

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 39498C du rôle  
Inscrit le 2 mai 2017

---

### Audience publique du 5 octobre 2017

**Appel formé par  
Monsieur ..., L-...,  
contre un jugement du tribunal administratif du 24 mars 2017  
(n° 37505 du rôle) ayant statué sur son recours  
contre une décision du ministre de l'Intérieur  
en matière de congé politique**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 39498C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 2 mai 2017 par Maître Henri FRANK, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., cultivateur, demeurant à L-..., dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 24 mars 2017 (n° 37505 du rôle) lui ayant donné acte qu'il renonçait à sa demande tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux tout en déclarant pour le surplus recevable mais non justifié son recours en annulation en ce qu'il est dirigé contre la décision du ministre de l'Intérieur du 9 novembre 2015 portant demande de remboursement des indemnités de congé politique par lui touchées pour les années 2012 et 2013 et refus de pareille indemnité pour l'année 2014 ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 26 mai 2017 par Madame le délégué du gouvernement Claudine KONSBRÜCK ;

Vu le courrier de Maître Henri FRANK du 22 juin 2017 informant la Cour que dorénavant Maître Christian BOCK, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, occupe pour l'appelant ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement dont appel ;

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maître Christian BOCK et Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 28 septembre 2017.

---

Par courrier du 9 novembre 2015, le ministre de l'Intérieur, ci-après « *le ministre* », formula à l'encontre de Monsieur ... une demande en remboursement à l'Etat de la somme de

... euros par lui touchée à titre de congé politique pour les exercices 2012 et 2013, tout en rejetant sa demande afférente pour l'année 2014 dans les termes suivants :

*« (...) Après avoir passé en revue votre dossier, mes services ont constaté que vous avez été indemnisé pour les heures de congé politique des années 2012 et 2013 alors que vous étiez déjà retraité depuis le 5 juillet 2011 (voir annexe 1). Or, l'article 8 du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique stipule que :*

*« Les membres actifs des professions indépendantes ainsi que les personnes sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire, âgés de moins de 65 ans, qui sont bourgmestre, échevin ou conseiller communal sont indemnisés pour le temps qu'ils consacrent à l'exercice de leurs mandats ou fonctions.»*

*Il en résulte que toute personne à la retraite, respectivement ayant atteint ou dépassé l'âge de 65 ans, n'a plus droit à être indemnisée.*

*Je vous prie donc de bien vouloir restituer les sommes indûment touchées de ...€ pour l'année 2012, de ...€ pour l'année 2013, virements effectués les 21 novembre 2013 et 26 juin 2014 (voir annexe 2) d'un total de ... € au compte N° ... auprès de la Trésorerie de l'Etat avec la mention « remboursement congé politique 2012, 2013 au FDC » et ceci jusqu'au 31 mars 2016.*

*Il va sans dire que je ne me vois pas en mesure de réserver une suite favorable à votre demande d'indemnisation pour le congé politique 2014 (...) ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 9 février 2016, Monsieur ... fit introduire un recours tendant principalement à l'annulation du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux, ci-après « le règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 », sinon subsidiairement à l'annulation de l'article 8 dudit règlement grand-ducal, ainsi que de la décision du ministre du 9 novembre 2015 prérelatée.

Par jugement du 24 mars 2017, le tribunal donna d'abord acte à Monsieur ... de sa renonciation à sa demande tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989, tant dans sa globalité que pour ce qui est de son article 8. Pour le surplus, le tribunal déclara le recours en annulation recevable en tant que dirigé contre la décision ministérielle du 9 novembre 2015 pour la dire cependant non justifié et en débouta le demandeur avec charge des frais.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 2 mai 2017, Monsieur ... a fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 24 mars 2017 dont il sollicite la réformation dans le sens de voir annuler la décision ministérielle du 9 novembre 2015.

