

Audience publique du 4 octobre 2004

Recours formé par Madame ..., ...
contre une décision du collège échevinal de la Ville de Luxembourg
en matière de délégation du personnel

JUGEMENT

Revu la requête inscrite sous le numéro 15035 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 17 juin 2002 par Maître Viviane ECKER, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., chargée de cours, demeurant à L-..., tendant à l'annulation d'une décision du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg du 14 mars 2002, par laquelle il n'a pas été fait droit à sa demande tendant à être inscrite sur les listes électorales établies en vue du renouvellement de la délégation des fonctionnaires et employés de la Ville de Luxembourg ;

Vu le jugement du 19 janvier 2004 surseyant à statuer jusqu'à ce que la Cour Constitutionnelle ait statué à titre préjudicielle sur la question suivante : « *L' article 1^{er} de la loi modifiée du 18 mai 1979 portant réforme des délégations du personnel et l'article 43 points 5 et 9 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, combinés, sinon pris isolément, sont-ils conformes aux articles 11 (5) et 111 de la Constitution combinés, sinon pris individuellement ?* » ;

Vu l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 18 juin 2004 (n° 21/04) ;

Vu le mémoire additionnel déposé au greffe du tribunal administratif en date du 20 août 2004 par Maître Guy THOMAS, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ... ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire additionnel à Maître Louis BERNS, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, mandataire de l'administration communale de la Ville de Luxembourg ;

Vu le mémoire additionnel déposé au greffe du tribunal administratif en date du 16 septembre 2004 par Maître Louis BERNS au nom de la Ville de Luxembourg ;

Vu l'acte d'avocat à avocat du même jour portant notification de ce mémoire additionnel à Maître Guy THOMAS ;

Revu les pièces versées en cause et notamment la décision communale critiquée ;

Où le juge-rapporteur en son rapport complémentaire, ainsi que Maîtres Valérie-Anne RONDEAU, en remplacement de Maître Guy THOMAS, et Louis BERNIS en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 27 septembre 2004.

Considérant que par courrier du 7 mars 2002 à l'adresse du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg, Madame ... réclama contre le fait que son nom ne figurait pas sur « *les listes des fonctionnaires et employés qui remplissent les conditions pour exercer l'électorat actif et passif pour les élections de la délégation des fonctionnaires et employés de la Ville de Luxembourg qui se tiendront le 25 avril 2002* » et elle sollicita qu'il soit remédié à cet état des choses afin de lui permettre de participer aux susdites élections ;

Que par lettre du 14 mars 2002, le collège échevinal de la Ville de Luxembourg répondit à la requérante dans les termes suivants : « (...) *nous sommes au regret de vous informer que le collège des bourgmestre et échevins, après examen minutieux de votre requête, a décidé en date de ce jour de ne pas réserver de suites à votre demande* ;

En effet, vous êtes occupée par la ville sous le statut de l'employé privé, ce statut ayant été arrêté d'un côté par votre contrat de louage de service et, de l'autre côté, par une délibération afférente du conseil communal.

Un recours en annulation contre la décision de refus ci-dessus est ouvert dans le délai de trois mois auprès du tribunal administratif. (...) » ;

Considérant que c'est contre cette décision du collège échevinal de la Ville de Luxembourg du 14 mars 2002 que Madame ... a fait introduire un recours en annulation suivant requête déposée en date du 17 juin 2002 ;

Considérant que par jugement du 27 février 2003 (n° 15035 du rôle) le tribunal a retenu sa compétence pour connaître du recours en annulation introduit, tout en accueillant le moyen d'irrecevabilité *omisso medio* proposé par la Ville de Luxembourg en ce que le directeur de l'Inspection du Travail et des Mines n'a pas été préalablement saisi conformément à l'article 40, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 18 mai 1979 portant réforme des délégations du personnel ;

Considérant que sur appel de la demanderesse ..., la Cour administrative, par arrêt du 23 octobre 2003 (n° 16230C du rôle), a écarté le moyen d'irrecevabilité *omisso medio* prédit, en retenant que le litige sous analyse n'a pas trait à une contestation relative à

l'électorat des délégations du personnel, telle que visée à l'article 40, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 18 mai 1979 précitée, mais constitue une réclamation opérée en vertu de l'article 4, alinéa 3 du règlement grand-ducal du 10 août 1991 concernant la désignation, la composition et le fonctionnement des délégations des fonctionnaires communaux ;

Que tout en disant qu'il n'y avait pas lieu à évocation de l'affaire, la Cour administrative a renvoyé le dossier devant le tribunal administratif autrement composé, réservant les frais des deux instances ;

Considérant que par jugement du 19 janvier 2004 (numéro 15035a du rôle), le tribunal a déclaré le recours recevable, pour au fond, surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour Constitutionnelle ait statué à titre préjudiciel sur la question suivante : « *L'article 1^{er} de la loi modifiée du 18 mai 1979 portant réforme des délégations du personnel et l'article 43 points 5 et 9 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, combinés, sinon pris isolément, sont-ils conformes aux articles 11 (5) et 111 de la Constitution combinés, sinon pris individuellement ?* » ;

Considérant que par son arrêt 21/04 du 18 juin 2004 la Cour Constitutionnelle a dit que l'article 1^{er} de la loi du 18 mai 1979 sur les délégations du personnel, pris isolément, est non conforme, en son deuxième alinéa, à l'article 10bis de la Constitution, pris individuellement ;

