours ! »

Cette démarche de Madame ... fut soutenue expressément par un courrier de l'association sans but lucratif MOBBING asbl adressé en date du 26 septembre 2003 au collège des bourgmestres et échevins de la ... relatant les faits dont Madame ... avait fait état auprès de cette association le 19 juin 2003 pour exprimer son mécontentement sur la façon d'être traitée dans son service, faits que l'association résume comme suit :

« 1. A part quelques tâches d'apparitaire, frôlant parfois l'absurde, on lui refuse toute occupation valable

2. On utilise des termes obscènes ou autres expressions profanes

3. On se mêle de sa vie privée, en envoyant des e-mails obscènes et blessants

4. Ses collègues ont jeté des pétards sous sa chaise et voulaient les jeter dans son pullover »

Il est relevé dans ce même courrier que même après des entretiens auprès de plusieurs de ses supérieurs hiérarchiques, la situation ne se serait pas améliorée, mais au contraire se serait dégradée de jour en jour entraînant une forte altération de santé pour Madame Ainsi la responsable du département consultation de MOBBING asbl a fait part de sa volonté de soutenir Madame ... dans toutes ses démarches et demandé l'intervention du collège des bourgmestre et échevins afin que Madame ... puisse être mutée d'urgence vers un autre service de son choix.

Le collège échevinal a rencontré cette demande par courrier du 29 septembre 2003 dans les termes suivants :

« Nous avons l'honneur d'accuser réception de votre estimée du 25 septembre 2003 aux termes de laquelle vous avez sollicité votre mutation dans un autre service de la ville.

En réponse, nous sommes au regret de vous informer que votre mutation ne saurait être envisagée pour le moment étant donné que votre état de santé ne vous permet pas de vaquer à une occupation professionnelle normale et continue.

Le collège échevinal se propose partant de revenir à votre requête dès que la commission des pensions des fonctionnaires et employés communaux, chargée de se prononcer au sujet de votre mise à la retraite éventuelle par application des dispositions de l'article 54 ter de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, tel que ce texte a été modifié par la suite, notamment par celle du 24 février 2000, aura rendu son arrêt. »

Après avoir été affectée provisoirement à la photothèque pendant la semaine du 29 septembre au 3 octobre 2003, Madame ... s'adressa au collège des bourgmestre et échevins par courrier du 10 octobre 2003 pour voir prolonger cette affectation provisoire jusqu'à décision définitive, voire de la confirmer dès à présent définitivement. Elle a précisé dans ce même courrier qu'elle considère cette *« demande d'affectation provisoire non pas comme demande d'occupation du poste vacant à la photothèque, mais comme simple demande de mutation provisoire dans un service qui me plaît beaucoup et qui, en plus, est à court d'effectifs. »*

La commission spéciale des pensions instituée par l'article 54 bis de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux saisie du dossier de Madame ... ayant constaté par décision du 19 janvier 2004 que l'intéressée n'est pas sujette à des infirmités la mettant hors d'état de continuer son service tout en ayant relevé que *« si à défaut de base légale afférente, il n'est pas dans les attributions de la commission de se prononcer, tel que cela a été demandé par la partie ..., sur une recommandation à l'employeur de ne pas affecter l'intéressée au poste par elle occupé antérieurement à ses périodes d'incapacité de travail, ce en raison d'appréhensions relatives à l'encadrement professionnel, une affectation dans un autre service paraît toutefois indiquée ».*

Madame ... n'ayant toutefois pas été affectée dans un autre service, elle est intervenue une itérative fois par le biais de son mandataire auprès du collège des

bourgmestre et échevins par courrier de son mandataire datant du 15 mars 2004 pour rappeler ses demandes prérelatées et soutenir que *« cette situation d'incertitude est hautement préjudiciable pour la santé de ma mandante et votre attitude est en contradiction flagrante avec les obligations de la ..., telles qu'elles sont inscrites dans l'article 36 du statut général des fonctionnaires communaux.*

Voilà pourquoi je vous propose une entrevue avec toutes les parties concernées pour clarifier la situation de ma mandante. Eu égard à l'urgence, j'estime que cette entrevue devrait se faire utilement dans les huit jours à venir. »

Le collège échevinal a rencontré cette demande par courrier du 9 mars 2004 pour rappeler que la décision de la commission spéciale des pensions reste muette au sujet d'une quelconque obligation dans le chef de l'employeur d'affecter Madame ... à un autre poste au sein de l'administration communale, mais a retenu sans ambiguïté que l'intéressée n'est pas incapable d'exercer ses fonctions actuelles, pour l'inviter finalement à reprendre son service au musée d'histoire dans les meilleurs délais.

Madame ... s'est alors adressée par courrier de son mandataire du 30 mars 2004 au ministre de l'Intérieur pour le prier d'intervenir auprès des autorités communales afin que celles-ci respectent les obligations qui leur incombent en vertu des articles 35 et 36 du statut général des fonctionnaires communaux et qu'elles fassent droit à la demande de Madame ... en mutation à un autre service communal.

