

- Arrêt civil -

**Audience publique du vingt-cinq janvier deux mille sept.**

Numéro 30509 du rôle.

Composition :

Georges SANTER, président de chambre,  
Monique BETZ, premier conseiller,  
Jean-Paul HOFFMANN, conseiller,  
Carmen FRIES, greffière assumée.

Entre :

**ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**, représenté par son  
Ministre d'Etat, établi à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation,

**appelant** aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Alex MERTZIG  
de Diekirch, en date du 10 août 2005,

comparant par Maître Georges KRIEGER, avocat à la Cour à  
Luxembourg,

et :

**A.), veuve B.)**, employée, demeurant à L-(...),

**intimée** aux fins du prédit exploit MERTZIG,

comparant par Maître Monique WATGEN, avocat à la Cour à  
Luxembourg.

-----

## LA COUR D'APPEL :

**A.)**, veuve **B.)** est entrée aux services de l'Etat le 15 octobre 1990 en qualité d'employée de l'Etat.

Par courrier du 25 janvier 2000, elle s'est adressée à l'Administration du personnel de l'Etat pour l'informer que depuis son engagement, elle n'a jamais touché d'allocation de famille tout en la priant de revoir son dossier.

Sur la fiche de rémunération du 23 mai 2000, l'Administration du personnel a procédé à un recalcul des allocations ayant dû revenir à l'intéressée, en limitant le remboursement cependant à la période se situant entre le mois de juillet 1995 et le mois de mai 2000.

En réponse à une lettre du 15 mai 2000 de l'association professionnelle de **A.)**, dans laquelle elle a fait valoir qu'elle avait droit à un remboursement intégral et à un redressement total des allocations pour la période antérieure depuis l'entrée en fonctions jusqu'au mois de juillet 1995, l'administration a déclaré ne pas pouvoir réserver une suite favorable à la demande en paiement rétroactif supplémentaire, en justifiant son refus par référence à la prescription quinquennale de l'article 2277 du Code Civil.

Se prévalant du préjudice subi par elle du fait de l'omission de procéder à la liquidation de l'allocation au bénéfice de laquelle elle avait droit dès son entrée en fonctions, et estimant que cette omission fautive est constitutive d'un fonctionnement défectueux des services de l'Etat, **A.)** a fait comparaître l'Etat devant le tribunal civil d'arrondissement de Luxembourg en réclamant le paiement du montant de 13.393,59.- euros à titre d'indemnisation de son préjudice subi, égal au montant des allocations dont elle a été privée sur la période concernée.

Par jugement du 1<sup>er</sup> juin 2005, le tribunal a fait droit à la demande et a condamné l'Etat à payer à **A.)** la somme réclamée avec les intérêts légaux du jour de la demande en justice, ainsi qu'une indemnité de procédure de 800.- euros.

Contre ce jugement, l'Etat a régulièrement interjeté appel par exploit du 10 août 2005.

La partie appelante conclut en premier lieu à voir dire que la demande était nulle sinon irrecevable ab initio.

Ce moyen est à rejeter, la partie appelante restant en défaut d'expliquer en quoi la demande de l'intimée, introduite par un exploit d'ajournement conforme aux exigences des articles 153 et 154 du nouveau code de procédure civile, notamment au regard de l'objet et de l'exposé sommaire des moyens, serait entachée de nullité au point d'entraîner son irrecevabilité.

L'Etat fait valoir ensuite que le tribunal civil n'est pas compétent pour connaître du litige.

Il estime que la décision de limiter le paiement de l'allocation aux cinq dernières années est une décision de nature administrative qui aurait dû être attaquée par l'intimée en agissant devant les juridictions administratives.

S'agissant d'une question de compétence d'attribution, il échet de l'examiner, même d'office, même en instance d'appel.

La demande introduite par l'intimée constitue une demande d'indemnisation d'un préjudice subi du fait d'un prétendu dysfonctionnement d'un service de l'Etat, pour laquelle les tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents, et non une demande portant sur la modification respectivement l'annulation d'une décision administrative, visée au articles 2 et 3 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Le moyen est partant également à rejeter.

La demande ayant été basée principalement sur les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, le tribunal a examiné la compatibilité de la base invoquée avec le statut d'employée de la partie demanderesse, notamment au vu des dispositions contenues aux articles 2 et 4 de la loi du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat.

Il a retenu que le régime des employés de l'Etat est un régime propre s'inspirant à la fois du régime légal des employés privés et de celui des fonctionnaires de l'Etat en ce sens que l'engagement est régi par contrat entre l'Etat et les intéressés, mais que ces derniers bénéficient sous des conditions nettement déterminées de certains attributs réservés, en principe, aux fonctionnaires de l'Etat.