A l'appui de sa requête d'appel, l'appelant fait valoir qu'il est né le 5 juillet 1951 et qu'il n'était partant pas âgé de 65 ans au niveau de la période pertinente des années 2012 et 2013, ni qu'il ne bénéficiait d'un régime statutaire, sa profession ayant été celle de cultivateur et lui-même ayant été retraité durant les années pertinentes précitées. Il estime que les termes « régime statutaire » employés par l'article 8 du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 seraient ambigus et viseraient *a priori* les personnes travaillant en la qualité de fonctionnaire

ou d'employé de l'Etat. Cette terminologie ne viserait dès lors pas *a priori* une personne retraitée percevant une « *retraite* ». Si les auteurs du texte avaient voulu exclure les retraités âgés de moins de 65 ans du bénéfice des indemnités de congé politique prévues par le règlement grand-ducal du 6 décembre 1989, ils auraient dû le préciser de manière claire et non équivoque au niveau de la réglementation en question.

L'appelant estime encore que l'article 8 en question ne contient pas le terme de « *retraite* » tandis que la notion de « *personne sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire* » ne serait pas autrement définie au niveau du même texte. Pour pouvoir servir de fondement à la décision négative du ministre querellée du 9 novembre 2015, le texte du règlement grand-ducal en question devrait comprendre des précisions que précisément il ne comprendrait pas, à savoir celles que les personnes ayant dépassé l'âge de 65 ans et/ou bénéficiant d'une pension de vieillesse sont exclues de toute indemnité pour congé politique. Or, ces précisions ne figureraient pas au texte réglementaire sous revue, de sorte que la décision ministérielle serait sans fondement légal valable.

L'appelant souligne encore que pour les années litigieuses 2012 et 2013 il avait fourni à l'administration les dossiers complets d'informations, parmi lesquelles des certificats d'affiliation pour ces mêmes années par lesquels le Centre commun de la sécurité sociale aurait attesté l'absence d'enregistrements afférents.

L'appelant estime dès lors que sur base de tous ces éléments, il aurait été en droit de percevoir les indemnités de congé politique pour les exercices visés et la demande en remboursement étatique serait sans fondement juridique valable, de sorte à devoir être déclarée irrecevable, sinon non justifiée.

L'Etat explique dans son mémoire en réponse que Monsieur ..., en tant qu'élu local, aurait touché des indemnités pour les années 2012 et 2013 suite à des demandes par lui formulées présentées ensemble avec des certificats d'affiliation délivrés par le Centre commun de la sécurité sociale respectivement en dates du 17 avril 2013 pour l'année 2012 et du 14 mai 2014 pour l'année 2013, certificats suivant lesquels l'intéressé était à chaque fois à considérer comme étant sans profession.

A l'appui de sa demande en indemnité pour l'année 2014, Monsieur ... aurait alors versé un certificat du même organisme de sécurité sociale daté du 3 novembre 2015, suivant lequel il bénéficiait d'une pension personnelle depuis le 5 juillet 2011. C'est à partir de cet élément que le ministre aurait décidé que sur base de l'article 8 du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989, l'intéressé était à considérer comme une personne âgée de moins de 65 ans bénéficiant d'un régime statutaire, de sorte à être dépourvu du droit d'indemnisation des congés politiques sur lesquels portait sa demande. Eu égard à son changement de statut à partir du 5 juillet 2011, le ministre aurait reconsidéré la situation de Monsieur ... de manière rétroactive à partir de la date où une pension de vieillesse lui avait été accordée, élément dont le ministre n'aurait pas pu avoir connaissance avant la date du 3 novembre 2015. La demande en remboursement critiquée du 9 novembre 2015 découlerait tout normalement de cet enchaînement des faits.

