

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro du rôle : 28094C

Inscrit le 9 mars 2011

---

### Audience publique du 16 juin 2011

**Appel formé par  
Monsieur ... .., ...  
contre un jugement du tribunal administratif  
du 16 février 2011 (numéro 26923 du rôle)  
ayant statué sur le recours du Syndicat pour le transport intercommunal de  
personnes dans le canton de ... (...)  
contre une décision du conseil de discipline des fonctionnaires communaux  
en matière de discipline**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 28094C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 9 mars 2011 par Maître Jean-Marie BAULER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ... .., chauffeur d'autobus principal, demeurant à L-..., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 16 février 2011 (n° 26923 du rôle) ayant déclaré justifié le recours en annulation dirigé par le Syndicat pour le transport intercommunal de personnes dans le canton de ... (...), établi à L-..., contre une décision du conseil de discipline des fonctionnaires communaux du 9 mars 2010 ayant déclaré nuls l'instruction disciplinaire diligentée par le commissaire du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, de même que les actes de procédure posés par celui-ci à l'encontre de l'appelant actuel ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice intercommunal Martine LISÉ, demeurant à Esch-sur-Alzette, du 15 mars 2011 portant signification de cette requête d'appel au syndicat intercommunal ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris ;

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Jonathan HOLLER, en remplacement de Maître Jean-Marie BAULER, en sa plaidoirie à l'audience publique du 10 mai 2011.

---

Monsieur ... .., chauffeur d'autobus principal, entra le ... au service du Syndicat pour le transport intercommunal de personnes dans le canton de..., en abrégé « *le syndicat intercommunal* », et fut nommé définitivement le ... en tant que fonctionnaire communal.

Par courrier du 24 avril 2008, signé par le président et les deux vice-présidents du bureau du syndicat intercommunal, le commissaire du gouvernement chargé de l'instruction

disciplinaire, ci-après « *le commissaire du gouvernement* », fut saisi aux fins de procéder à une instruction disciplinaire à l'encontre de Monsieur ... du chef de manquements à l'obligation prévue à l'article 16, paragraphe 5, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, ci-après « *le statut général* », « *pour avoir exercé par lui-même ou par personne interposée une activité commerciale, artisanale ou industrielle, une profession libérale ou une activité accessoire rémunérée du secteur privé qui n'aurait pas été autorisée au préalable par le collège des bourgmestre et échevins* ».

Par courrier du 15 mai 2009, le commissaire du gouvernement pria le bureau du syndicat intercommunal de lui faire parvenir une copie du procès-verbal de sa réunion ayant décidé de sa saisine afin de lui permettre de contrôler la régularité de celle-ci, eu égard au fait que la lettre de saisine précitée du 24 avril 2008 était signée uniquement par une minorité des membres du bureau du syndicat intercommunal. Par le même courrier, le commissaire du gouvernement pria encore le bureau du syndicat intercommunal de lui faire parvenir un état de service de Monsieur ... et une confirmation de la présentation des faits reprochés telle qu'opérée dans son courrier référencé 010-22-08. Cette demande fut rappelée par une lettre du 2 septembre 2009.

Par courrier du 22 septembre 2009, le bureau du syndicat intercommunal confirma la présentation des faits reprochés à l'intéressé et joignit à sa lettre l'état de service sollicité ainsi que le procès-verbal de sa séance du 22 mai 2008.

Le 11 novembre 2009, le commissaire du gouvernement clôtura le rapport d'instruction et décida de le transmettre pour attribution au conseil de discipline des fonctionnaires communaux, ci-après dénommé « *le conseil de discipline* ».

En sa séance du 9 mars 2010, le conseil de discipline retint que le commissaire du gouvernement n'aurait pas été valablement saisi, de sorte à déclarer nuls l'instruction disciplinaire diligentée par celui-ci et les actes de procédure posés par lui.

