

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 28923C du rôle  
Inscrit le 4 août 2011

---

### **Audience publique du 19 janvier 2012**

**Appel formé par Monsieur ... .., ...  
contre un jugement du tribunal administratif  
du 12 juillet 2011 (n° 26931 du rôle)  
en matière de fonctionnaires communaux**

---

Vu la requête d'appel, inscrite sous le numéro 28923C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 4 août 2011 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 L-..., dirigée contre le jugement rendu par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg le 12 juillet 2011 (n° 26931 du rôle), refusant de faire droit à sa demande de réformation, sinon d'annulation d'une décision du chef de service du département autobus de l'administration communale de la Ville de ... du 26 mai 2009, ainsi qualifiée, l'informant d'un changement d'affectation, ainsi que d'une décision implicite de rejet, ainsi qualifiée, de l'administration communale de la Ville de ... suite à un recours gracieux du 28 janvier 2010;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Patrick MULLER, en remplacement de l'huissier de justice Carlos CALVO, demeurant à Luxembourg, du 12 août 2011, portant signification de cette requête d'appel à l'administration communale de la Ville de ..., établie à L-..., représentée par son collègue des bourgmestre et échevins en fonctions;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 10 octobre 2011 par Maître Jean KAUFFMAN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'administration communale de la Ville de ..., préqualifiée;

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

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Jonathan HOLLER, en remplacement de Maître Jean-Marie BAULER, et Maître Jean KAUFFMAN en leurs plaidoiries à l'audience publique du 15 décembre 2011.

---

En date du 24 mars 1986, Monsieur ... fut nommé provisoirement en tant qu'agent de transport au sein du service des transports en commun de la Ville de .... Il fut nommé contrôleur en 2004 et contrôleur en chef en 2006.

Les 25 et 26 mai 2009, l'administration communale de la Ville de ... arrêta les documents intitulés « *Einsatzplan* », visant le département autobus de la Ville de ... (service AVL) et précisant le planning de travail, à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009, pour treize membres du personnel de ce département, dont Monsieur ... ..., contrôleur en chef.

Par courrier de son mandataire du 28 janvier 2010 adressé au collège des bourgmestre et échevins de la Ville de ..., Monsieur ... déclarait introduire un recours gracieux contre ce qu'il considérait une décision modifiant ses fonctions de contrôleur et opérant un changement d'affectation à son égard avec effet au 1<sup>er</sup> juin 2009.

A défaut de réponse à ce courrier, il fit introduire, par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 21 mai 2010, un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de ce qu'il considérait une décision du chef de service du département autobus de l'administration communale de la Ville de ... opérant un changement d'affectation à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009 et de la décision implicite de refus de l'administration communale de la Ville de ... de rapporter cette mesure suite à la lettre du 28 janvier 2010.

Par jugement du 12 juillet 2011, le tribunal administratif se déclara incompétent pour connaître du recours en réformation et déclara irrecevable le recours en annulation.

Pour arriver à cette conclusion, le tribunal se livra préalablement à l'analyse du contenu de la mesure incriminée et de son impact sur les tâches de Monsieur ....

Il retint que la mesure incriminée s'est matérialisée par un planning en vertu duquel Monsieur ... s'est vu assigner, à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009, un travail aux quais des autobus de ... et du ..., consistant plus particulièrement à assister les usagers d'autobus, notamment en les orientant vers les différents bus, surtout durant les heures de pointe. Il estima que la mesure litigieuse n'a eu aucune incidence sur les droits statutaires de Monsieur ... qui revêt toujours la qualité de contrôleur en chef travaillant dans le service des autobus et qu'elle n'a pas eu d'incidence sur son traitement. Il précisa que la seule circonstance que, lors de l'exécution de la mission lui assignée, Monsieur ... doit porter un gilet jaune, n'est pas de nature à établir un préjudice dans son chef, l'obligation de porter ce gilet s'expliquant par des raisons de sécurité et de visibilité. Il ajouta que le fait que ces tâches soient exécutées à un endroit géographique déterminé ou de façon exclusive pendant un service ne permettait pas de retenir que l'ordre de service soit de nature à causer un grief à Monsieur ... et constituer en réalité un changement

d'affectation. Il n'admit pas davantage une quelconque portée du fait que Monsieur ... soit le seul à devoir exécuter la mission incriminée, au motif que le chef de service reste libre d'assigner à tel et tel membre du service des autobus seulement une ou plusieurs des multiples tâches incombant à un contrôleur, à moins que la mesure soit à entrevoir dans un contexte de sanction disciplinaire déguisée ou accompagnée de modifications importantes et défavorables des modalités d'exercice de la fonction, hypothèses non vérifiées dans le cas d'espèce.

