A r r ê t c i v i l

Audience publique du mercredi, vingt-trois mars deux mille onze

Numéro 34994 du rôle

Composition :

Edmée CONZEMIUS, présidente de chambre ;
Marc KERSCHEN, premier conseiller ;
Camille HOFFMANN, premier conseiller ;
Antoinette PASCUCCI, greffier.

E n t r e :

1. A, fonctionnaire communal à la retraite,

2. B, les deux demeurant à (…),

appelants aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Tom NILLES d'Esch-sur-Alzette en date du 19/06/2009,

comparant par Maître François CAUTAERTS, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

e t :

l'ADMINISTRATION COMMUNALE DE LA VILLE DE LUXEMBOURG, établie à L- 2090 Luxembourg, 42, place Guillaume, représentée par son collège des bourgmestre et échevins actuellement en fonctions,

intimée aux fins du prédit exploit NILLES,

comparant par Maître Jean KAUFFMAN, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

L A C O U R D ' A P P E L :

A, actuellement en retraite, a travaillé en tant que magasinier auprès de la Ville de Luxembourg. Par lettre du 15 juin 2005 il a demandé à la Ville de Luxembourg de l'admettre au grade 8bis de l'expéditionnaire administratif à partir du 1er juillet 2005 conformément aux règles établies par décision du collège échevinal du 18 décembre 1984 qui prévoit la possibilité d'admission au grade 8bis lorsque le fonctionnaire atteint l'âge de 55 ans ou pourra faire valoir 35 années de service. Par décision du collège échevinal du 4 juillet 2005 la Ville de Luxembourg a refusé de faire droit à la demande de A. Par jugement du 5 avril 2006 rendu sur requête de A, le tribunal administratif a annulé la décision de refus de la Ville de Luxembourg au motif que le collège échevinal aurait dû transmettre la demande de A en obtention d'une promotion au conseil communal, seul compétent pour statuer sur cette demande. Par décision du 19 juin 2006, le conseil communal de la Ville de Luxembourg a rejeté la demande d'avancement de A en relevant que celui-ci a été admis au bénéfice d'une pension de retraite pour raison d'invalidité avec effet au 1er février 2006 en vertu d'une délibération du 30 janvier 2006, approuvée le 10 mars 2006. Par jugement du 7 mai 2007 le tribunal administratif s'est déclaré incompétent pour connaître du recours en réformation de la décision du conseil communal du 19 juin 2006 et a dit le recours en annulation contre la même décision non fondé. Par arrêt du 13 décembre 2007 la Cour administrative a dit l'appel de A contre le jugement de première instance du 7 mai 2007 non fondé.

Estimant avoir subi un préjudice matériel suite au refus de la promotion de A au grade 8bis, les époux A-B ont, par exploit d'huissier de justice du 14 avril 2008, fait donner assignation à l'Administration communale de la Ville de Luxembourg à comparaître devant le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, siégeant en matière civile pour s'entendre condamner à payer à A le montant de 250.003,29 euros au titre de réparation de sa perte de traitement et de pension, ce montant avec les intérêts au taux légal à partir du 1er juillet 2005, date à laquelle il aurait dû obtenir la promotion au grade 8bis, sinon à partir de la demande en justice jusqu'à solde, sous réserve d'augmentation à dire d'experts et pour s'entendre condamner à payer à B le montant de 35.968,80 euros au titre de réparation de sa perte de pension de veuve, avec les intérêts au taux légal à partir du 1er juillet 2005, sinon à partir de la demande en justice jusqu'à solde, sous réserve d'augmentation, à dire d'experts, et pour autant que de besoin, voir nommer un expert avec la mission de concilier les parties si faire se peut, sinon dans un rapport écrit et motivé, de calculer la différence entre les traitements et les pensions perçus par A et ceux qu'il aurait dû percevoir au grade 8bis ainsi que tous les postes accessoires liés à

l'indemnisation du préjudice, avec majoration du taux d'intérêt légal de trois points à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la signification du jugement à intervenir.

Par jugement contradictoire du 4 févier 2009, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg a déclaré les demandes des époux A-B non fondées.