Considérant qu'à travers son mémoire additionnel, la demanderesse de retenir que sur base de l'enseignement de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle il aurait appartenu à l'administration communale de la Ville de Luxembourg, en sa qualité d'employeur, d'assurer l'effet utile de l'article 10bis de la Constitution et d'organiser des élections en vue de la création d'une représentation du personnel de ses salariés engagés en qualité d'employés privés en vue de remédier ainsi à la discrimination dégagée dont elle se serait rendue complice à côté du législateur, de nature à porter encore atteinte à l'exercice des libertés syndicales garanti par l'article 11 (5) de la Constitution ;

Que la demanderesse de se rapporter ainsi à la sagesse du tribunal en ce qui concerne la demande en annulation de la décision par elle attaquée, tout en demandant que l'attitude discriminatoire de la commune ainsi qualifiée entraîne sa condamnation aux frais et dépens des deux instances ainsi qu'au règlement d'une indemnité de procédure de l'ordre de 850 € ;

Que la commune de faire valoir que la situation dégagée à travers l'arrêt de la Cour Constitutionnelle nécessite une intervention du législateur pour remédier à la lacune de la loi, étant donné qu'en tant qu'employeur elle ne pourrait s'appuyer sur aucune disposition législative pour inscrire ses employés privés sur la liste électorale des fonctionnaires et des employés communaux, ni pour organiser des élections propres pour ses dits employés privés ;

Que n'ayant fait qu'appliquer la loi, aucune faute ne saurait lui être reprochée concernant son comportement, de sorte que la demande en condamnation aux entiers frais ainsi qu'à l'allocation d'une indemnité de procédure serait à rejeter ;

Considérant qu'à travers son dit arrêt du 18 juin 2004, la Cour Constitutionnelle a retenu pour droit que l'article 1^{er} de la loi modifiée du 18 mai 1979 sur les délégations du personnel, pris isolément, est non conforme, en son deuxième alinéa, à l'article 10bis de la Constitution, pris individuellement ;

Que pour arriver à cette conclusion, la Cour Constitutionnelle a retenu que « *le législateur, en n'incluant pas dans l'effectif visé au deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la loi de 1979 les salariés engagés par un employeur du secteur public en qualité d'employés privés, a créé une illégalité, se heurtant à l'article 10bis de la Constitution* » ;

Qu'en égard à la réponse ainsi donnée, quant à la première branche de la question préjudicielle posée, la Cour n'a pas poussé plus loin l'examen de la conformité de l'article 1^{er} de la loi du 18 mai 1979 en question à l'article 11 (5) de la Constitution concernant l'exercice des libertés syndicales ;

Considérant que l'article 111 de la Constitution dispose que « *tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi* » ;

Considérant que la situation critiquée de l'absence de prévision à l'article 1^{er} de la loi du 18 mai 1979 prévoyant l'inclusion dans l'effectif visé à son deuxième alinéa des employés privés engagés par un employeur du secteur public s'analyse en une lacune de la loi ;

Considérant que les exceptions établies par la loi au sens de l'article 111 de la Constitution sont exclusives de toute lacune, en ce que d'après le texte constitutionnel en question les exceptions y prévues doivent être positivement établies par la loi ;

Que dès lors en l'absence d'exception vérifiée, établie par la loi au sens de l'article 111 de la Constitution, la situation de la demanderesse, ressortissante non luxembourgeoise, s'analyse pareillement à celle d'un ressortissant luxembourgeois au regard de l'article 10bis de la Constitution ;

Considérant qu'en égard à la réponse donnée par la Cour Constitutionnelle à la question préjudicielle posée, compte tenu des développements supplémentaires qui précèdent, l'analyse peut être effectuée à l'endroit par rapport à l'article 10bis de la Constitution tel qu'analysé par la Cour Constitutionnelle dans son arrêt du 18 juin 2004 ;

Considérant que le tribunal est saisi d'un recours tendant à l'annulation de la décision déferée du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg du 14 mars 2002, par laquelle il n'a pas été fait droit à la demande de Madame ... tendant à être

inscrite sur la liste électorale établie en vue du renouvellement de la délégation des fonctionnaires et employés de la Ville de Luxembourg ;

Considérant que la violation de la loi, un des cinq chefs de recours prévus par l'article 2 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, englobe non seulement la loi au sens strict - votée par la Chambre des Députés, sanctionnée, promulguée et publiée par le Grand-Duc - mais encore et notamment la loi fondamentale, donc la Constitution ;

Considérant que reposât-elle sur une lacune de la loi, la non-conformité à la Constitution d'une disposition légale entraîne – à travers l'application textuelle qui en est faite par la décision déférée – une situation d'inégalité devant la loi contraire à l'article 10bis de la Constitution, emportant que la décision en question encourt l'annulation pour violation de la loi ;

Qu'il s'ensuit que l'auteur de la décision critiquée, la Ville de Luxembourg, est encore à condamner aux frais ;

Considérant que la demande en allocation d'une indemnité de procédure émanant de la demanderesse est à rejeter, les conditions légales afférentes n'étant point remplies en l'espèce ;

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement et sur renvoi préjudiciel ;

annule la décision communale déférée ;

renvoie l'affaire devant le collège échevinal de la Ville de Luxembourg ;

écarte la demande en allocation d'une indemnité de procédure ;

condamne la Ville de Luxembourg aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 4 octobre 2004 par :

M. Delaporte, premier vice-président,
Mme Lenert, premier juge,
Mme Thomé, juge,

en présence de M. Schmit, greffier en chef.

s. Schmit

s. Delaporte