

Texte pseudonymisé

Avertissement: Ce document pseudonymisé a une valeur purement informative. Le document original seul fait foi.

Arrêt N° 29/16 - IX - CIV

Audience publique du dix-huit février deux mille seize

Numéro 41647 du rôle

Composition:

Eliane EICHER, président de chambre,
Agnès ZAGO, conseiller,
Danielle SCHWEITZER, conseiller,
Josiane STEMPER, greffier.

E n t r e :

PERSONNE1.), demeurant à L-ADRESSE1.),

appelant aux termes d'un exploit de l'huissier de justice suppléant Patrick MULLER, en remplacement de l'huissier de justice Frank SCHAAL de Luxembourg, du 3 janvier 2014,

comparant par Maître Claude WASSENICH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

e t :

L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, représenté par son Ministre d'Etat actuellement en fonctions, ayant ses bureaux à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation,

intimé aux fins du susdit exploit,

comparant par Maître Georges PIERRET, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg.

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

Par exploit d'huissier de justice du 22 mars 2011, PERSONNE1.) a fait donner assignation à L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG à comparaître devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, pour avoir réparation des préjudices matériel et moral lui accrus du fait de l'allocation tardive de l'indemnité de chômage et de l'aide au réemploi. Le requérant a demandé de condamner l'Etat à lui payer la somme de 49.407,22 € avec les intérêts au taux légal à partir du 15 février 2007, date d'une décision rendue par la commission spéciale de réexamen, sinon à partir de la demande en justice, jusqu'à solde.

PERSONNE1.) a fait valoir que l'Etat n'a pas observé toutes les règles de diligence et de prudence qu'on pourrait normalement attendre d'un service public. Ce dysfonctionnement de son service constituerait l'Etat en faute, engageant sa responsabilité principalement sur base de l'article 1^{er} alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, subsidiairement sur base des articles 1382 et 1383 du code civil, et l'obligeant à réparer les préjudices matériel et moral lui accrus en relation causale directe avec cette faute. Le demandeur a évalué son dommage à 49.407,22 €.

Par un jugement du 9 octobre 2013, le tribunal a fait application de la théorie de l'unité de faute et d'illégalité.

L'Etat a fait valoir que les décisions de rejet prises par le directeur de l'ADEM se justifiaient au regard de l'absence de pièces probantes et d'explications crédibles fournies par PERSONNE1.) établissant qu'il avait un domicile et un emploi effectifs au Luxembourg. Devant le Conseil supérieur des assurances sociales, le demandeur aurait fait état d'éléments de preuve qu'il n'avait pas produits dans le cadre des procédures qui s'étaient déroulées devant le directeur de l'ADEM.

Le tribunal a considéré que la circonstance que le directeur de l'ADEM ne disposait pas des mêmes éléments d'appréciation que le Conseil supérieur des assurances sociales n'est pas de nature à justifier la faute commise dès lors que la Commission spéciale de réexamen, sinon le Conseil arbitral des assurances sociales, qui étaient en possession des mêmes éléments que le Conseil supérieur des assurances sociales, ont confirmé les décisions du directeur de l'ADEM et il a rejeté le moyen afférent présenté par l'Etat.

Il a dit qu'une erreur d'appréciation, telle qu'invoquée par l'Etat, n'enlève pas à l'acte réformé des services étatiques son caractère fautif. L'Etat ne saurait partant se prévaloir d'une telle erreur comme cause de justification des décisions prises par ses services.

Le tribunal a retenu que les décisions rendues par le directeur de l'ADEM en date des 22 novembre, 29 novembre et 7 décembre 2006, la Commission spéciale de réexamen en date du 15 février 2007 et le Conseil arbitral des assurances sociales en date du 23 novembre 2007 constituent un fonctionnement défectueux d'un service public au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 qui est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.

Au titre de dysfonctionnement, PERSONNE1.) a encore fait valoir que le règlement de l'indemnité de chômage à laquelle il avait droit après réformation du jugement du Conseil arbitral des assurances sociales par le Conseil supérieur des assurances sociales n'est intervenu qu'en avril 2009, suite à une erreur de l'ADEM qui avait dans un premier temps calculé les droits d'PERSONNE1.) sur base du salaire social minimum, décision contre laquelle le demandeur a, selon ses dires, dû introduire un recours devant la commission spéciale de réexamen. Le versement de l'aide au réemploi ne serait intervenu qu'en juin 2009. PERSONNE1.) a critiqué la lenteur du traitement administratif de son dossier.

