

## COUR ADMINISTRATIVE

Numéro 40851C du rôle  
Inscrit le 2 mars 2018

---

### **Audience publique du 29 mars 2018**

**Appel formé par  
Monsieur ....., ...,  
contre un jugement du tribunal administratif du 7 février 2018  
(n° 38758a du rôle) ayant statué sur son recours  
contre une décision du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie  
sociale et solidaire  
en matière d'indemnité de préretraite**

---

Vu la requête d'appel inscrite sous le numéro 40851C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 2 mars 2018 par Maître Jean-Paul NOESEN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ....., demeurant à L-..., dirigée contre le jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 7 février 2018 (n° 38758a du rôle) à travers lequel le tribunal s'est déclaré incompétent « *rationae* » *materiae* de connaître de son recours en annulation d'une décision du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire du 9 novembre 2016 refusant de lui accorder le bénéfice du régime de la préretraite ;

Vu la requête en abréviation des délais de Maître NOESEN du 6 mars 2018 et l'accord y relatif de Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD du 7 mars 2018 ;

Vu l'ordonnance présidentielle en abréviation des délais du 7 mars 2018 ;

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 21 mars 2018 par Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD ;

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

Le rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Jean-Paul NOESEN et Monsieur le délégué du gouvernement Luc REDING en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 27 mars 2018.

---

En date du 19 février 2016, une convention fut conclue entre la société anonyme ....., ci-après « *la société* .... », et Monsieur .... déclarant comme résiliée la relation de travail entre parties à partir du 31 août 2016. Ladite convention indique encore que la société .... s'est engagée à verser à Monsieur .... une indemnité de préretraite pendant la période allant du 1<sup>er</sup> septembre 2016 au 7 août 2019.

A la date du même jour fut également signée une déclaration de Monsieur .... affirmant vouloir profiter des dispositions légales concernant la préretraite, et ce, avec effet au 1<sup>er</sup> septembre 2016, en s'engageant notamment « à ne pas exercer d'activité accessoire qui (lui) rapporterait un revenu, qui sur une année civile, dépasse par mois la moitié du salaire social minimum » et « à informer l'employeur et l'administration de l'Emploi de toute modification de (sa) situation personnelle susceptible d'influer sur (ses) droits à l'indemnisation et, le cas échéant, sur le droit de l'employeur au concours du fonds pour l'emploi », tout en déclarant « ne pas bénéficier d'une pension de vieillesse anticipée de la part d'un organisme de pension étranger ; (et) ne pas faire valoir (s)es droits à une telle prestation, droit pouvant naître le cas échéant au concours de (s)on indemnisation en préretraite au Luxembourg. ».

Le dossier fut transmis le 22 février 2016 par la société .... au ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, ci-après « le ministre ». Celui-ci prit, le 9 novembre 2016, une décision de refus de la teneur suivante :

« (...) Je suis au regret de devoir vous informer qu'une suite favorable ne peut être réservée à la demande susvisée, enregistrée au Ministère du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire en date du 23 février 2016.

*En effet, en application de l'article L. 585-6., point 3., du Code du travail, le cumul d'une indemnité de préretraite avec une pension de vieillesse anticipée n'est pas toléré.*

*Or, il s'avère que Monsieur.... est titulaire d'une pension du régime de retraite de l'Etat français.*

*Un arrêté ministériel autorisant un départ en préretraite-ajustement du salarié concerné ne pourra par conséquent être préparé que sur le vu d'un document officiel attestant l'annulation de la pension française actuellement touchée par l'intéressé.*

*Il résulte d'un courriel du 30 août 2016 de la part du ..., établi à F-..., que vous avez « expressément demandé la liquidation de cette pension en date du 10 mai 1997 »..*

*Contre la présente décision un recours en annulation devant le Tribunal administratif est admissible au titre de l'article 2 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Ce recours doit être introduit, sous peine d'irrecevabilité, dans un délai de 3 mois à partir de la notification de la présente décision, conformément à l'article 13 de la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. La représentation par ministère d'avocat est obligatoire. (...) ».*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 25 novembre 2016, Monsieur .... fit introduire un recours tendant à l'annulation de la décision ministérielle précitée du 9 novembre 2016.

Par jugement du 9 janvier 2018, le tribunal administratif souleva d'office la question d'ordre public de sa compétence « *rationae* » *materiae* et conféra aux parties la possibilité d'y prendre position à travers un mémoire écrit.

Par jugement du 7 février 2018, le tribunal s'est déclaré incompétent « *rationae materiae* » pour connaître du recours en s'appuyant sur les dispositions de l'article L.588-1, paragraphe 3, du Code du travail prévoyant en la matière que les juridictions du travail compétentes sont à saisir.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 2 mars 2018, Monsieur .... a régulièrement interjeté appel contre le jugement précité du 7 février 2018.

Il conclut en ordre principal à ce que la Cour retienne que l'ordre des juridictions administratives est seul compétent pour connaître de la contestation issue de la décision ministérielle critiquée du 9 novembre 2016, de sorte à réformer le jugement *a quo* dans toute sa forme et teneur et, principalement, évoquer et annuler la décision ministérielle critiquée du 9 novembre 2016 et dire que l'appelant a droit à la préretraite – ajustement demandée en dépit de l'existence antérieure d'une modeste pension française. Subsidiairement, l'appelant demande à voir renvoyer son dossier devant le tribunal administratif autrement composé.

Le délégué du gouvernement demande en substance la confirmation du jugement dont appel.

La question litigieuse se ramène à celle de la compétence *ratione materiae* des juridictions de l'ordre administratif pour connaître d'une décision du ministre compétent en matière de refus d'une préretraite-ajustement en raison d'une violation d'une règle de non-cumul.