Elle a également réitéré ses démarches auprès du collège des bourgmestre et échevins par courrier de son mandataire du 31 mars 2004 pour lui faire part de son incompréhension par rapport à la prétendue impossibilité invoquée de trouver un emploi au sein de l'administration susceptible de correspondre à ses compétences professionnelles.

Le collège échevinal a répliqué par courrier du 2 avril 2004 qu'il n'entendait pas changer son attitude telle que développée dans son courrier du 9 mars 2004, ainsi que pour réfuter tout reproche de responsabilité de la Ville dans l'état de santé actuel de Madame

Le ministre de l'Intérieur, par décision du 16 juin 2004 rencontra la demande de Madame ... du 30 mars 2004 dans les termes suivants :

« Vous me demandez d'intervenir en application de l'article 37 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux auprès des autorités communales de la ..., afin qu'elles fassent droit à une requête de votre mandante, Madame ..., sollicitant une affectation définitive au service de la photothèque.

Suite à la demande afférente de Madame ..., datant du 10 octobre 2003, le collège échevinal a statué sur la requête en question par sa décision du 9 mars 2004, confirmée par sa lettre du 23 mars 2004, par laquelle il invite l'intéressée à reprendre son service au sein du musée d'histoire. Dans la mesure où la décision du collège échevinal ne donne pas satisfaction à Madame ..., il lui appartient en exécution de l'alinéa dernier de l'article 37 prémentionné, de saisir le Ministre de l'Intérieur de sa requête.

Il appert toutefois que le collège échevinal de la ..., en réaffectant Madame ... au service au musée d'histoire, dont elle a fait partie jusqu'au moment de son affectation

provisoire à la photothèque, a agi dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par l'article 8 du statut général des fonctionnaires communaux. En effet la disposition légale afférente prévoit qu'il appartient au collège échevinal d'affecter les agents communaux à l'un des emplois correspondant à leurs fonctions. Dans la mesure où il n'existe ni une autre disposition légale ni une décision judiciaire obligeant les autorités communales à faire droit à la requête de Madame ..., j'estime que la décision visée du collège échevinal répond parfaitement aux exigences de la loi.

Je tiens à constater que la requête de Madame ... n'a pas trait à une lésion de ses droits statutaires en raison d'actes de ses collègues constituant un éventuel harcèlement moral, mais ne concerne que l'assignation de son poste de travail. »

Suite à cette décision Madame ..., par l'intermédiaire de son mandataire, s'est adressée à d'itératives reprises, en l'occurrence suivant courriers des 6 juillet, 31 août et 6 septembre 2004, au collège des bourgmestre et échevins dans cette affaire.

A l'encontre de cette même décision ministérielle du 16 juin 2004, Madame ... a encore fait introduire un recours gracieux suivant courrier de son mandataire datant du 27 août 2004.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 28 février 2005, Madame ... a finalement fait introduire un recours tendant à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision du ministre de l'Intérieur du 16 juin 2004 ainsi que de la décision implicite de refus se dégageant du silence observé par le ministre de l'Intérieur suite à son recours gracieux du 27 août 2004 dirigé contre la prédite décision.

L'administration communale relève le manque de précision de la requête introductive d'instance en rapport avec les décisions concrètement déférées en ce sens que la demanderesse fait état à la fois d'un prétendu harcèlement moral sur son lieu de travail et d'une volonté de mutation, tout en présumant, à travers ses écritures, que Madame ... ait voulu attaquer les décisions communales des 9 mars et 23 mars 2004, ensemble la décision du ministre de l'Intérieur du 16 juin 2004.

Afin de cerner utilement le débat juridique que la demanderesse entend voir engager, il y a partant lieu d'examiner en premier lieu la requête introductive d'instance dans l'optique de déterminer avec la précision requise les décisions litigieuses à travers elle déférées.

Force est de constater que contrairement à ce qui est soutenu par l'administration communale, la requête introductive d'instance, à travers son libellé, permet de dégager sans ambiguïté que la demanderesse conclut à la réformation et subsidiairement à l'annulation d'une décision du ministre de l'Intérieur du 16 juin 2004 versée au dossier ainsi que d'une décision confirmative implicite se dégageant du silence observé par le même ministre par rapport au recours gracieux introduit à l'encontre de cette décision du 16 juin 2004 par le mandataire de Madame ... suivant courrier du 27 août 2004, également versé au dossier.

Il s'ensuit que seules ces deux décisions, en l'occurrence celle explicite du 16 juin 2004 et celle implicite se dégageant du silence observé par le ministre de l'Intérieur par rapport au recours gracieux de la demanderesse, font l'objet du présent litige.

Il est encore constant que la décision litigieuse du ministre de l'Intérieur du 16 juin 2004 fait suite à la demande de Madame ... du 30 mars 2004 à travers laquelle elle a saisi ledit ministre « *en application des articles 36 et 37 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux* » pour lui demander d'intervenir auprès des autorités communales afin que celles-ci respectent les obligations qui leur incombent en vertu des articles 35 et 36 du même statut et fassent droit à la demande de Madame ... en mutation à un autre service communal.