Ce moyen du demandeur a été déclaré non fondé par le tribunal de première instance à défaut d'éléments de preuve.

PERSONNE1.) a réclamé des dommages et intérêts pour :

- préjudice moral :	10.000,00 €
- préjudice matériel :	
• frais de médecin non remboursés :	15.317,31 €
• frais-intérêts et dépenses bancaires :	7.500,00 €
• intérêts sur les sommes non perçues :	10.000,00 €
• frais d'avocat :	6.589,51 €

total : 49.407,22 €

Le tribunal a déclaré la demande d'PERSONNE1.) fondée à concurrence de 1.035 € pour frais d'avocat et de 3.000 € pour le préjudice moral.

La demande d'PERSONNE1.) sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile a été déclarée fondée à concurrence de 1.000 €

La demande de l'Etat présentée sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile a été déclarée non fondée.

PERSONNE1.) a fait signifier le jugement à l'Etat par acte d'huissier de justice du 11 novembre 2013.

Par acte d'huissier de justice du 3 janvier 2014, PERSONNE1.) a interjeté appel.

Il critique le jugement entrepris quant au montant qui lui a été alloué.

L'Etat conclut à l'irrecevabilité de l'appel et interjette appel incident à titre subsidiaire quant à la responsabilité retenue à sa charge.

I) Quant à la recevabilité des appels

L'Etat soulève l'irrecevabilité de l'appel interjeté par PERSONNE1.) au motif qu'il y a eu acquiescement de l'appelant au jugement du 9 octobre 2013 par la signification de la décision en date du 11 novembre 2013.

La signification du jugement ayant été faite sous toutes réserves et eu égard au principe que « nul ne se forclot soi-même », ce moyen est, conformément aux conclusions d'PERSONNE1.), à rejeter.

L'appel principal, interjeté dans les formes légales, est à recevoir.

PERSONNE1.) soulève l'irrecevabilité de l'appel incident, faisant valoir que le principe même de la responsabilité n'est pas appelé par l'appelant principal, que l'appel de l'Etat aurait dû être porté par un appel principal pour lequel le délai d'appel est expiré.

Ce moyen est, à son tour, à rejeter, l'appel incident pouvant porter sur tous les chefs de la décision de première instance faisant grief à la partie intimée, qu'ils fassent ou non l'objet de l'appel principal.

L'appel incident est également à recevoir.

II) Quant au fond

1) Quant à la responsabilité (appel incident)

L'Etat fait valoir que l'application de la théorie de l'unité des notions d'illégalité et de faute ne se conçoit pas en présence d'une décision rendue par une juridiction sociale; qu'une juridiction sociale, contrairement aux juridictions administratives, ne dispose pas d'une compétence d'annulation pour cause d'incompétence, excès de pouvoir, détournement, violation de la loi ou violation des formes destinées à protéger des intérêts privés, qu'une illégalité ne constitue pas nécessairement une faute, qu'il y a tout au plus une erreur d'appréciation non flagrante de l'ADEM, qui se voyait confrontée à une situation ambiguë et difficile à cerner dont le requérant se trouvait lui-même à l'origine ; que la décision du directeur de l'ADEM du 7 décembre 2006 était pleinement justifiée au moment où elle était prise et ne saurait donc pouvoir être considérée comme étant « illégale », que ce n'est qu'en cours de route, dans le cadre de la procédure diligentée devant les juridictions sociales, que le

requérant a complété son dossier en fournissant des pièces ciblées en fonction des reproches contenus dans la décision de retrait litigieuse.

A titre subsidiaire, il y aurait lieu à exonération totale ou partielle de responsabilité.

Le requérant, dispersant du brouillard dans son dossier, aurait fortement contribué à la décision « fautive » du 7 décembre 2006.

PERSONNE1.) conclut au rejet de l'appel incident.

Dans l'assignation introductive de première instance, PERSONNE1.) a fait valoir qu'en vertu du principe d'unité des notions de faute et d'illégalité, il découle que de la réformation de la décision de la commission spéciale de réexamen se dégage une reconnaissance de la faute, partant la responsabilité de l'administration.

Dans ses conclusions du 9 février 2015, l'appelant fait valoir que l'administration est responsable du dommage qu'elle cause volontairement ou par imprudence.

