

Jugement civil no 179 / 2001 (Ière chambre)

Audience publique du mercredi, vingt juin deux mille un.

Numéro 67296 du rôle

Composition :

M. Etienne SCHMIT, premier vice-président,
Mme Malou THEIS, juge,
Mme Martine DISIVISCOUR, juge,
M. Robert WORRE, attaché de justice, Mme
Monique BARBEL, greffier.

E n t r e :

1. M. S.), instituteur de l'enseignement primaire, et son épouse
2. Mme J.), institutrice de l'enseignement primaire, les deux demeurant à L-(...),

parties demanderesse aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Georges NICKTS de Luxembourg du 3 août 2000, comparant par Maître Monique WATGEN, avocat, demeurant à Luxembourg,

e t :

l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par son ministre d'Etat, ayant ses bureaux à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation,

partie défenderesse aux fins du prédit exploit NICKTS, comparant par Maître Georges KRIEGER, avocat, demeurant à Luxembourg.

LE TRIBUNAL

Ouï M. S.) et son épouse, Mme J.) par l'organe de Maître Monique WATGEN, avocat constitué.

Ouï l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg par l'organe de Maître Gulcan DOYDUK, avocat, en remplacement de Maître Georges KRIEGER, avocat constitué.

L'affaire a été déposée au greffe du tribunal le 26 septembre 2000.

Par ordonnance du 30 octobre 2000, le juge de la mise en état a rejeté le moyen de nullité tiré du libellé obscur de l'assignation.

Par jugement du 15 janvier 2001, le tribunal a statué sur le moyen d'incompétence opposé par l'Etat et s'est déclaré compétent pour connaître de la demande.

Vu l'ordonnance de clôture de l'instruction du 12 mars 2001.

Entendu M. le premier vice-président Etienne SCHMIT en son rapport oral à l'audience du 12 mars 2001.

1. L'objet du litige

Dans leur assignation, les requérants exposent qu'ils sont tous deux fonctionnaires, que leur mariage le 3 septembre 1986, a été immédiatement porté à la connaissance de leur employeur, l'Etat. Ils relèvent qu'en dépit de l'article 9 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat l'allocation de famille ne leur a été liquidée qu'à partir du mois de mai 2000, et a été réglée rétroactivement jusqu'au mois de juin 1995. Ils exposent que l'Etat ne leur a pas réglé l'allocation qu'ils estiment leur être due pour la période antérieure à juin 1995, l'Etat opposant la prescription quinquennale de l'article 2277 du code civil.

Dans l'assignation, ils soutiennent que “ le fait d'avoir omis de procéder à la liquidation au profit du fonctionnaire bénéficiaire des allocations expressément prévues par la loi est constitutif d'un fonctionnement défectueux des services de l'Etat, engageant la responsabilité de ce dernier, principalement sur base des dispositions de l'article 1er alinéa 2 de la loi du 1er septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, sinon subsidiairement sur base de l'article 1er alinéa 1er de la même loi, dans la mesure où, en l'espèce, l'Administration n'a, contrairement à ce que les administrés étaient en droit d'attendre d'un service public bien organisé, pas exécuté les normes légales qu'elle était chargée d'appliquer”, sinon encore plus subsidiairement sur base des articles 1382 et 1383 du code civil pour “ avoir commis des fautes d'omission et des négligences non excusables en rapport avec le préjudice financier causé aux requérants ”.

2. Le défaut de qualité de Mme J.)

Il résulte de la fiche de traitement établie le 18 avril 2000 par l'administration du personnel de l'Etat que l'allocation de famille de juin 1996 à mai 2000 a été liquidée à Mme J.).

Le moyen tiré par l'Etat d'un défaut de qualité de Mme J.) à agir, étant donné que l'allocation " n'est due qu'au profit de l'époux touchant le traitement le plus élevé, en l'occurrence, le sieur S.) " n'est pas fondé, étant donné que c'est à Mme J.) que l'Etat a liquidé l'allocation.

3 . La responsabilité de l'Etat

L'article 1er alinéa 1 de la loi du 1er septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques dispose que l'Etat et les autres personnes morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires, sous réserve de l'autorité de la chose jugée.

Dans ses conclusions du 29 septembre 2000, l'Etat soutient que dans la loi du 1er septembre 1988 " le fonctionnaire n'est pas l'administré visé ". Il considère que cette loi " vise le citoyen qui se trouve lésé par un dysfonctionnement d'un service public... Toutefois, la situation visée ici n'est pas celle d'un administré vis-à-vis d'un service public (et dont les relations ne sont pas autrement réglementées), alors que dans l'hypothèse visée ici, il s'agit d'un fonctionnaire dans sa relation statutaire (et dès lors strictement réglementée) vis-à-vis de l'Etat... ”.