Cette décision repose sur les éléments de motivation essentiels suivants :

*(...) Le courrier du 24 avril 2008 a certes été signé par le président et les deux vice-présidents du bureau du syndicat intercommunal, mais il n'en résulte pas qu'à cette date ou antérieurement, le bureau a délibéré et décidé de saisir le commissaire pour qu'il procède à une instruction disciplinaire contre ... et qu'il a conféré mandat au président et aux deux vice-présidents de rédiger et de signer au nom du bureau la lettre de saisine du commissaire.*

*C'est d'ailleurs le contraire qu'il faut admettre dans la mesure où le bureau du syndicat intercommunal, dans son courrier du 22 septembre 2009, pour réagir à la demande du commissaire de verser une pièce relative à une décision de saisine prise par l'organe compétent, se réfère à une séance du bureau du 22 mai 2008, donc postérieure à l'époque où le commissaire a été saisi.*

*Quant au procès-verbal de la séance du 31 janvier 2008, également joint à ce courrier, il n'est pas non plus de nature à pallier à la carence concernant une décision de saisir le commissaire aux fins d'une instruction disciplinaire, dès lors que la seule décision prise lors de cette séance est celle de demander un ordre de justification au fonctionnaire concerné.*

*Le dossier renseigne encore un écrit daté du 29 octobre 2009, dans lequel, sous leur signature, tous les membres du bureau du syndicat intercommunal « confirment leur décision de la réunion du 17 avril 2008 d'ouvrir une instruction disciplinaire à l'encontre du chauffeur d'autobus principal Monsieur ... .. ».*

*Eu égard au fait que le commissaire avait déjà demandé par courrier du 15 mai 2009 au bureau du syndicat intercommunal de lui envoyer une copie du procès-verbal de la réunion du bureau qui a décidé la saisine, il faut s'interroger pourquoi une référence à cette réunion n'a pas été faite dans le courrier du 22 septembre 2009.*

*Compte tenu des circonstances dans lesquelles cette pièce a fait son apparition au dossier, il subsiste donc un sérieux doute quant à la réalité de la réunion du 17 avril 2008, et les autres pièces parvenues au commissaire plus d'une année après sa saisine ne sont pas de nature à établir l'existence d'une décision de saisir le commissaire d'une instruction disciplinaire valablement prise par l'organe compétent, à savoir le bureau du Syndicat intercommunal.*

*Il s'ensuit que le commissaire du gouvernement chargé de l'instruction n'a pas été valablement saisi et que l'instruction disciplinaire diligentée à la suite est à déclarer nulle. (...) ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 20 mai 2010, le syndicat intercommunal a fait introduire un recours en réformation, sinon en annulation contre la décision précitée du conseil de discipline du 9 mars 2010.

Par jugement du 16 février 2011, le tribunal s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation, tout en déclarant le recours subsidiaire en annulation recevable et fondé. En conséquence, il annula la décision déferée du 9 mars 2010 du conseil de discipline et renvoya le dossier en prosécution de cause devant celui-ci avec condamnation de l'Etat aux frais et écartement de la demande en allocation d'une indemnité de procédure présentée par Monsieur ....

Le tribunal s'est emparé d'un courrier du 29 octobre 2009 signé par tous les membres du bureau du syndicat intercommunal, dans lequel ceux-ci « confirment leur décision de la réunion du 17 avril 2008 d'ouvrir une instruction disciplinaire à l'encontre du chauffeur d'autobus principal Monsieur ... .. », pour retenir qu'eu égard à cette lettre de confirmation, c'était à tort que le conseil de discipline avait mis en doute l'existence de la décision du bureau du syndicat intercommunal du 17 avril 2008 de saisir le commissaire du gouvernement.

Suivant le tribunal, la circonstance que le procès-verbal de la réunion du bureau du syndicat intercommunal du 17 avril 2008 ne mentionne pas la prise de la décision de saisir le commissaire du gouvernement n'était pas à elle seule de nature à remettre en cause l'existence d'une telle décision, laquelle existerait indépendamment du procès-verbal qui, lui, ne serait rédigé que pour valoir preuve, et dont l'existence avait été établie à travers le courrier précité du 29 octobre 2009 signé par tous les membres du bureau du syndicat intercommunal.