L'intimé reproche respectivement à l'Etat et à l'Administration de l'Emploi de ne pas avoir observé toutes les règles de diligence et de prudence qu'on pourrait normalement attendre d'un service public. Il découlerait de la réformation de la décision de la Commission spéciale de réexamen de l'Administration de l'emploi une reconnaissance de la faute, partant de la responsabilité de l'Administration. L'Etat serait présumé en faute ; la réglementation applicable en matière d'indemnisation de chômage était sans équivoque et parfaitement compréhensible ; il n'y avait pas méprise légitime sur la portée de la réglementation.

PERSONNE1.) s'est inscrit comme demandeur d'emploi à l'ADEM en date du 27 avril 2006 et y a introduit une demande d'octroi de l'indemnité de chômage en date du 8 juin 2006.

Cette demande et les décisions du directeur de l'ADEM sont versées par l'Etat.

PERSONNE1.) verse la décision de la Commission spéciale de réexamen du 15 février 2007 (notifiée le 10 avril 2007), la décision du Conseil arbitral des assurances sociales du 23 novembre 2007 et la décision du Conseil supérieur des assurances sociales du 2 juillet 2008.

PERSONNE1.) a eu gain de cause par l'arrêt rendu par le Conseil supérieur des assurances sociales le 2 juillet 2008.

Il résulte de la décision de la Commission spéciale de réexamen du 15 février 2007 qu'PERSONNE1.) a demandé le réexamen de deux décisions de retrait de l'indemnité de chômage pour respectivement 7 et 30 jours prises les 22 et 29 novembre 2006 par le directeur de l'ADEM suite au défaut de présentation sans excuse valable d'PERSONNE1.) en date des 21 novembre et 28

novembre 2006 au bureau de placement aux rendez-vous fixés ainsi que le réexamen d'une décision de refus de l'indemnité de chômage complet prise le 7 décembre 2006 par le directeur de l'ADEM.

Le refus de l'indemnité de chômage complet par le directeur de l'ADEM était motivé par le fait que le requérant se serait prévalu d'une adresse et d'un contrat de travail fictifs au Grand-Duché de Luxembourg. La Commission spéciale de réexamen a, à son tour, estimé qu'il était suffisamment établi que le requérant s'est prévalu d'une adresse et d'un contrat fictifs au Grand-Duché de Luxembourg afin de bénéficier des prestations de chômage complet, pour confirmer la décision du directeur de l'ADEM.

Concernant l'occupation comme travailleur salarié, la Commission spéciale de réexamen a constaté *« que lors de l'introduction de la demande d'indemnisation, le requérant avait joint une lettre de licenciement datant du 28 avril 2006 moyennant préavis légal de 2 mois ; que cette lettre de licenciement avait été signée par la gérante de la société SOCIETE1.) Sàrl, Madame PERSONNE2.) ; que l'intéressé avait remis plusieurs fiches de salaire mentionnant un salaire brut global de 4.206,99 € ; qu'au vu des doutes émis par l'agent en charge du dossier, l'intéressé a prétendu ne plus avoir touché de salaire depuis août 2003 ce qui d'ailleurs a été confirmé par l'ancien employeur sur l'attestation patronale ; qu'un examen approfondi du dossier a également révélé que la société SOCIETE1.) Sàrl a été constituée le 22 février 2001 par la société SOCIETE2.), Madame PERSONNE2.) et l'intéressé qui détient 15% des parts ; qu'en tant qu'actionnaire de ladite société, le requérant ne pouvait être sans savoir que SOCIETE1.) Sàrl n'était pas habilitée à exercer une quelconque activité, faute d'une autorisation d'établissement établie en bonne et due forme par le Ministère des Classes Moyennes . »* La Commission a estimé : *« que les fiches de salaire qui ont été remises à l'ADEM et sur base desquelles le requérant sollicite ses prestations de chômage complet ne reflètent nullement la réalité. »*