L'article 1er alinéa 1 de la loi du 1er septembre 1988 impose à l'Etat de réparer tout dommage causé par le fonctionnement défectueux d'un de ses services, dans le cadre de leurs missions de service public.

Cette disposition à portée générale ne prévoit pas l'exclusion de la victime dont les droits lésés font l'objet d'une réglementation stricte ni du fonctionnaire victime, dans cette qualité, d'un fonctionnement défectueux d'un service de l'Etat.

L'Etat, sans le soutenir expressément, paraît affirmer l'existence d'une relation contractuelle entre le fonctionnaire et l'Etat, en qui concerne les relations de travail. En effet, dans ses conclusions du 29 septembre 2000, l'Etat invoque un jugement du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 22 décembre 1998, rendu dans une affaire qui opposait à l'Etat une personne à son service, et qui a retenu dans ses développements cités par l'Etat que " la loi du 1er septembre 1988 ne vise que la seule responsabilité extra- contractuelle, l'Etat et les autres personnes morales de droit public restant soumis au régime de droit commun des règles de droit privé, lorsqu'ils entrent dans des relations de droit privé avec des particuliers, notamment en passant des contrats " et que " le créancier d'une obligation contractuelle, réclamant à son débiteur réparation du dommage causé par l'inexécution de cette obligation, ne peut choisir le régime délictuel ”.

Dans cette espèce, le tribunal a constaté que les parties étaient liées par des relations contractuelles.

Si l'article 1er alinéa 1 de la loi du 1er septembre 1988 ne s'applique pas au cas où la victime peut engager la responsabilité contractuelle de l'Etat, la rémunération du fonctionnaire est réglée par la loi, le fonctionnaire est soumis à un statut et n'est pas dans un rapport contractuel à l'égard de l'Etat. Le fonctionnaire victime d'un fonctionnement défectueux d'un service de l'Etat en qui concerne sa rémunération ne peut pas engager la responsabilité contractuelle de l'Etat en raison de l'inexécution d'une obligation contractuelle de celui-ci, mais peut agir sur base de l'article 1er alinéa 1 de la loi précitée.

Le moyen de l'Etat tendant à restreindre le champ d'application de la loi du 1er septembre 1988 n'est pas fondé.

Aux termes de l'article 3 paragraphe 2 de la loi du 1er février 1984 portant création d'une administration du personnel de l'Etat " la division du personnel en activité est chargée - de veiller à l'observation des lois et règlements applicables aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat ...;

- 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'administration du personnel, organe de l'Etat, a donc la mission légale de gérer le personnel de l'Etat en activité de service et particulièrement de calculer et de payer les rémunérations dues aux fonctionnaires en service. Le législateur lui a confié une mission de service public.

Suivant l'article 9 paragraphe 3a de la loi modifiée du 22 juin 1963 sur le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, le fonctionnaire marié bénéficie d'une allocation de famille. L'article 9 paragraphe 7 dispose que si le droit à l'allocation 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.

M. S.) et Mme J.) se sont mariés, après leur entrée au service de l'Etat, le 3 septembre 1986. Leur droit à l'allocation de famille a donc pris naissance le 1er septembre 1986.

Tout comme le traitement du fonctionnaire, l'allocation de famille est due au fonctionnaire du fait de son activité exercée après sa nomination. L'importance de ces rémunérations et les conditions de leur règlement sont prévues par la loi. Ces rémunérations sont dues sans que le fonctionnaire ne soit tenu de soumettre une demande en obtention du traitement ou de l'allocation de famille.

En effet, l'article 9 précité ne soumet pas l'obtention de l'allocation à la condition que le fonctionnaire adresse une demande à un service de l'Etat. L'article 9 paragraphe 3 dispose que le fonctionnaire marié a droit à l'allocation, sans autre condition, et l'article 9 paragraphe 7 dispose que le droit à l'allocation prend naissance le jour du mariage au cas où le fonctionnaire se marie après son entrée en fonctions.

Le règlement grand-ducal du 22 juin 1988 déterminant les conditions et les modalités d'attribution de l'allocation n'impose pas non plus une demande préalable à l'attribution de l'allocation.

L'attribution de droit, sans demande préalable, est corroborée par les dispositions techniques prévues pour le cas où le conjoint d'un fonctionnaire exerce une fonction salariée autre que celle d'agent public. L'article 8 du règlement prévoit que " le ministre de la Fonction publique fait parvenir au début de chaque année 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 la famille de son bénéficiaire "

La démarche d'ordre technique en relation avec la liquidation de l'allocation de famille doit donc être effectuée en premier lieu par l'administration et non par le fonctionnaire. Ce n'est qu'à défaut de réponse de ce dernier pour le 1er avril de l'année en cours que le second alinéa de l'article 8 du règlement précité dispose que " le paiement de l'allocation de famille due conformément à l'article 9 de la loi du 22 juin 1963 précitée est suspendu. "

L'administration du personnel de l'Etat, informée du mariage des deux fonctionnaires **S.)** et **J.)**, avait l'obligation légale de payer l'allocation de famille due depuis le 1er septembre 1986, mois de leur mariage.