De même, l'omission du bureau du syndicat intercommunal de relever l'existence de la décision prise lors de la réunion du 17 avril 2008 dans son courrier précité du 22 septembre 2009 en réponse à une demande afférente du commissaire du gouvernement ne porterait pas non plus à conséquence, étant donné que le syndicat intercommunal avait joint à ladite lettre du 22 septembre 2009 une copie du procès-verbal de la réunion de son bureau du 22 mai 2008 qui, en indiquant qu'une procédure disciplinaire a été entamée à l'encontre de Monsieur ..., confirmerait l'existence d'une décision nécessairement antérieure à cette réunion.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 9 mars 2011 Monsieur ... a régulièrement fait entreprendre le jugement précité du 16 février 2011.

La requête d'appel a été signifiée au syndicat intercommunal par exploit d'huissier du 15 mars 2011 et aucun mémoire en réponse de la part dudit syndicat intercommunal n'a été déposé en cause ni dans le délai de la loi qui est d'un mois, ni par la suite.

Faute de personnalité juridique propre, le conseil de discipline est à qualifier d'émanation étatique. Le dépôt de la requête d'appel en vaut dès lors signification à la partie publique en question, aucun mémoire n'ayant par ailleurs été déposé en son nom non plus.

En premier lieu, l'appelant estime que dans la logique par lui adoptée, le tribunal aurait dû déclarer tant le recours en réformation que le recours en annulation du syndicat intercommunal irrecevables puisque le statut général ne prévoirait aucun recours de la part de l'autorité administrative, étant donné que son article 66 ne parlerait que d'un recours au fond réservé aux fonctionnaires concernés et ce dans certaines conditions seulement.

Il a été jugé par la Cour constitutionnelle relativement aux paragraphes 2 et 3 de l'article 66 du statut général qu'en privant les autorités communales d'un recours effectif contre une décision du conseil de discipline, par dérogation au droit commun, le législateur, avait créé une inégalité se heurtant à l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution (Cour constitutionnelle 22 mai 2009, n° 00049 du registre, Mémorial A, n° 123 du 5 juin 2009, pp. 1748 et ss). Dès lors et en application du droit commun prévoyant un recours en annulation contre toute décision administrative contre laquelle un recours n'est pas spécifiquement indiqué par la loi, le moyen d'irrecevabilité laisse d'être fondé.

A partir des pièces versées en cause, l'appelant estime qu'il n'existe aucune délibération régulière concernant une décision de saisine du commissaire du gouvernement. Le seul procès-verbal communiqué serait celui-ci relatif à la réunion du 22 mai 2008, postérieure à la saisine du commissaire du gouvernement en date du 22 avril 2008. Dans un Etat de droit, il ne serait pas concevable qu'une saisine puisse être régularisée *ex post* et que plus particulièrement les faits reprochés puissent être étendus au gré de la volonté du commissaire du gouvernement sans que l'autorité compétente, en l'occurrence le bureau du syndicat intercommunal, n'aurait pris une décision valable.

Plus loin, en droit, l'appelant estime qu'en principe les décisions administratives doivent contenir en elles-mêmes la preuve de leur validité et qu'il ne serait possible de suppléer par des éléments de preuve extérieurs qu'à condition qu'ils justifient leur égalité. En l'occurrence, il serait constant que le commissaire du gouvernement a été saisi par courrier du 28 avril 2008 et que sur les demandes du commissaire du gouvernement des 15 mai et 2 septembre 2009, le syndicat intercommunal aurait communiqué un procès-verbal de la réunion du bureau du 22 mai 2008 seulement où il est indiqué qu'une procédure disciplinaire

a été entamée. Par ailleurs, il existerait un procès-verbal d'une réunion du bureau du syndicat intercommunal du 31 janvier 2008 renseignant un ordre de justification. En toute occurrence, il n'existerait aucun procès-verbal concernant la réunion alléguée du 17 avril 2008 qui aurait décidé de la saisine du commissaire du gouvernement.