Concernant le domicile au Luxembourg, il résulte de la décision de la Commission spéciale de réexamen que *« les membres notent également que lors de son inscription en tant que demandeur d'emploi le requérant a également déclaré habiter à L-ADRESSE2.) ; que le requérant ne peut cependant apporter ni un contrat de bail ni une quelconque preuve de paiement d'un loyer ; que les explications données par Monsieur PERSONNE3.) qui prétend loger le requérant gratuitement et de manière permanente et durable en contrepartie de quelques invitations au restaurant et de la mise à disposition occasionnelle de la maison du requérant en Belgique pendant les vacances ne peuvent être acceptées ; qu'il est en outre établi que son épouse habite avec ses deux enfants à LIEU1.) en Belgique ; que n'étant pas divorcé ou séparé de fait, il semble difficile de croire que le requérant ne réside pas de manière effective auprès de sa famille, d'autant plus que son épouse a fait parvenir en date du 1^{er} décembre 2006 un fax attestant – pièces à l'appui – le rendez-vous du requérant en date du 28 novembre 2006 auprès de l'employeur SOCIETE3.), fax émis en provenance de Belgique et mentionnant le numéro de téléphone sous lequel le requérant figure dans l'annuaire belge. »*

Pour réformer la décision du Conseil arbitral des assurances sociales qui a confirmé la décision de la Commission spéciale de réexamen, le Conseil supérieur des assurances sociales a dit :

« A l'appui de son recours l'appelant fait valoir qu'il aurait travaillé au Luxembourg de mars 2001 au 28 avril 2006, date de son licenciement par la s.à r.l. SOCIETE1.) A l'appui de son argumentation, il produit en cause son contrat de travail et son extrait d'affiliation auprès du Centre commun de la sécurité sociale. Il est vrai que l'appelant était associé de la société dans laquelle il détenait 15% des parts sociales. Or, ce fait n'est pas de nature à contredire sa qualité de salarié pas moins que ne l'est celui qu'il n'a pas touché de rémunération pendant trois ans en raison de difficultés financières de l'entreprise. L'appelant verse de même un certificat de résidence établissant sa résidence à LIEU2.) à partir du 28 février 2000 jusqu'à ce jour. Selon ce certificat il vivait au ADRESSE2.), maintenant au ADRESSE1.) dans un appartement au sixième étage. Une attestation testimoniale du propriétaire confirme ces pièces. L'appelant est de même détenteur d'un permis de conduire luxembourgeois. Il ressort d'ailleurs d'un certificat de la commune de LIEU1.) en Belgique que le requérant n'y est plus inscrit.

Il résulte à suffisance de droit de ces pièces, corroborées par la preuve de déplacements réguliers entre le Luxembourg et la Belgique, qu'PERSONNE1.) a été au service de la SOCIETE1.) et qu'il vivait au Luxembourg. »

Concernant le défaut par PERSONNE1.) de se présenter aux rendez-vous fixés par le placeur de l'ADEM, la Commission spéciale de réexamen a constaté *« en ce qui concerne l'absence en date du 21 novembre 2006, que le placeur en charge du dossier a informé l'intéressé par écrit de l'horaire des présentations obligatoires ; que le placeur en charge informe toutes les personnes « expressis verbis » d'assurer les présentations au suivi du Service de placement le matin, tandis que l'après-midi est réservé aux requérants qui viennent s'inscrire ; qu'elle est d'avis que les explications fournies par le mandataire du requérant pour justifier l'absence du 21 novembre 2006 », à savoir qu'PERSONNE1.) s'était entretenu téléphoniquement avec le placeur au courant du mois de juillet 2006 afin de lui indiquer qu'il pouvait seulement se présenter vers 12.00 heures au bureau de placement, que le 21 novembre 2006, il s'y était présenté vers 14.30 heures, mais qu'il n'y avait personne, et qu'il s'y était à nouveau présenté le lendemain à 9.00 heures, « ne sont pas valables. » La commission a dit « que la décision prise par le directeur de l'Administration de l'Emploi est justifiée et à maintenir. »*

Elle a constaté *« en ce qui concerne l'absence en date du 28 novembre 2006, que le requérant avait envoyé en date du 27 novembre 2006 un e-mail à l'attention de son placeur afin de le prévenir qu'il avait un entretien d'embauche en Allemagne le 28 novembre 2006 en annexant un print-out d'un e-mail en provenance du SOCIETE3.) ; que le placeur a cependant eu des doutes sur la véracité de cet e-mail étant donné que l'adresse e-mail n'est pas une adresse professionnelle comme celle marquée sur la carte de visite de ce Monsieur*

mais un provider gratuit ; que l'intéressé avait également dit que des fois il lui faudrait 6 heures pour se rendre à l'ADEM ; que la télécopie a en outre été envoyée par l'épouse du requérant qui habite à LIEU1.) en Belgique qui se situe à une distance de 264 km de l'ADEM au Luxembourg ; que la Commission note que suite aux doutes énoncées par le placeur le requérant n'a pas non plus pu présenter une attestation écrite (non e-mail) provenant de l'employeur et dûment signée par le responsable ; que les membres de la commission estiment que les explications fournies par le mandataire du requérant pour justifier l'absence du 28 novembre 2006 ne sont pas valables. » La Commission a dit « que la décision prise par le directeur de l'Administration de l'Emploi est justifiée et à maintenir ».