Tout d'abord, tel que les premiers juges l'ont souligné à juste titre, les articles 84 et 85 de la Constitution prévoient, le premier, que tout ce qui concerne les droits civils est du ressort des juridictions judiciaires et, le deuxième, que tout ce qui concerne les droits politiques est du ressort également des juridictions judiciaires sauf les exceptions prévues par la loi. Parallèlement, la loi, en l'occurrence la Constitution, en son article 95*bis*, prévoit que les juridictions de l'ordre administratif connaissent du contentieux administratif énoncé comme tel et, plus loin, du contentieux fiscal dans les limites fixées par la loi.

Il est patent que la Constitution ne définit pas le contentieux administratif.

Les définitions y relatives résultent de la loi.

Or, la loi n'est pas absolument cohérente en la matière.

Plus particulièrement en matière sociale et plus précisément encore concernant les prestations d'ordre social, la loi prévoit tantôt que les juridictions judiciaires, dont plus particulièrement les juridictions sociales ou les juridictions du travail, sont compétentes, tantôt que ce sont les juridictions administratives qui le sont.

Il est certes vrai, tel que le souligne l'appelant, qu'on est en présence d'une décision d'un membre du gouvernement qui a toutes les apparences d'une décision administrative. Seulement, la loi a clairement décidé que pour cette sorte de décision la compétence des juridictions du travail était vérifiée, sans préjudice quant à d'éventuelles incohérences ou incompatibilités par rapport à des normes supérieures.

En raison de l'échafaudage des articles respectifs 84, 85 et 95*bis* de la Constitution, il

n'est pas permis de dire que le Constituant aurait eu l'intention de voir soumettre aux juridictions administratives toutes les décisions émanant d'une autorité administrative. La conséquence en est que si la loi, en dépit des exigences de cohérence primaires, opère une distribution entre les juridictions administratives et des juridictions autres, en l'occurrence les juridictions du travail, cette distinction est à opérer comme telle, sauf argument juridique majeur contraire vérifié.

Or, la partie appelante ne fait pas valoir d'argument majeur militant en faveur d'une compétence en matière de décision concernant la préretraite-ajustement conférée aux juridictions de l'ordre administratif, au-delà et contrairement aux dispositions de la loi, en l'occurrence l'article L.588-1, paragraphe 3, du Code du travail.

Une particularité du présent litige est certes que le ministre lui-même a versé dans l'erreur juridique en mentionnant *in fine* dans sa décision critiquée du 9 décembre 2016 une indication des voies de recours suivant laquelle compétence serait dévolue au tribunal administratif.

Or, il est patent que le ministre ne peut pas, *contra legem*, à travers une indication des voies de recours, conférer une compétence à une juridiction, au-delà des règles émanant de la loi, qui sont par ailleurs d'ordre public.

Les exigences minimales d'équité comportent cependant que l'administré concerné ne pâtisse pas de cette situation.

L'article 14 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, éminemment applicable également lorsque les juridictions du travail sont compétentes – la compétence juridictionnelle ne représentant en l'occurrence aucun critère pour l'applicabilité dudit article – emporte comme sanction, en cas d'indication erronée, telle celle sous analyse, qu'aucun délai contentieux ne commence à courir. Autrement dit, le délai est suspendu jusqu'à ce qu'il soit définitivement décidé sur la compétence d'attribution de la juridiction mentionnée dans l'indication des voies de recours, tel le cas d'espèce, ou que l'indication des voies de recours soit redressée, opération visiblement non intervenue en l'espèce.

Il découle dès lors directement de l'article 14 du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979, que les délais de recours de Monsieur .... se trouvent suspendus par rapport à la décision ministérielle du 9 décembre 2016 jusqu'au prononcé du présent arrêt.

Les craintes légitimes de l'appelant de se trouver le cas échéant coincé devant les juridictions du travail quant au délai n'ont dès lors pas lieu d'être.

La même solution devra également pouvoir être déduite de l'application du principe général de la confiance légitime.

En effet, Monsieur .... ayant pu se fier *a priori* à l'indication des voies de recours par lui obtenues à travers la décision ministérielle critiquée, a pu légitimement – dans cette optique – saisir les juridictions de l'ordre administratif et demander auprès d'elles que justice soit faite.

L'incompétence de ces juridictions découlant de la loi fixant la compétence

juridictionnelle d'attribution, laquelle est d'ordre public, emporte, en vertu du principe général de la confiance légitime, que les délais de recours soient suspendus, parallèlement à la solution dégagée également sur base de l'article 14 du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979. De manière cohérente, les deux voies mènent au même résultat et assurent que Monsieur .... ait pu encore saisir la juridiction du travail tout en étant dans les délais.

Il résulte de l'ensemble des développements qui précèdent que c'est à bon escient que le tribunal s'est déclaré incompétent *ratione materiae*. Le jugement *a quo* est dès lors à confirmer dans toute sa teneur quant à la question de la compétence juridictionnelle.

En application des dispositions combinées des articles 32 et 54 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il y a lieu, par réformation partielle du jugement dont appel, de faire masse des dépens des deux instances et de les imposer à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, étant patent que le détour par les juridictions de l'ordre administratif n'a été nécessité qu'en raison d'une indication des voies de recours erronée émanant d'une autorité étatique.

**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, sauf à le réformer dans la limite de faire masse des dépens des deux instances et de les imposer à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg.

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 de la Cour Jean-Nicolas SCHINTGEN.

s. SCHINTGEN

s. DELAPORTE

**Reproduction certifiée conforme à l'original**

Luxembourg, le 29 mars 2018

Le greffier de la Cour administrative