Or, seul l'article 37 du statut évoquant une possibilité d'intervention du ministre de l'Intérieur, il s'ensuit que c'est cette disposition statutaire qui détermine le cadre légal du litige sous examen, de sorte que le tribunal n'est pas compétent pour connaître du recours principal en réformation, étant entendu qu'aucun recours au fond n'est prévu en cette matière précise.

Le recours subsidiaire en annulation ayant été introduit dans les formes et délai de la loi, il est recevable.

A l'appui de son recours la demanderesse reproche au ministre de l'Intérieur de ne pas lui avoir assuré la protection qui lui serait due en vertu des articles 36 et 37 du statut général en vue de lui éviter la reprise d'un harcèlement, affectant gravement sa santé physique et mentale et la blessant dans sa dignité. Le ministre se serait livré dans ce contexte à une erreur manifeste d'appréciation de sa situation tant juridique que factuelle, alors que les faits par elle mis en avant s'analyseraient clairement en un harcèlement moral sur son lieu de travail.

Conformément aux dispositions de l'article 37 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, « *1. Tout fonctionnaire a le droit de réclamer individuellement contre tout acte de ses supérieurs ou de ses égaux qui lèse ses droits statutaires ou qui le blesse dans sa dignité (...)* ».

Le même article précise sous son point 2. que « *la réclamation est adressée par écrit au supérieur hiérarchique. Si elle met en cause le supérieur direct du fonctionnaire, elle est adressée au chef de service. Si ce dernier est visé, la réclamation est envoyée au collège des bourgmestre et échevins.* »

Il est encore précisé sous le point 3 du même article 37 que « *sous peine de forclusion, la réclamation doit être introduite dans les 15 jours à partir de la date de l'acte qu'elle concerne (...)* ».

La possibilité de saisir directement le collège des bourgmestre et échevins d'une réclamation de ce type est prévue sous le point 5 du même article 37 dans l'hypothèse où « *la réponse ne parvient pas au réclamant dans les trois mois de la réclamation ou si elle ne lui donne pas satisfaction* », le même article de prévoir finalement qu'« *en cas de refus du collège des bourgmestre et échevins de faire droit à la demande du fonctionnaire ou lorsqu'un délai de 3 mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision du collège, le réclamant peut s'adresser au ministre de l'Intérieur.* »

En l'espèce il se dégage de l'ensemble des pièces versées au dossier que les faits allégués par Madame ... à l'origine de sa démarche ayant abouti à la saisine du ministre de l'Intérieur, ne sont pas de nature à mettre en cause son supérieur hiérarchique, en

l'occurrence le conservateur du musée d'histoire de la Ville, mais bien des égaux de Madame ... au sens de l'article 37, 1. prérelaté du statut général, de sorte que conformément au prescrit de la même disposition légale, le droit de réclamation invoqué par la demanderesse s'entend comme devant être exercé sous peine de forclusion dans un délai essentiellement bref – en l'occurrence 15 jours – à partir de la date de l'acte qu'elle concerne, et adressé au supérieur hiérarchique, qui par essence est le mieux placé pour instruire une affaire de ce type mettant en cause directement des personnes se trouvant sous ses ordres.

Or, force est de constater qu'en dépit d'un nombre impressionnant d'échanges de courriers entre la demanderesse et le collège des bourgmestre et échevins de la ..., la demanderesse ne documente pas avoir emprunté la voie de réclamation prévue par l'article 37 du statut général, étant donné qu'aucune pièce renseignant qu'une réclamation aurait été adressée en temps utile et dans le délai légal au supérieur hiérarchique de Madame ... ne figure au dossier.

Dans la mesure où la possibilité de saisir le ministre de l'Intérieur d'une affaire rentrant dans les prévisions de l'article 37 du statut général n'est entrevue que dans l'hypothèse spécifique d'un refus essuyé à la base par le réclamant de la part de l'autorité revêtue de la compétence de principe pour toiser des réclamations de ce type, le tribunal ne peut que constater qu'une réclamation au sens de l'article 37 du statut général n'a pas été valablement introduite en l'espèce par la demanderesse auprès de l'autorité compétente en la matière, avec la conséquence que son argumentation déployée par rapport à la décision ministérielle déferée ne saurait être utilement prise en compte.

Il se dégage des considérations qui précèdent que le recours en annulation laisse d'être fondé.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare incompétent pour connaître du recours en réformation ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond le dit non justifié et en déboute ;

condamne la demanderesse aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 5 octobre 2005 par :

M. Delaporte, premier vice-président,

Mme Lenert, premier juge,

M. Sinnen, juge,

en présence de M. Schmit, greffier en chef.

s. Schmit

s. Delaporte

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 6.10.2005

Le Greffier en chef du Tribunal administratif