Le délégué du gouvernement explique qu'en matière de congé politique, il y aurait lieu de distinguer entre deux régimes différents trouvant leur fondement respectivement dans les articles 80 et 81 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

D'un côté, le législateur aurait établi un droit au remboursement du congé politique aux employeurs des agents du secteur public et du secteur privé entendus comme les personnes qui fournissent contre rémunération un travail sous l'autorité d'une autre personne publique ou privée. C'est cet employeur qui serait indemnisé des heures de congé politique, de sorte que les salariés eux-mêmes ne pourraient pas prétendre en plus à une indemnité à titre personnel.

D'un autre côté, afin d'éviter toute discrimination illégale des personnes qui ne se trouvent pas dans un lien de subordination par rapport à un employeur du secteur public ou privé, le législateur aurait créé un régime d'indemnisation des heures de congé politique revenant à ses élus communaux en raison de l'exercice de leur mandat ou de leur fonction. Selon l'Etat, l'article 8 du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 serait la reproduction pure et simple de l'article 81 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 concernant la définition des bénéficiaires de l'indemnisation, à savoir les membres des professions indépendantes ainsi que les personnes qui ne bénéficient pas d'un régime statutaire tout en étant âgées de moins de 65 ans.

Tel que le tribunal l'aurait mis en exergue à partir des travaux parlementaires (n° 3670), ce droit à l'indemnité reviendrait aux personnes sans profession en compensation du temps consacré à leur activité au sein du corps communal. Suivant l'Etat, le régime statutaire serait celui établi par une loi ou un règlement grand-ducal par opposition à un régime conventionnel. Le régime statutaire recouvrirait dès lors tous les régimes de pension quels qu'ils soient. Tel que les premiers juges l'auraient dégagé à juste titre, toutes les personnes qui n'ont pas un lien de subordination par rapport à un employeur privé ou public seraient indemnisées pour les heures de congé politique aussi longtemps seulement qu'elles ne bénéficient pas d'une pension à quelque titre que ce soit.

D'après l'Etat, les bénéficiaires d'une pension disposent d'une rémunération qui leur est versée et dont le montant est fonction des périodes de travail antérieures et du chiffre global des cotisations payées. Ces personnes n'exerceraient dès lors plus une activité professionnelle pour subvenir à leurs besoins, mais toucheraient au contraire une pension à ces fins. Le congé politique serait soit indemnisé à l'élu directement soit remboursé à son employeur à concurrence des périodes d'absence du lieu de travail, tandis que le législateur aurait admis une exception strictement circonscrite en faveur de personnes qui n'exercent pas d'activité professionnelle pour permettre la prise en compte du travail domestique.

Il ne ferait dès lors aucun doute que l'appelant est bénéficiaire d'un régime statutaire depuis le 5 juillet 2011, élément qui l'empêcherait de pouvoir profiter du congé politique.

Tel que les premiers juges l'ont dégagé à bon escient, Monsieur ... est né le 5 juillet 1951 et atteint l'âge de 60 ans le 5 juillet 2011, date à partir de laquelle il touche, de manière non contestée, une pension de vieillesse. Il est dès lors à considérer sous ce regard comme étant retraité, ayant jusque-là exercé la profession indépendante de cultivateur.

En étant depuis le 5 juillet 2011 retraité, titulaire d'une pension de vieillesse, Monsieur ... est à qualifier de bénéficiaire d'un régime statutaire au sens de l'article 81 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 auquel correspond l'article 8 du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 invoqué comme base légale par le ministre dans sa décision litigieuse.

Tant l'article 81 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 que l'article 8 du règlement grand-ducal du 6 décembre 1989 disposent que se sont « *les membres des professions indépendantes ainsi que les personnes sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire, âgées de moins de 65 ans* », qui pourront toucher une indemnité au titre de congé politique dans les limites y fixées.

Il découle directement de ce texte que des personnes certes âgées de moins de 65 ans mais qui bénéficient d'un régime statutaire, tels les retraités bénéficiant d'une pension de vieillesse, ne tombent pas parmi les personnes visées par lesdits articles appelées à toucher pareille indemnité de congé politique.