Le Conseil supérieur des assurances sociales a retenu que :

« L'appelant excuse sa première absence par un simple retard dû à un retour par train de Belgique à Luxembourg.

L'Administration de l'emploi a omis de produire copie des convocations adressées à l'appelant de sorte que le Conseil supérieur des assurances sociales ne connaît pas l'heure exacte de convocation. Le Conseil supérieur des assurances sociales devra dès lors admettre comme véridiques les affirmations de l'appelant qu'il se serait présenté avec retard le même jour, 21 novembre 2006, mais aurait trouvé porte close à quatorze heures trente. Le placeur aurait refusé de signer sa carte de présentation le lendemain 22 novembre 2006, mais lui aurait fixé un nouveau rendez-vous pour le 28 novembre 2006. Il résulte tant d'un e-mail que d'un courrier que l'appelant s'était présenté ce jour-là à quatorze heures à un entretien d'embauche à LIEU3.), ce dont le placeur avait été informé en temps utile le lundi 27 novembre 2006.

Selon l'article L.521-9 du code du travail, le bénéficiaire est tenu de se présenter aux bureaux de placement publics aux jours et heures qui lui sont indiqués. Cette obligation relève du contrôle de disponibilité incombant à l'Administration de l'emploi.

Les explications fournies par l'appelant prouvent néanmoins à suffisance de droit qu'il ne s'est pas rendu indisponible pour le marché du travail, mais qu'il a, au contraire, fait lui-même des démarches pour trouver un nouvel emploi, un simple retard à une convocation ne justifiant, en présence des excuses fournies, pas le retrait de l'indemnité de chômage. L'Administration de l'emploi n'a partant pas établi un refus de travail de la part de l'appelant et son attitude négative au travail. La décision entreprise est donc à réformer. ».

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques pose en principe l'obligation de l'Etat de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux de ses services assimilable à une faute.

Ce texte énonce les conditions propres à la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat. Comme l'ont à juste titre retenu les premiers juges, la victime qui se

prévaut d'une faute dans le chef du pouvoir public doit prouver, outre l'existence d'une faute dans le chef du pouvoir public concerné et constituée par un fonctionnement non conforme aux normes d'action générale qui devraient être celles d'un service public, un dommage et un lien de causalité entre la faute et le dommage allégué.

L'idée sur laquelle est basé le jugement de première instance est la suivante. Les juges de première instance se sont fondés sur l'identification des notions d'illégalité et de faute, telle qu'elle a été reprise, par la jurisprudence majoritaire, dans une large mesure, au Luxembourg de la jurisprudence (administrative) française, et ils l'ont enrichie, en assimilant purement et simplement une décision réformée à une décision annulée pour illégalité, ceci au motif qu'« au cas où la décision de l'administration ou de l'Etat est annulée ou réformée par la juridiction administrative, en raison de l'interprétation erronée d'une disposition légale et d'une application erronée d'une disposition légale aux faits litigieux, les services de l'Etat n'ont pas fonctionné comme ils auraient dû ».

Du fait que la décision de refus de l'indemnité de chômage et les décisions de retrait de l'indemnité de chômage ont été réformées par le Conseil supérieur des assurances sociales, la faute de l'Etat se trouvait, selon le tribunal, automatiquement établie.

La Cour voudrait nuancer cette vision du droit de la responsabilité de l'Etat.

Elle fait observer d'abord que la jurisprudence administrative française qui est à l'origine de l'identification des notions d'illégalité de l'acte administratif et de faute commise par l'administration, telle qu'elle a été reprise par la jurisprudence luxembourgeoise à laquelle s'est rallié le tribunal, est strictement limitée aux hypothèses de l'illégalité de l'acte administratif. Elle repose sur l'idée que la commission d'une illégalité est toujours une faute, quelle que soit cette illégalité et qu'il s'agisse d'illégalité externe (incompétence, vice de procédure, vice de forme) ou d'illégalité interne (violation directe de la loi, erreur de droit, erreur de qualification juridique des faits ou erreur de fait). (R. Chapus, Droit administratif général, t. I, 15^e éd., Montchrestien, no 1454). Même en droit français, le seul fait qu'une décision administrative ait été réformée par un juge administratif investi, à titre exceptionnel, du pouvoir de substituer sa propre appréciation en opportunité à celle de l'administration ne suffit pas, aux termes de cette jurisprudence, pour engager la responsabilité de l'administration ; tel n'est le cas que si la réformation est prononcée en raison de l'illégalité sous-jacente de l'acte administratif, mais non lorsque le juge administratif estime que la décision administrative est légale, mais qu'elle ne répond pas à sa propre appréciation de l'opportunité administrative.