Pour décider ainsi le tribunal de première instance a dit que l'annulation par le tribunal administratif de la décision de refus prise par la Ville de Luxembourg le 4 juillet 2005 pour incompétence de l'autorité ayant statué constitue la Ville de Luxembourg en faute au sens de l'article 1er alinéa 1er de la loi du 1er septembre 1998 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques; qu'une décision annulée pour cause d'incompétence ne justifie cependant pas automatiquement l'allocation de dommages et intérêts mais qu'il faut que la faute de l'administration qui découle de cette décision annulée soit en relation de cause à effet avec le préjudice allégué ; que les époux A-B n'ont subi un préjudice en relation causale avec la faute de la Ville de Luxembourg qu'à condition d'établir que la demande de promotion de A aurait abouti respectivement aurait eu de réelles chances d'aboutir au cas où ce serait l'organe compétent, à savoir le conseil communal, et non pas le collège échevinal de la Ville de Luxembourg, qui aurait statué le 4 juillet 2005 ; que les époux A-B restent en défaut de prouver que les conditions d'âge ou d'ancienneté de service étaient les seules conditions que A devait remplir pour obtenir une promotion au grade 8bis, partant que la Ville de Luxembourg ne disposait d'aucune marge d'appréciation dans le cadre de sa prise de décision; qu'à défaut d'élément que les motifs avancés le 4 juillet 2005 par le collège échevinal de la Ville de Luxembourg à l'appui de sa décision de refus n'étaient pas justifiés, il n'y a aucune raison d'admettre que la demande de promotion de A aurait été accueillie favorablement si la décision avait été prise par le conseil communal, organe compétent, dès lors que cet organe disposait des mêmes éléments d'appréciation que le collège échevinal pour fonder sa décision de sorte que les époux A-B n'établissent aucune relation causale entre la faute de la Ville de Luxembourg et leur préjudice; qu'il ressort des décisions prises par les juridictions administratives que la décision de refus de la Ville de Luxembourg du 19 juin 2006 qui s'est placée au jour où la décision a été rendue pour apprécier la recevabilité et le bien-fondé de la demande et non au jour de l'introduction de la demande est régulière et légale de sorte que l'Administration communale de la Ville de Luxembourg n'a commis aucune faute; que dans la mesure où aucune faute n'est établie sur base de l'article 1er, alinéa 1er de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, la demande des époux A-B n'est pas non plus fondée sur base des articles 1382 et 1383 du code civil.

Ce jugement a été entrepris par les époux A-B par exploit d'huissier de justice du 19 juin 2009. Ils soutiennent que la Ville de Luxembourg a commis des fautes en transmettant la demande de A à une autorité incompétente, en rejetant par décision du conseil communal du 19 juin

2006 sa demande, en se basant dans la décision de rejet du 19 juin 2006 du conseil communal sur la situation de fait telle qu'elle existait au moment de la prise de décision et en dépassant le délai raisonnable pour rendre sa décision, que ces fautes qui ont conduit à une décision de rejet de la promotion sollicitée plus d'un an après les faits sur base d'une pension intervenue 8 mois après la demande de A sont en relation causale avec leur préjudice, sinon à tout le moins ont privé A de la chance réelle et sérieuse d'obtenir une décision favorable sur sa demande de promotion avant sa retraite au 1er février 2006. Les époux A-B demandent à la Cour d'évaluer le dommage consécutif à la perte de cette chance à un montant fixé ex aequo et bono à 75 % des montants réclamés ou à titre subsidiaire à tout montant forfaitaire fixé par la Cour à titre de dommages et intérêts consécutifs à cette perte de chance. Ils offrent de prouver par toutes voies de droit et principalement par témoins les faits suivants :

1. que depuis une décision du collège échevinal de la Ville de Luxembourg du 18 décembre 1984 jusqu'au 19 juin 2006 inclus, date de la décision de refus de promotion par la Ville de Luxembourg en ce qui concerne A, les personnes occupant les postes de magasinier, chefs d'ateliers, chefs de réseau, bénéficiaient d'une promotion au grade 8 bis au plus tard à l'âge de 55 ans ou après 35 années de service lorsqu'ils n'y avaient pas été promus par la voie normale sur base du tableau d'avancement, communément appelé « liste d'ancienneté », de la Ville de Luxembourg ; que durant cette période, la Ville de Luxembourg n'avait pas recours à d'autres critères que l'âge, l'ancienneté et le grade occupé pour accepter ou refuser une promotion du grade 8 au grade 8 bis ; que durant cette période, A a été la seule personne occupant le grade 8 titulaire de plus de 35 années de services à se voir refuser par la Ville de Luxembourg une promotion au grade 8 bis;