Il n'est pas établi à quelle date les parties demandresses ont informé l'administration du personnel de l'Etat de leur mariage. Il n'est pas non plus établi si elles ont elles-mêmes porté leur mariage directement à sa connaissance.

Cependant, il résulte des pièces soumises qu'au premier trimestre 1987, l'administration du personnel de l'Etat connaissait l'état civil de **M. S.)** et de **Mme J.)**, et les soumettait au groupe d'impôt des personnes mariées.

Les ordres de virement de septembre 1986 à janvier 1987 concernant les traitements de **M. S.)** des mois d'octobre 1986 à février 1987 classent **M. S.)** au groupe d'impôts des personnes célibataires. Dans trois virements du 19 février 1987, le groupe d'impôt des personnes mariées est appliqué au traitement de mars 1987, ainsi qu'au nouveau calcul des traitements des mois de janvier et février 1987. Les certificats de rémunération établis le 15 mars 1988 par le ministère de la fonction publique documentent que **M. S.)** et **Mme J.)** ont touché en 1987 des rémunérations auxquelles a été appliquée une retenue d'impôt dans la classe d'impôt des

personnes mariées. Les extraits de rémunération annuelle de 1987 établissent que les deux parties demanderessees étaient imposées comme personnes mariées et que le traitement correspondant à cette classe d'impôt leur a été payé dès le premier trimestre 1987.

Bien qu'informée depuis le premier trimestre 1987 que les parties demanderessees étaient mariées, l'administration du personnel n'a pas procédé à un nouveau calcul de leurs traitements en tenant compte du droit à l'allocation de famille.

Ce n'est qu'en avril 2000, après la demande des époux **S.)-J.)** du 23 mars 2000, que l'administration a procédé à la liquidation de l'allocation à partir de juin 1995. Les allocations antérieures à juin 1995 ne sont pas accordées en application de la prescription quinquennale de l'article 2277 du code civil.

L'administration du personnel de l'Etat, avisée depuis le premier trimestre 1987 du mariage des époux **S.)-J.)**, avant que le droit à l'allocation de famille due depuis septembre 1986 ne soit éteint par prescription, n'a pas attribué l'allocation légalement due en vertu de la loi sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat. L'administration n'a donc pas rempli sa mission légale de calculer les rémunérations et de les payer. Cette omission constitue un fonctionnement défectueux d'un service de l'Etat, dans le cadre de sa mission de service public.

Comme l'administration a également omis de remplir sa mission légale à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 1er septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques et qu'au moment de cette entrée en vigueur les créances d'allocations dues depuis septembre 1986 n'étaient pas éteintes par prescription, la responsabilité de l'Etat est engagée en application de l'article 1er alinéa 1 de la cette loi.

Les droits à des allocations de famille des époux **S.)-J.)** ont été lésés par l'omission de l'administration du personnel de l'Etat d'appliquer les dispositions légales afférentes. Cette omission a eu pour conséquence l'extinction par prescription du droit au paiement des allocations. La lésion de ce droit par un fonctionnement défectueux des services de l'Etat oblige celui-ci à réparer, sur base de la loi précitée, le préjudice causé, à savoir les droits régis par les dispositions sur les rémunérations des fonctionnaires de l'Etat, mais qui sont éteints sur cette base.

En vertu de la loi précitée, la lésion de ces droits peut être réparée sur cette base juridique, distincte des dispositions légales qui créent les droits lésés.

4. La faute de la victime

L'Etat entend s'exonérer en invoquant la négligence commise par les époux **S.)-J.)** qui n'auraient jamais réclamé contre les bulletins de traitement leur adressés par l'administration du personnel de l'Etat.

La responsabilité de l'Etat étant engagée en raison du fonctionnement défectueux d'un de ces services, l'Etat peut être exonéré de sa responsabilité dans la proportion de la contribution de la victime à la réalisation du dommage.