Il a conclu que la situation de l'employé devant être assimilée à celle du fonctionnaire concernant sa rémunération et ses accessoires, avec toutes les conséquences de droit qui s'imposent, ce n'est pas le caractère contractuel de l'engagement de l'employé qui doit prévaloir, mais le caractère législatif et réglementaire de sa rémunération, et qu'il faut en déduire qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à ce que l'employé se prévale des dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques pour obtenir réparation du dommage qu'il estime avoir subi suite aux agissements de l'Etat concernant sa rémunération et les allocations qui lui sont rédues.

La partie appelante soutient que les premiers juges auraient dû décider que la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 n'est pas applicable au présent litige en faisant valoir « qu'étant donné que la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques se limite à la seule hypothèse d'une responsabilité de type acquilienne, le premier juge n'aurait pas dû extrapoler et appliquer cette même loi à la situation du fonctionnaire qui fait valoir des droits en vertu de son statut, » et que « si la relation contractuelle du fonctionnaire et de l'Etat n'est pas une relation contractuelle au sens strict du terme, force est néanmoins de constater qu'il existe incontestablement une relation quasi contractuelle entre le fonctionnaire et l'Etat dont le système de responsabilité ne peut être assimilé à un système de responsabilité civile ordinaire ».

La Cour fait sienne la motivation exhaustive des premiers juges relative à cette question et confirme le jugement en ce qu'il a retenu qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à ce que l'employé se prévale des dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988.

La partie appelante conteste ensuite qu'il y ait eu fonctionnement défectueux d'un service dépendant d'elle.

Elle fait valoir que l'administration qui n'a pas procédé au paiement des allocations de famille, n'a jamais été informée ni officiellement ni inofficiellement de la situation de son agent, que si l'administration n'a reçu aucune information de la part de l'intimée, et ce dès son entrée en service, il ne saurait être question d'un dysfonctionnement dans le chef de l'administration, et que « si l'administration, sous peine d'être classée comme dysfonctionnante, est obligée de réagir immédiatement, même sans information, elle risquerait de devoir effectuer des recherches à l'insu du fonctionnaire ou de l'administré, auquel cas toutes les voix crient à la protection de la vie privée et des données informatiques ».

En l'espèce il s'agit de déterminer si dans ses activités de gestion concrète du service public ayant trait à la rémunération de ses agents, gestion régie par des dispositions légales, il y a eu de la part de l'Etat un fait ou une omission fautifs.

La loi du 1<sup>er</sup> février 1984 portant création d'une Administration du personnel de l'Etat prévoit en son article 3 2. que la mission confiée par cette loi à l'Administration du personnel de l'Etat, division personnel en activité, est :

« - de veiller à l'observation des lois et règlements applicables aux fonctionnaires, ... » ;

« - de calculer et d'assigner les traitements, indemnités, salaires et rémunérations accessoires des agents au service de l'Etat » ;

« - de gérer de façon automatisée le personnel, en collaboration étroite avec le Centre informatique de l'Etat ».

L'article 9 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, applicable aux employés de l'Etat, conformément au règlement du gouvernement en conseil du 1<sup>er</sup> mars 1974 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat, est du libellé suivant :

« 1. En dehors de son traitement, le fonctionnaire bénéficie d'une allocation de famille ». ...

« 3. A droit à l'allocation de famille ... le fonctionnaire veuf ... s'il a ou a eu un ou plusieurs enfants à charge ». ...

« 7. Lorsque le droit à l'allocation de famille prend naissance après la date d'entrée en fonctions du fonctionnaire, celui-ci en bénéficie à compter du premier jour du mois au cours duquel le droit a pris naissance ».

Le règlement grand-ducal du 22 juin 1988 déterminant les conditions et les modalités d'attribution de l'allocation de famille aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat, retient en son article 8 que :

« 1. Au début de chaque année le ministre de la fonction publique fait parvenir à tous les agents publics une formule qui doit indiquer le cas échéant la nature et le montant certifié exact de toute indemnité versée par l'employeur privé sous quelque dénomination que ce soit en raison de la charge de famille de son bénéficiaire. Elle doit parvenir au ministre de la fonction publique au plus tard pour le 1<sup>er</sup> avril de l'année en cours ».

« 2. A défaut de réponse dans le délai pré-indiqué, le paiement de l'allocation de famille du conformément à l'article 9 de la loi du 22 juin 1963 précitée est suspendu ».