Il convient donc de retenir que c'est à tort que le tribunal s'est fondé sur l'idée d'identification de l'illégalité et de la faute pour juger que du seul fait qu'une décision a été réformée par la juridiction de recours, la faute de l'Etat se trouve établie. Il conviendrait au contraire, même par application de la jurisprudence à laquelle le tribunal s'est référé, de distinguer selon les motifs de la réformation : illégalité de la décision de première instance, ou alors une simple

différence d'appréciation quant à l'opportunité des mesures ordonnées en première instance.

En outre, il est utile de souligner que le droit français n'applique pas l'idée d'identification de l'illégalité et de la faute à la responsabilité de l'Etat du fait de la justice. Reconnaisant la difficulté particulière de la tâche du service public de la justice, l'article L. 141-1 du code français de l'organisation judiciaire pose en principe l'obligation de l'Etat de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice en cas de faute lourde ou de déni de justice (Juriscl. procédure civile, Responsabilité du fait du fonctionnement de la justice civile, fasc. 74, no 7). Cette dernière solution ne peut pas être reprise telle quelle en droit luxembourgeois, où la responsabilité de l'Etat du fait de la justice est expressément subordonnée, par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988, au « fonctionnement défectueux » des services judiciaires, c'est-à-dire à une faute simple de ceux-ci (Cour de cassation 24 avril 2004, no 26/03).

Il n'en reste pas moins que le modèle français, usuellement suivi en droit luxembourgeois de la responsabilité civile, ne peut pas être invoqué à l'appui d'une solution qui rendrait l'Etat automatiquement responsable, même en cas de réformation d'un jugement de première instance pour « illégalité » consistant, par exemple, dans une interprétation de la loi qui diverge de celle adoptée en appel (ou en cas de cassation d'un arrêt ou d'un jugement rendu en dernier ressort). Cette dernière solution ne doit pas non plus, selon la Cour, être adoptée au Luxembourg. Elle aurait pour effet de dénaturer le système des voies de recours existant contre les jugements.

La solution qui convient dans le cadre du système luxembourgeois basé sur le « fonctionnement défectueux » des services judiciaires et administratifs consiste à le détacher du système de la responsabilité de l'administration pour actes administratifs illégaux et à rechercher si la décision incriminée est le résultat, non pas d'une appréciation de l'opportunité ni même d'une interprétation du droit divergeant de celle adoptée par la juridiction de recours (ni l'une ni l'autre ne peuvent être réputées fautives en elles-mêmes), mais d'un comportement illégal ou négligent des services de la justice.

En l'espèce, le Conseil supérieur des assurances sociales a, en partie, basé sa décision sur des certificats de résidence versés par PERSONNE1.). Or, ces certificats ne sont pas mentionnés dans les décisions de la Commission spéciale de réexamen et du Conseil arbitral des assurances sociales et PERSONNE1.) n'affirme pas les avoir déjà soumis à ladite Commission et au Conseil arbitral des assurances sociales. Il y a donc lieu d'admettre que c'est seulement au moment de son recours devant le Conseil supérieur des assurances sociales qu'il a présenté ces pièces. La même considération est à faire en ce qui concerne le permis de conduire luxembourgeois.

Pour ce qui est des autres pièces qui avaient été produites par PERSONNE1.), la décision du Conseil supérieur des assurances se distingue des décisions antérieures par une appréciation divergente des éléments de fait.

Cette appréciation différente faite par le Conseil supérieur des assurances sociales n'établit pas pour autant un comportement illégal ou négligent ni au niveau de la prise de décision par le Conseil arbitral des assurances sociales, de nature à engager la responsabilité de l'Etat ni en ce qui concerne la décision prise par la Commission spéciale de réexamen.