2. que depuis une décision du collège échevinal de la Ville de Luxembourg du 18 décembre 1984 jusqu'au 19 juin 2006 inclus, date de la décision de refus de promotion par la Ville de Luxembourg en ce qui concerne A, le conseil communal de la Ville de Luxembourg a pris une décision sur les demandes d'avancement du grade 8 au grade 8 bis des personnes occupant les postes de magasinier, chefs d'ateliers, chefs de réseau, dans un délai inférieur au délai de plus d'un an entre la demande de promotion de A du 15 juin 2005 et la décision de rejet du conseil communal du 19 juin 2006.

Les appelants sollicitent encore l'allocation d'une indemnité de procédure de 1.500 euros pour la première instance et de 1.500 euros pour l'instance d'appel.

L'Administration communale de la Ville de Luxembourg conclut à la confirmation du jugement entrepris. Elle demande à la Cour de rejeter l'offre de preuve des appelants, de lui donner acte qu'elle conteste les montants réclamés et de rejeter la demande en obtention d'une indemnité de procédure.

L'Administration de la Ville de Luxembourg soutient notamment que la décision de la mise à la retraite de A du 1er février 2006 a été précédée d'une procédure qui a constitué le préalable à la mise en retraite de A et qui a débuté le l9 octobre 2004 par la saisine de la commission spéciale des pensions du secteur communal en vue de la constatation de l'incapacité de travail de A et que par décision du 14 février 2005 la commission spéciale des pensions a émis son avis que A était incapable d'exercer une quelconque fonction au sein de l'Administration communale de la Ville de Luxembourg de sorte que le conseil communal, s'il avait été saisi de la demande de A dès le 15 juin 2005, n'aurait pas accordé la promotion sollicitée, promotion qui suppose l'exercice effectif d'une fonction, à un agent absent de son poste pour des raisons de santé pendant bien plus d'une année.

L'appel est recevable pour avoir été interjeté dans les formes et délai de la loi.

La Cour confirme les juges de première instance en ce qu'ils ont retenu que l'annulation par le tribunal administratif de la décision de refus prise par la Ville de Luxembourg le 4 juillet 2005 pour incompétence de l'autorité ayant statué constitue l'intimée en faute au sens de l'article 1er alinéa 1er de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques.

C'est également à bon droit et par des motifs que la Cour adopte que les premiers juges ont dit qu'il ressort des décisions prises par les juridictions administratives et plus particulièrement de l'arrêt de la Cour administrative du 13 décembre 2007 qui a autorité de la chose jugée entre parties que la décision de refus de la Ville de Luxembourg du 19 juin 2006 est régulière et légale et que l'intimée n'a pas commis de faute en appréciant la recevabilité et le bien-fondé de la demande de promotion de A sur base de la situation de droit et de fait telle qu'elle se présentait à elle au jour de l'introduction de la demande de même qu'elle n'a pas commis de faute en rejetant la demande au motif que A était en retraite depuis le 1er février 2006.

Le tribunal de première instance a encore dit à juste titre qu'une décision annulée pour cause d'incompétence ne justifie pas automatiquement l'allocation de dommages et intérêts mais que la faute de l'administration qui découle de cette décision annulée doit être en relation de cause à effet avec le préjudice allégué et que les époux A-B n'ont subi un préjudice en relation causale avec la faute de la Ville de Luxembourg qu'à condition d'établir que la demande de promotion de A aurait abouti respectivement aurait eu de réelles chances d'aboutir au cas où ce serait l'organe compétent, à savoir le conseil communal, et non pas le collège échevinal de la Ville de Luxembourg, qui aurait statué le 4 juillet 2005.

La Cour fait sienne dans ce contexte la motivation judicieuse des premiers juges en ce qu'ils ont décidé que les appelants n'ont pas rapporté l'existence d'un droit acquis de A à l'avancement au grade 8bis. Même à supposer, comme le soutiennent les appelants, que

toutes les personnes occupant les postes de magasiniers, chefs d'ateliers, chefs de réseau et ayant atteint l'âge de 55 ans ou ayant à leur actif 35 années de service se sont, à l'exception de A, vu accorder une promotion au grade 8bis, il n'en découle pas nécessairement un droit acquis de A à l'obtention de la promotion sollicitée. Le droit d'obtenir une promotion n'est en effet pas un droit qui existe en tant que tel et qui est automatiquement attribué à la personne qui le demande. Il appartient au conseil communal de décider si et quand il procède à une promotion et le fait de ne procéder à aucune promotion trouve sa base légale dans le pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont il dispose. L'offre de preuve des appelants est partant à rejeter comme n'étant ni pertinente ni concluante.