Le tribunal conclut que l'acte attaqué du supérieur hiérarchique de Monsieur ... ne constituait pas une décision administrative susceptible d'un recours devant le tribunal administratif, mais un simple ordre de service, s'inscrivant dans le cadre de la gestion et de l'organisation du service dont il a la charge et n'affectant pas les droits statutaires du fonctionnaire. Il estima que, comme tel, cet acte n'était pas susceptible d'un recours contentieux. Le tribunal rappela à cet effet la teneur de l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, qui dispose que le fonctionnaire doit se conformer aux instructions du collège des bourgmestre et échevins qui ont pour objet l'accomplissement régulier de ses devoirs, ainsi qu'aux ordres de service de ses supérieurs.

La mesure prise par le supérieur hiérarchique de Monsieur ... ne constituant pas, aux yeux du tribunal, une décision administrative, le tribunal déclara encore irrecevable le recours contre le silence de l'administration communale suite au recours gracieux exercé contre cette mesure, au motif que puisque celle-ci n'était pas susceptible d'un recours contentieux, le prétendu recours gracieux contre cette mesure ne l'était pas davantage.

Par requête déposée le 4 août 2011 au greffe de la Cour administrative, Monsieur ... a régulièrement relevé appel du jugement du 12 juillet 2011.

Au fond, il fait valoir que moyennant un document intitulé «*Einsatzplan*», précisant son planning de travail à partir du 1<sup>er</sup> juin 2009, il s'est vu assigner de nouveaux horaires de travail, une modification de son lieu de travail, de ses fonctions, de ses attributions ainsi que de ses responsabilités qu'il assumait auparavant comme contrôleur en chef. Jusque là, il exerçait une multitude de tâches, en particulier celles de détecter des anomalies au niveau du fonctionnement du service des autobus, de décider des déviations, d'assister et de soutenir les chauffeurs lors d'incidents et de situations spécifiques, d'effectuer des contrôles de billets, de gérer et de coordonner le trafic et d'organiser la supervision des chantiers. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, son activité est cantonnée à la seule tâche d'informer les passagers à ... et au .... Il insiste sur le fait qu'il est le seul contrôleur à s'être vu assigner une telle tâche et que lorsqu'il a été en congé de maladie prolongé, le poste qu'il assumait fut supprimé. Il fait encore expliquer qu'au cas où il constate un incident, il lui est défendu d'intervenir personnellement et il doit alors appeler un autre contrôleur pour que soient prises les décisions qui s'imposent.

Il en conclut que la modification de sa tâche est une décision administrative qui lui fait grief et qui est dès lors susceptible d'un recours en annulation.

L'administration communale de la Ville de ... estime que la décision du chef de service du département autobus d'affecter Monsieur ... à une mission de contrôle du bon déroulement du service public des autobus près la ... et le ... est à considérer comme simple ordre de service rentrant dans les attributions d'un contrôleur et n'entraînant pas de changement d'affectation. De surplus, aucun grief ne saurait être invoqué par celui-ci, ni sa charge de travail, ni son traitement n'ayant été affectés par la mesure. Le fait qu'il doive porter, dans le cadre de sa tâche d'orientation des passagers, un gilet jaune, ne saurait être incriminé par l'appelant, une telle mesure s'imposant pour des raisons de sécurité. La commune précise encore que s'il est vrai que Monsieur ... n'a pas été remplacé à son poste lorsqu'il tomba malade, cette décision s'explique par la pénurie de contrôleurs.