Non seulement cette règle est claire mais encore correspond-elle à une logique certaine.

Tel que les premiers juges l'ont encore correctement dégagé, la loi du 20 avril 1993 est venue adopter le régime prévu par l'article 81 en question tout d'abord dans une double optique d'égalité de traitement, d'une part, en faisant bénéficier les élus communaux d'un bénéfice d'ores et déjà prévu dans le chef des députés et, d'autre part, - en ouvrant le congé politique non seulement aux agents des secteurs publics et privés, *grosso modo* les élus salariés, - mais encore aux représentants des professions indépendantes et aux personnes sans profession.

Pour les salariés au sens large – que l'employeur soit public ou privé – le congé politique accordé aux élus salariés correspond à une non-prestation de service dans le chef de l'employeur. Il est dès lors logique que ce soient les employeurs qui se voient rembourser les salaires par eux payés à leurs salariés, élus communaux, dont précisément la rémunération est maintenue lors de leurs absences de leur lieu de travail pendant le congé politique, le tout sur base des dispositions combinées des articles 79 et 80 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Parallèlement, ceux qui travaillent pour eux-mêmes, à savoir les représentants des professions indépendantes de même que les personnes sans profession se voient indemniser suivant les conditions prévues par l'article 81 de la même loi communale modifiée à concurrence du temps investi dans l'intérêt du mandat communal correspondant au congé politique.

Toujours dans la même logique, l'article 81 exclut les personnes âgées de plus de 65 ans parce que par définition elles sont à considérer comme retraitées, de même que celles âgées de moins de 65 ans qui bénéficient d'un régime statutaire, notamment celles qui touchent dès l'âge de 60 ans une pension de vieillesse ou celles, quel que soit leur âge, qui touchent une pension d'invalidité. Pour ces personnes, il existe une rémunération de leur temps disponible et un cumul avec une autre indemnité pour compte du mandat politique exercé ne se justifierait pas.

Voilà le sens profond de l'article 81 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Dès lors, tel que les premiers juges l'ont retenu à juste titre, la décision ministérielle critiquée est légalement justifiée et le jugement dont appel est à confirmer dans toute sa teneur.

La Cour comprend le malaise ressenti par l'appelant face à la demande de remboursement du ministre. Si celui-ci a correctement appliqué la loi à travers sa décision litigieuse du 9 novembre 2015, il n'en reste pas moins que ses services ont à l'époque suivi, sans poser des questions supplémentaires, l'indication figurant sur les deux extraits du Centre commun de la sécurité sociale relatifs aux années 2012 et 2013 mentionnant à chaque fois « *sans profession* » alors qu'il résultait par ailleurs des éléments du dossier que Monsieur ... avait jusque lors exercé une profession indépendante, celle de cultivateur, et qu'il venait d'atteindre l'âge de 60 ans, âge limite qui correspond pour la très grande majorité des représentants de cette profession à la demande et l'obtention de leur pension de vieillesse.

Si dès lors la décision négative du 9 novembre 2015 avait pu être évitée à travers un contrôle approfondi lors du traitement de la demande d'indemnité relative à l'année 2012, sinon pour l'année subséquente, pareille façon de faire, au-delà des imperfections actuellement constatées, n'empêche cependant l'illégalité ni de la décision ministérielle portant demande de remboursement des indemnités d'ores et déjà payées pour les années 2012 et 2013 ni de celle portant refus pour l'année 2014.

**Par ces motifs,**

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

déclare l'appel recevable ;

au fond, le dit non justifié ;

partant en déboute l'appelant ;

confirme le jugement dont appel ;

condamne l'appelant aux dépens de l'instance d'appel.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président,  
Henri CAMPILL, vice-président,  
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 assumé de la Cour Samuel WICKENS.

s. WICKENS

s. DELAPORTE

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 05.10.2017

le greffier de la Cour administrative