Il résulte des dispositions précitées que l'Administration du personnel de l'Etat a pour mission de veiller à l'établissement et au paiement des traitements et des rémunérations accessoires conformément aux textes applicables et de gérer cette activité de façon automatisée, et que l'attribution de l'allocation de famille n'est soumise par aucun texte à une demande préalable à adresser par les fonctionnaires à l'administration.

C'est à bon droit que les premiers juges ont dit que comme la demanderesse en l'espèce avait droit au paiement des allocations de famille dès son entrée en fonctions, il aurait appartenu à l'Etat de lui verser les sommes afférentes avec son salaire, sans qu'elle n'ait eu à formuler de demande pour toucher les sommes en question, et que l'Etat a commis une faute constitutive d'un fonctionnement défectueux en ne payant pas spontanément les allocations dues dès l'entrée en fonctions de l'intimée.

Dans la mesure où le paiement de l'allocation dans les conditions prévues doit se faire en vertu de textes légaux et réglementaires clairement déterminés, l'argument visant une impossibilité de devoir effectuer des recherches à l'insu de l'agent de l'Etat est à rejeter comme non pertinent, car l'administré n'a pas à pâtir des lacunes dans l'organisation des services par l'Etat.

La référence à l'article 10 de la loi fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat pour se décharger de l'obligation de verser l'allocation de famille est sans incidence, dès lors que les allocations familiales visées par ce texte, qui sont payées par la Caisse nationale des prestations familiales sous la déclaration écrite des personnes pouvant y prétendre ne se confondent pas avec les allocations de famille visées à l'article 9 (dénommées « allocation de chef de famille » avant la loi du 20 mai 1983).

Le jugement est donc à confirmer en ce qu'il a dit que l'Etat a commis une faute constitutive d'un fonctionnement défectueux en ne payant pas spontanément les allocations à **A.**) dès son entrée en fonctions.

Quant à la base invoquée par l'intimée, à savoir l'article 1<sup>er</sup> alinéa 2 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988, la partie appelante fait valoir que l'intimée a incontestablement commis une faute sinon une négligence en ne réagissant pas pendant un délai de dix ans, et que c'est cette négligence pendant des années qui est juridiquement le seul et unique élément déclencheur de la prescription.

La partie appelante estime que c'est la prescription de l'article 2277 du Code Civil qui se trouve à la base du non-paiement des allocations de famille pour la période litigieuse de sorte qu'il n'existe pas de relation causale directe entre le dommage subi et les agissements de la partie appelante.

Selon l'Etat, le non-paiement des allocations suite à la réclamation de l'intéressée trouve sa cause directe dans le fait que l'Etat a décidé d'invoquer la disposition légale selon laquelle la partie de la créance dont se prévaut l'administré est définitivement éteinte par la prescription quinquennale, cette prescription n'intervenant pas de plein droit, l'Etat étant libre au moment de la réclamation de faire tenir rétroactivement à son employée toutes les allocations de famille échues depuis octobre 1990.

Comme en l'espèce la demande de l'intimée tend à l'indemnisation d'un préjudice né d'un fonctionnement defectueux des services de l'Etat ayant, ainsi qu'il vient d'être retenu ci-dessus, incontestablement engagé la responsabilité de l'Etat, la question qui se pose est celle de savoir si ce dernier peut être déchargé de sa responsabilité en invoquant la prescription quinquennale.

Dans la mesure où le dommage subi par l'intimée ne se serait pas produit sans le non-paiement des allocations aux dates de leurs échéances, mais où l'intimée poursuit par son action l'indemnisation du préjudice ainsi subi, et non le paiement des allocations, l'Etat ne contestant pas le droit de l'intéressée au bénéfice de l'allocation concernée, la partie appelante ne saurait être admise à se prévaloir de la prescription de l'article 2277 du Code Civil applicable à ce qui est payable par année ou à des termes périodiques plus courts.

Les premiers juges sont donc à confirmer en ce qu'ils ont déclaré fondée la demande et condamné l'Etat au paiement de la somme de 13.393,59.- euros avec les intérêts légaux ainsi que d'une indemnité de procédure de 800.- euros.

La demande en appel de l'intimée au paiement d'une indemnité de procédure est à déclarer fondée pour le montant de 1.250.- euros, dès lors qu'il serait contraire à l'équité de laisser à charge de l'intimée l'intégralité des frais non répétables.

### **Par ces motifs**

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

reçoit l'appel ;

le déclare non fondé ;

partant confirme le jugement entrepris du 1<sup>er</sup> juin 2005 ;

condamne l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG à payer à **A.)** une indemnité de procédure de 1.250.- euros ;

condamne l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG aux frais et dépens de l'instance d'appel et en ordonne la distraction au profit de Maître Monique WATGEN sur ses affirmations de droit.