En aucun cas, la décision ultérieure du bureau du syndicat intercommunal du 29 octobre 2009 n'aurait pu établir « *l'existence d'une décision antérieure à cette décision* » comme le retiendrait le tribunal. Sous peine de violer les garanties essentielles du fonctionnaire concerné, une telle façon de procéder ne saurait être admise au motif qu'il ne serait pas établi que le bureau a été convoqué, qu'il s'est réuni, qu'il a délibéré et décidé conformément aux dispositions légales et réglementaires, notamment celles des articles 13 et 14 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de commune, ci-après « *la loi du 23 février 2001* », ensemble celles de l'article 53 de la loi communale modifiée du 3 décembre 1988, ci-après « *la loi communale* ». En outre, la lettre du 29 octobre 2009 ne permettrait pas de vérifier si toutes les conditions légales concernant la décision alléguée du 17 avril 2008 ont été respectées.

Compte tenu de l'enjeu plus particulièrement quant au cursus professionnel du fonctionnaire concerné, les règles applicables en la matière devraient être observées de manière stricte pour éviter tout arbitraire. Il y a aurait lieu de se référer également aux règles applicables en matière pénale.

Sur demande de la Cour, le mandataire du syndicat intercommunal a confirmé par courrier du 10 mai 2011 « *qu'à notre connaissance il n'existe pas de délibération écrite au sujet de la décision unanime en date du 17.04.2008 de saisir le commissaire du gouvernement afin qu'il ouvre une instruction disciplinaire à l'encontre de Monsieur ... ..* ».

Le tribunal a correctement dégagé à partir de l'article 1<sup>er</sup> du statut général que celui-ci s'applique entre autres aux fonctionnaires des syndicats de communes et à partir de son article 68 qu'au niveau communal, c'est le collège des bourgmestre et échevins qui saisit le commissaire du gouvernement pour procéder à l'instruction disciplinaire, à l'encontre notamment d'un fonctionnaire communal, entraînant qu'à partir de l'article 6 de la loi du 23 février 2001, il appartenait au bureau du syndicat intercommunal, lequel exerce au niveau du syndicat intercommunal les attributions qui, au niveau de la commune, sont celles du collège des bourgmestre et échevins, de charger le commissaire du gouvernement de procéder à l'instruction disciplinaire à l'encontre de l'intéressé, fonctionnaire d'un syndicat intercommunal.

A partir des pièces versées en cause qui, à l'exception du courrier du mandataire du syndicat intercommunal précité du 10 mai 2011, sont les mêmes que celles soumises en première instance, la Cour est amenée à constater que le procès-verbal de la réunion du bureau du syndicat intercommunal du 17 avril 2008 énonce sous l'article II correspondant au point 2 de l'ordre du jour « *procédure disciplinaire* », la mention « -- », de sorte que force est de retenir qu'aucune délibération afférente n'appert comme ayant été prise et que surtout il n'y a pas été valablement décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de l'appelant actuel.

Si dans le procès-verbal du bureau du syndicat intercommunal du 22 mai 2008, il est certes mentionné sous l'article 1<sup>er</sup>, correspondant au point 1 de l'ordre du jour « *procédure disciplinaire* », que « *Le suivi de plusieurs ordres de justification ont été discutés.*

- (....)

- ... : *une procédure disciplinaire a été entamée (....)* » et que d'après le procès-verbal de la réunion du bureau du 31 janvier 2008, l'article II, correspondant au point 2 de l'ordre du jour, « *divers* », mentionne sous le point j) qu'« *il sera demandé un ordre de justification au sieur ...* », il n'en reste pas moins qu'aucune délibération du bureau du syndicat intercommunal n'est versée en cause, documentant concrètement la décision de saisine de la part dudit bureau du commissaire du gouvernement d'une instruction disciplinaire ainsi que la teneur des reproches formulés à l'encontre de l'appelant.

D'après l'article 13, deuxième alinéa, de la loi du 23 février 2001, les règles relativement au fonctionnement du bureau du syndicat intercommunal sont celles que fixe la législation en vigueur pour le collège des bourgmestre et échevins.