Il résulte du jugement entrepris qu'au titre de dysfonctionnement, PERSONNE1.) a encore critiqué la lenteur du traitement administratif de son dossier au moment du règlement des indemnités de chômage.

Suite à la décision du Conseil supérieur des assurances sociales du 2 juillet 2008, PERSONNE1.) a été informé le 8 septembre 2008 de ce que le montant mensuel brut de l'indemnité accordée est de 1.533,49 €.

PERSONNE1.) a contesté cette décision pour ne liquider les indemnités de chômage qu'à concurrence du revenu minimum.

La demande de réexamen de cette décision présentée par PERSONNE1.) a été déclarée fondée par une décision de la Commission spéciale de réexamen du 11 décembre 2008 (notifiée le 18 février 2009), qui a dit que le montant de l'indemnité de chômage complet du requérant doit être calculée sur base des salaires déclarés au Centre Commun de la Sécurité Sociale pour les mois d'avril, mai et juin 2006.

En septembre 2008, il a perçu une partie du montant lui redû.

Le 15 avril 2009, le montant restant dû de 13.985,01 € a été payé à PERSONNE1.).

Le règlement des indemnités de chômage est donc intervenu en partie deux mois après l'arrêt rendu par le Conseil supérieur des assurances sociales le 2 juillet 2008 et en partie neuf mois seulement après cet arrêt.

Cette lenteur établit un manque de diligence de la part de l'Administration qui la constitue en faute.

PERSONNE1.) fait encore valoir qu'à raison de tout ce décalage, il n'a, lorsqu'il a trouvé un nouvel emploi, pas pu introduire directement sa demande d'aide au réemploi, cette aide ne lui ayant été attribuée qu'au mois de juillet 2009, alors que ce droit existait depuis le mois de juillet 2007 et l'obtention d'un nouvel emploi.

Eu égard aux dispositions des articles 14. et 15.(1) 3. du règlement grand-ducal modifié fixant les modalités et conditions d'attribution (...) 2. d'une aide au réemploi, PERSONNE1.) n'a pas pu bénéficier de l'aide au réemploi tant qu'il n'était pas chômeur indemnisé.

Suivant les pièces versées au dossier, PERSONNE1.) a présenté le 16 juillet 2009 seulement ses demandes d'aide au réemploi pour la période à partir d'avril 2007. Le règlement étant, suivant les indications de l'appelant, non

contestées, intervenu à partir du mois de septembre 2009, donc dans le délai d'un mois, une faute de l'Administration n'est de ce chef pas établie.

2) Quant à l'indemnisation (appel principal)

PERSONNE1.) demande de réformer le jugement entrepris et de lui allouer les montants suivants :

- préjudice moral 10.000	10.000,00 €
- préjudice matériel : frais de médecin non remboursés du fait de l'absence d'affiliation	15.317,31 €
- frais : * intérêts et dépenses bancaires dues à l'absence de revenu pendant une période de trois ans	7.500,00 €
* intérêts sur les sommes non perçues jusqu'à la date de leur paiement	10.000,00 €
- recalcul d'imposition	27.522,00 €
- frais d'avocat (conseil arbitral)	6.589,51 €
- mémoire d'honoraires de l'avocat précédent	p.m.
	<hr/>
Total	76.928,82 € + p.m.

Par la suite il met en compte le montant de 33.746,49 € du chef de recalcul d'imposition et le montant de 15.108,70 € du chef de pertes de valeur de titres, pour porter sa revendication au montant de 92.037,52 € + p.m.

Eu égard à la décision relative à la responsabilité de l'Etat telle que précisée ci-dessus, la demande en indemnisation est à examiner par rapport au retard dans le règlement des indemnités de chômage.

Il est rappelé que les indemnités de chômage ont été payées à l'appelant respectivement deux mois et neuf mois après l'arrêt du Conseil supérieur des assurances sociales du 2 juillet 2008, en septembre 2008 et le 15 avril 2009.

L'Etat soulève l'irrecevabilité des demandes portant sur le recalcul d'imposition et les pertes de valeur de titres pour être nouvelles en instance d'appel et il conteste la réalité du dommage dans son principe et dans son quantum.

La demande relative au recalcul de l'impôt et à la perte de valeurs de titres n'a pas été présentée devant le tribunal.

S'agissant de demandes additionnelles à la demande en indemnisation pour préjudice matériel, elles sont à recevoir.