Un changement d'affectation peut se traduire par un autre lieu de travail ou l'exercice d'autres responsabilités, sur le même lieu de travail, que celles que l'agent s'est vu assigner auparavant. Il n'y pas changement d'affectation lorsque le fonctionnaire est chargé de l'exercice de certaines tâches parmi celles qui, par ailleurs, font partie de celles dont il est susceptible d'être chargé en exécution de son affectation d'origine ou si, parmi plusieurs lieux sur lesquels sa tâche est *a priori* susceptible d'être exécutée, il se voit assigner un lieu de travail précis pour l'accomplir concrètement. Une telle assignation de la tâche précise à un fonctionnaire particulier relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration de donner des ordres de service à ses agents et, sauf à constituer une sanction disciplinaire déguisée, un tel ordre de service n'est pas susceptible d'un recours contentieux.

En l'espèce, encore qu'il en conteste toute valeur, Monsieur ... se réfère lui-même à un document établi par l'administration communale de la Ville de ... dans lequel celle-ci a arrêté les tâches d'un contrôleur du service autobus de la Ville de .... Il ressort dudit document que les tâches afférentes sont multiples – il y est question non seulement du contrôle des titres de transport des usagers, mais encore de la détection des anomalies, de la décision des déviations, de l'assistance voire du remplacement des chauffeurs d'autobus, de la prise de décisions en cas d'urgence, de l'identification des irrégularités techniques et comportementales, etc. – mais il ressort également du même document que font partie des tâches normales d'un contrôleur, l'accueil, l'information et le guidage des passagers.

Or, il se dégage du plan de travail communiqué à Monsieur ... que les tâches d'accueil, d'information et de guidage des passagers à ... et au ... lui ont été assignées plus spécialement. Etant donné que ces tâches font partie du travail normal d'un contrôleur auprès du service des autobus de la Ville de ..., le seul fait d'avoir auparavant exercé une panoplie plus large des tâches en question ne saurait entraîner que la réduction de l'éventail des tâches concrètes à assumer par Monsieur ... doive être qualifiée de changement d'affectation. Il est à noter que le fait qu'il soit appelé à exercer son travail à ... et au ... ne constitue pas un changement du lieu de travail, étant donné qu'auparavant, il était appelé à intervenir, entre autres, à ces deux endroits.

Le fait que, dans l'exercice des tâches lui assignées, Monsieur ... soit obligé de porter un gilet jaune, mesure de sécurité, ne saurait affecter cette analyse, pas davantage que le fait que Monsieur ... occupe la fonction de contrôleur en chef, étant donné qu'il ne se dégage d'aucun document auquel peut avoir égard la Cour que les tâches susceptibles d'être remplies par un contrôleur en chef diffèrent de celles d'un contrôleur non gradé.

Il n'a par ailleurs pas été soutenu par Monsieur ..., et les pièces versées ne l'établissent pas, que la mesure dont se plaint celui-ci constitue une sanction disciplinaire déguisée.

Il suit des considérations qui précèdent que la mesure attaquée par Monsieur ... s'analyse en simple ordre de service non susceptible d'un recours contentieux. C'est pareillement à bon droit que le tribunal a encore déclaré irrecevable le recours contre le silence de l'administration communale suite au recours gracieux exercé contre cette mesure. En effet, en l'absence de décision administrative susceptible d'un recours, l'administration communale n'était ni tenue, ni même capable de statuer sur le recours porté devant elle. Par voie de conséquence, le jugement entrepris, qui a déclaré le recours de Monsieur ... irrecevable, est à confirmer sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur les autres moyens invoqués, qui ne seraient à examiner que si la mesure incriminée était à qualifier de décision administrative susceptible d'un recours contentieux.

Eu égard à l'issue du litige, la demande en allocation d'une indemnité de procédure présentée par l'appelant est à rejeter.

**Par ces motifs,**

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties,  
reçoit l'appel en la forme,  
au fond, le déclare non justifié et en déboute,  
partant confirme le jugement du 12 juillet 2011,  
condamne l'appelant aux dépens de l'instance d'appel,  
rejette sa demande en allocation d'une indemnité de procédure en instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Georges RAVARANI, président,  
Henri CAMPILL, premier conseiller,  
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu par le 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 de la Cour Erny MAY.

s. MAY

s. RAVARANI

**Reproduction certifiée conforme à l'original.**

Luxembourg, le 22 novembre 2016

Le greffier en chef de la Cour administrative