Pour le collège des bourgmestre et échevins, l'article 53 de la loi communale prévoit que les délibérations sont rédigées par le secrétaire communal et transcrites sur un registre dont la forme et la tenue sont assujetties aux règles prévues à l'article 26 de la même loi pour le registre aux délibérations du conseil communal. Suivant l'article 26 en question, les délibérations du conseil communal sont rédigées par le secrétaire et transcrites, sans blanc ni interligne, sur un registre à feuilles fixes ou mobiles qui est coté et paraphé par le bourgmestre ; elles sont signées par tous les membres présentés dans les meilleurs délais et si possible lors de la prochaine séance du conseil, sans qu'il puisse en être délivré expédition avant les signatures de la majorité. Les délibérations constatent encore le nombre des membres qui ont voté pour et contre.

Il est de l'essence du registre aux délibérations de pouvoir être consulté par les élus locaux et, plus loin, les habitants de la commune, suivant les prévisions de la loi.

En raison du formalisme strict régissant la rédaction des délibérations du collège échevinal et, plus loin, du bureau du syndicat intercommunal, formalisme qui se justifie par la fiabilité devant être attachée au contenu y relaté notamment pour tous ceux admis à consulter les registres, le contenu exact de la délibération telle que figurant au registre des délibérations est seul de nature à documenter tant l'existence que la consistance de la délibération en question. Dès lors, la Cour ne saurait suivre le tribunal qui, d'un côté, déduit l'existence de la délibération litigieuse à partir de la mention dans la délibération du 22 mai 2008 qu'une procédure disciplinaire a été entamée à l'encontre de l'appelant, de sorte que celle-ci a bien dû avoir été décidée auparavant, ni surtout qu'à travers l'écrit signé par les membres du bureau à la date du 29 octobre 2009 ceux-ci, en quelque sorte, aient pu ratifier *ex post* la délibération non utilement établie quant à ses existence et consistance.

Il reste qu'à défaut de figurer comme telle au registre des délibérations, ni à l'endroit de la délibération à la date du 17 avril 2008, ni en tant que délibération ultérieure en date, l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de l'appelant ne se trouve documentée utilement, du moins quant à sa consistance, étant ajouté que l'existence d'une délibération adoptée dans les formes légales répond également à la nécessité de préserver le droit élémentaire du fonctionnaire concerné à connaître les faits qui lui sont concrètement reprochés.

C'est dès lors à juste titre que le conseil de discipline a retenu dans sa décision critiquée du 9 mars 2010 qu'il subsistait de sérieux doutes du moins quant à la réalité du

contenu de la délibération du 17 avril 2008 concernant l'ouverture de l'instruction disciplinaire à l'encontre de l'appelant, même si la réalité de la tenue de ladite réunion ne peut pas, à l'heure actuelle, être sérieusement mise en doute.

Par réformation du jugement entrepris, il y a dès lors lieu de déclarer non fondé le recours en annulation du syndicat intercommunal dirigé contre la décision du conseil de discipline du 9 mars 2010.

Pour le surplus, il y a lieu à confirmation du jugement entrepris, notamment en ce que le tribunal s'est déclaré incompétent pour connaître du recours en réformation principal et en ce qu'il a rejeté la demande en allocation d'une indemnité de procédure présentée par l'appelant actuel, les conditions prévues par la loi n'étant pas remplies en l'occurrence. Pour les mêmes raisons, il convient également d'écarter la demande en allocation d'une indemnité de procédure de l'appelant pour l'instance d'appel.

**Par ces motifs,**

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

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit partiellement justifié ;

réformant, déclare le recours en annulation du syndicat intercommunal dirigé contre la décision du conseil de discipline des fonctionnaires communaux du 9 mars 2010 non fondé et l'en déboute ;

confirme le jugement entrepris pour le surplus ;

écarte la demande en allocation d'une indemnité de procédure de l'appelant pour l'instance d'appel ;

condamne le syndicat intercommunal aux dépens des deux instances.

Ainsi délibéré et jugé par:

Francis DELAPORTE, vice-président,  
Henri CAMPILL, premier conseiller,  
Serge SCHROEDER, conseiller,

et lu par le vice-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 en chef Erny MAY.

s. MAY

s. DELAPORTE