La décision de refus de la Ville de Luxembourg prise le 4 juillet 2005 par le collège échevinal était motivée par le fait que le classement actuel de A correspondait parfaitement au degré de responsabilité et à l'importance de la tâche qu'il assumait et que la promotion de A au grade 8, à la fonction de magasinier, ne s'était déjà faite qu'à titre exceptionnel et par dérogation aux règles qui dictent l'accès au cadre fermé de la carrière de l'expéditionnaire administratif. La Ville de Luxembourg a en ordre subsidiaire avancé que A n'a jamais exercé effectivement les fonctions de magasinier, le projet de la mise en place d'un magasin à la recette communale n'ayant jamais vu le jour et que le collège échevinal avait renoncé par mesure de faveur et pour faire montre de sa bonne volonté à proposer au conseil communal de reclasser A dans un grade correspondant à la fonction effectivement exercée et auquel il avait légalement droit en raison de ses échecs successifs à l'examen de promotion. Les motifs qui ont amené la Ville de Luxembourg à refuser à A l'obtention de la promotion n'ont pas été contestés par les appelants.

Il est d'autre part constant en cause que la décision de la mise à la retraite de A du 1er février 2006 a été précédée d'une procédure qui a constitué le préalable à sa mise en retraite et qui a débuté le l9 octobre 2004 par la saisine de la commission spéciale des pensions du secteur communal en vue de la constatation de l'incapacité de travail de A et que par décision du 14 février 2005 la commission spéciale des pensions a constaté que A est atteint d'une invalidité telle que la mise à la retraite s'impose.

Comme la commission en question avait rendu sa décision avant que A ne sollicite une promotion au grade 8bis et qu'une promotion, ainsi que l'a relevé la Cour administrative dans son arrêt du 13 décembre 2007, a pour finalité l'exercice effectif de fonctions d'un grade supérieur, la Cour estime qu'il n'y a aucune raison valable d'admettre que la demande de A aurait été accueillie favorablement si le conseil communal avait été saisi de la demande de A dès le 15 juin 2005. La perte de chance alléguée par les appelants laisse partant d'être réelle et sérieuse.

Quant à la faute reprochée par les appelants à l'Administration communale de la Ville de Luxembourg de ne pas avoir pris de décision endéans un délai raisonnable, une telle faute, à la supposer établie, ne

serait pas pour autant en relation causale avec le préjudice allégué ni ne serait constitutive d'une perte de chance réelle et sérieuse dès lors que l'on ne peut pas valablement admettre, au vu des développements qui précèdent, que A aurait bénéficié d'une promotion si le Conseil communal avait statué dans un délai inférieur au délai de plus d'un an entre la demande de promotion du 15 juin 2005 et la décision de rejet du conseil communal du 19 juin 2006. L'offre de preuve des appelants est partant à rejeter comme n'étant ni pertinente ni concluante.

Il résulte des développements qui précèdent que les demandes des époux A-B ont été à bon droit déclarées non fondées.

Le jugement entrepris est partant à confirmer.

Comme les appelants succombent en instance d'appel et doivent supporter les dépens des deux instances, ils ne peuvent pas bénéficier d'une indemnité de procédure. Leur demande en obtention d'une indemnité de procédure est partant à rejeter.

Par ces motifs :

la Cour d'appel, première chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement et sur le rapport du magistrat de la mise en état,

reçoit l'appel en la forme,

rejette l'offre de preuve des époux A-B;

dit l'appel non fondé ;

partant confirme le jugement entrepris ;

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

condamne les appelants aux frais et dépense de l'instance d'appel, avec distraction au profit de Maître Jean KAUFFMAN, qui la demande, affirmant en avoir fait l'avance.

La lecture du présent arrêt a été faite en la prédite audience publique par Edmée CONZEMIUS, présidente de chambre, en présence d'Antoinette PASCUCCI, greffier.