Les éléments composant la rémunération des fonctionnaires et leur mode de calcul sont déterminés par la loi, sont publics et accessibles à tout citoyen. En s'abstenant de se renseigner sur leur rémunération, sa composition et son mode de calcul, de vérifier les fiches de traitement et de réclamer auprès de l'administration du personnel avant mars 2000, les époux **S.)-J.)** ont agi d'une manière qui a fait perdurer l'omission de l'administration et qui est également à l'origine du non-paiement de l'allocation qui leur était due avant que n'intervienne la prescription pour une partie de ces allocations de famille. Leur attitude a contribué à la réalisation du dommage qui consiste, ainsi qu'ils le soutiennent dans l'assignation, dans la perte des allocations de famille d'octobre 1986 à mai 1995.

Le fait des époux **S.)-J.)** de n'avoir pas eu la prudence de vérifier les fiches de traitement et leur fait de négliger de réclamer en temps utile auprès de l'administration du personnel a contribué pour un quart à la réalisation du dommage dû pour trois quarts au fonctionnement défectueux d'un service de l'Etat qui n'a pas rempli ses obligations légales.

L'Etat doit donc réparer le préjudice causé à concurrence des trois quarts.

5. Le préjudice

L'Etat conteste les montants réclamés, sans motiver sa contestation globale.

Il est établi que les parties demanderesses, ainsi qu'elles l'exposent dans l'assignation, ont subi un préjudice qui correspond aux allocations de famille dues pour les mois d'octobre 1986 à janvier 1995. Si le principe du dommage est certain, le préjudice ne peut cependant pas être chiffré au vu des pièces soumises.

En effet, des pièces documentant les traitements, permettant de vérifier le bien-fondé de la demande d'une allocation de 27,378 points ne sont pas versées pour l'ensemble de la période concernée.

Le principe du préjudice étant établi, il convient d'instituer une expertise pour évaluer le dommage.

Etant donné qu'il est établi que l'Etat devra régler l'indemnité qui correspond à la perte des allocations de famille d'octobre 1986 à mai 1995, il convient de lui imposer la charge d'avancer la provision à régler sur la rémunération de l'expert.

4. L'indemnité de procédure

Les époux **S.)-J.)** demandent l'allocation d'une indemnité de procédure de 50.000.francs sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile. Il est inéquitable de laisser à charge des époux **S.)-J.)** l'intégralité des sommes exposées pour cette procédure. Au regard de la nature de l'affaire, il est établi qu'ils ont exposé des frais non compris dans les dépens à concurrence de 50.000.-francs.

Par ces motifs

le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, première chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, le ministère public entendu en ses conclusions,

dit que l'Etat est tenu, à concurrence de trois quarts, de réparer le préjudice causé à **M. S.)** et à **Mme J.)**, qui consiste dans la perte des allocations de famille dues d'octobre 1986 à mai 1995 inclus, dit que les époux **S.)-J.)** ont contribué au préjudice à concurrence d'un quart,

ordonne une expertise et commet pour y procéder **M. Baudouin VALENTIN c/o ESOFAC INTERNATIONAL**, Résidence Val Fleuri II, 37, rue Michel Engels, L-1465 Luxembourg, avec la mission de concilier les parties, si possible, sinon de calculer le préjudice subi par les époux **S.)-J.)** en déterminant le montant des allocations de famille qui auraient dû leur être payées pour les mois d'octobre 1986 à mai 1995 et de consigner le résultat de ces opérations dans un rapport écrit, détaillé et motivé,

ordonne à l'Etat de consigner au plus tard le 23 juillet 2001 la somme de 250.-euros, à titre de provision à valoir sur la rémunération de l'expert, à un établissement de crédit à convenir avec l'autre partie au litige, et d'en justifier au greffe du tribunal, sous peine de poursuite de l'instance selon les dispositions de l'article 468 du nouveau code de procédure civile,

charge **M. le premier vice-président Etienne SCHMIT** du contrôle de cette mesure d'instruction,

dit que l'expert devra, en toute circonstance, informer ce magistrat de l'état de ses opérations et des difficultés qu'il pourra rencontrer,

dit que si ses honoraires devaient dépasser le montant de la provision versée, il devra avertir ledit magistrat et ne continuer ses opérations qu'après consignation d'une provision supplémentaire,

autorise l'expert à s'entourer de tous les renseignements utiles et nécessaires à l'accomplissement de la mission lui confiée et même à entendre de tierces personnes, dit que l'expert devra déposer son rapport au greffe du tribunal le 8 octobre 2001 au plus tard,

dit qu'en cas d'empêchement du magistrat ou de l'expert commis, il sera procédé à leur remplacement sur requête à adresser à M. le président de chambre,

condamne l'Etat à payer à M. **S.**) et à Mme **J.**) en tout une indemnité de 50.000.- francs sur base de l'article 240 du nouveau code de procédure civile, condamne l'Etat aux dépens.

Ce jugement a été lu à l'audience publique indiquée ci-dessus par M. Etienne SCHMIT, premier vice-président, en présence de Mme Monique BARBEL, greffier.