Ces demandes ne sont, toutefois, pas fondées. Abstraction faite de ce qu'PERSONNE1.) aurait de toute façon dû régler les impôts par lui redus, les indemnités de chômage dus par l'Etat lui avaient été réglées au moment où les décomptes de l'Administration des Contributions Directes du 19 juin 2013 lui

sont parvenus et où il a apuré sa dette fiscale au moyen du produit de la vente de ses titres.

PERSONNE1.) explique que dans un premier stade, son épouse a trouvé un emploi de femme de charge à temps partiel pour faire face aux premières nécessités, c'est-à-dire aux dépenses pour les enfants alors qu'elle avait préalablement cessé toute activité pour se consacrer à l'éducation des enfants, que ce salaire ne suffisait pas pour couvrir les dépenses usuelles, de sorte qu'il a négocié avec sa banque une autorisation de découvert avec garantie hypothécaire à concurrence de 45.000 € et a eu recours à un crédit revolving.

A l'appui de sa demande en indemnisation pour des frais en rapport avec des intérêts et des dépenses bancaires et pour des frais médicaux non remboursés en raison de l'absence d'affiliation auprès des organismes de sécurité sociale, l'appelant verse, comme en première instance, des pièces rédigées en langue néerlandaise, en partie par photocopies superposées.

Le tribunal a écarté ces pièces des débats et cette décision n'est pas critiquée par l'appelant.

A défaut de justification quant à la relation causale avec la faute de l'Etat telle que retenue concernant le règlement tardif des indemnités de chômage, la demande d'PERSONNE1.) portant sur ces deux chefs est donc également à rejeter.

Il en va de même de la demande portant sur des frais d'avocat puisque ceux-ci se rapportent à la procédure suivie devant le Conseil arbitral des assurances sociales.

Le tribunal a rejeté la demande d'PERSONNE1.) en paiement d'intérêts sur les sommes non perçues jusqu'à la date de leur paiement, faute par le demandeur de fournir les éléments lui permettant d'apprécier le bien-fondé de sa prétention.

En instance d'appel, PERSONNE1.) ne fournit pas non plus ces éléments ni ne verse de décompte.

L'appel est donc également à rejeter en ce qu'il porte sur ce chef de sa demande.

Eu égard aux soucis et tracas que le retard dans le règlement des indemnités de chômage a causés à PERSONNE1.), le montant de 1.500 € lui est alloué à titre de dommages et intérêts pour préjudice moral.

Il suit de ce qui précède que par réformation de la décision de première instance, la demande d'PERSONNE1.) n'est à déclarer fondée que pour le montant de 1.500 €.

III) Quant aux demandes présentées sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile

PERSONNE1.) demande de se voir allouer l'indemnité de procédure réclamée en première instance - de 5.000 € aux termes de ses dernières conclusions prises en première instance - et de condamner l'Etat à lui payer une indemnité de procédure de 3.500 € pour l'instance d'appel.

L'Etat demande d'être déchargé de la condamnation au paiement d'une indemnité de procédure prononcée en première instance et conclut à l'octroi d'une indemnité de procédure de 2.500 € pour les deux instances.

L'iniquité commande de faire droit aux demandes d'PERSONNE1.) à concurrence du montant de 750 € pour chacune des deux instances.

La demande de l'Etat est à rejeter, l'iniquité requise par l'article 240 du nouveau code de procédure civile laissant d'être établie.

PAR CES MOTIFS

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

reçoit l'appel principal et l'appel incident,

dit l'appel principal non fondé,

dit l'appel incident partiellement fondé,

réformant :

dit la demande d'PERSONNE1.) fondée pour le montant de 1.500 €,

réduit la condamnation à charge de L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG au profit d'PERSONNE1.) au paiement de la somme de 1.500 € avec les intérêts au taux légal à partir de la demande en justice - 22 mars 2011 - jusqu'à solde,

dit les demandes d'PERSONNE1.) présentées sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile partiellement fondées,

condamne L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG à payer à PERSONNE1.) une indemnité de procédure de 750 € pour chacune des deux instances,

déboute L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG de sa demande en obtention d'une indemnité de procédure,

condamne PERSONNE1.) aux trois quarts et L'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG au quart des frais et dépens des deux instances et en ordonne la distraction au profit de Maître Claude WASSENICH et de Maître Georges PIERRET, avocats constitués qui la demandent, affirmant en avoir fait l'avance.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par Eliane EICHER, président de chambre, en présence du greffier Josiane STEMPEL.