

Jugement civil no 253 / 2014 (première chambre)

Audience publique du mercredi quinze octobre deux mille quatorze.

Numéro 140131 du rôle

Composition:

Serge THILL, premier vice-président,
Julie MICHAELIS, juge,
Séverine LETTNER, juge délégué,
Alfred TREINEN, greffier assumé.

Entre :

X.), employée de l'Etat, demeurant à L-(...),

partie demanderesse aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Carlos CALVO de Luxembourg du 15 juillet 2011,

comparaissant par Maître Romain ADAM, avocat, demeurant à Luxembourg,

et :

l' ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, représenté par le ministre d'Etat, ayant ses bureaux à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation, sinon par le ministre de la fonction publique et de la réforme administrative, ayant ses bureaux à L-1931 Luxembourg, 63, avenue de la Liberté,

partie défenderesse aux fins du prédit exploit CALVO,

comparaissant par Maître Alain RUKAVINA, avocat, demeurant à Luxembourg.

Le Tribunal :

Faits constants

X.) est entrée aux services de l'Inspection Sanitaire le 1^{er} septembre 2006. Postérieurement à son entrée en service, à savoir le 6 octobre 2006, elle a signé un contrat de travail dénommé à durée déterminée pour la période du 1^{er} septembre 2006 au 6 juin 2007.

Par la suite, elle s'est vu soumettre un second contrat de travail dénommé à durée déterminée pour la période du 7 juin 2007 au 6 juin 2008. Ce contrat n'a jamais été signé par le Ministre de la Santé.

A partir du 7 juin 2008, son employeur a refusé de laisser X.) effectuer son travail, alors même que celle-ci se rendait sur son lieu de travail.

Par jugement rendu le 14 janvier 2009 par le Tribunal administratif, X.) a bénéficié d'une requalification légale de son engagement en contrat de travail à durée indéterminée avec effet au 1^{er} septembre 2006 (erronément indiqué 1^{er} juin 2006).

Suite à ce jugement, X.) a signé en date du 1^{er} avril 2009 un contrat de travail à durée indéterminée, qui stipule en son article 2 la prise en compte de son ancienneté à partir du 1^{er} septembre 2006.

Indications de procédure

Par exploit d'huissier du 15 juillet 2011, X.) a fait donner assignation à L'ETAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (ci-après l'ETAT) à comparaître devant le tribunal de ce siège pour l'y voir condamner au paiement d'un montant de 28.000.- euros, sinon de tout autre montant même supérieur à arbitrer par le tribunal principalement à titre d'arriérés de salaire sinon subsidiairement à titre de dommages et intérêts, avec les intérêts légaux à partir du jour du dommage, sinon à partir de l'assignation du 15 juillet 2011 et jusqu'à solde.

Par jugement du 18 décembre 2013, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg s'est déclaré compétent *ratione materiae* pour connaître de la demande et a déclaré que X.) avait intérêt pour agir. Avant tout autre progrès en cause, le tribunal a invité les parties à conclure sur l'applicabilité de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques au présent litige.

A l'audience du 24 septembre 2014, l'instruction a été clôturée et le juge rapporteur a été entendu en son rapport oral.

Maître Stéphanie ANEN, avocat, en remplacement de Maître Romain ADAM, avocat constitué, a conclu pour **X.)**.

Maître David SCHROEDER, avocat, en remplacement de Maître Alain RUKAVINA, avocat constitué, a conclu pour l'Etat.

Prétentions et moyens des parties

- **X.)**

A l'appui de sa demande, **X.)** expose qu'elle n'aurait à ce jour toujours pas perçu les indemnités d'employé d'Etat qui lui seraient dues pour la période du 7 juin 2008 au 31 mars 2009, ceci malgré la requalification de son contrat de travail en contrat à durée indéterminée avec effet au 1^{er} septembre 2006.

X.) conclut à l'applicabilité de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des autres collectivités publiques.

Elle expose que dans ses relations avec l'administration, un employé d'Etat, serait à considérer comme un administré au sens du règlement du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

Dès lors, en cas de litige ayant trait au paiement de sa rémunération, un employé de l'Etat pourrait bénéficier des dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques.

X.) reproche à l'ETAT une faute consistant dans l'omission de lui régler ses indemnités pour la période du 7 juin 2008 au 31 mars 2009 ainsi que la non communication des fiches de salaires afférentes.

A titre subsidiaire, **X.)** sollicite la nomination d'un expert aux fins de calculer pour la période du 7 juin 2008 au 31 mars 2009 les indemnités d'employé d'Etat indûment non payées et de proposer un décompte entre parties.

Quant à la prescription invoquée par l'ETAT, **X.)** soutient que les mises en demeure du 13 mai 2011 et du 3 juin 2011 auraient valablement interrompu la prescription triennale, de sorte qu'elle serait tout à fait fondée à demander paiement des salaires pour la période antérieure au 15 juillet 2008.

X.) demande encore à voir enjoindre à l'ETAT de lui remettre les fiches de salaires pour la prédite période dans les 15 jours de la signification du jugement à intervenir, sous peine d'astreinte de 100.- euros par jour de retard.

- ETAT

L'ETAT conteste le bien-fondé de la demande ainsi que tout fonctionnement défectueux de ses services.

Il explique que X.) a été engagée par l'Etat par contrat à durée déterminée le 1^{er} septembre 2006, renouvelé le 6 juin 2007 pour une période allant jusqu'au 6 juin 2008. X.) aurait dès lors cessé de travailler pour l'Etat après le 6 juin 2008.

Suite à la décision du tribunal administratif du 14 janvier 2009 requalifiant son contrat de travail en contrat à durée indéterminée, X.) aurait repris ses fonctions au sein de l'administration à partir du 1^{er} avril 2009.

Etant donné qu'elle n'aurait pas travaillé pour l'Etat entre le 7 juin 2008 et le 31 mars 2009, ce serait à juste titre que X.) n'aurait, en l'absence d'une prestation de travail, pas été rémunérée pour cette période.

La requalification rétroactive du contrat de la requérante en contrat à durée indéterminée devait, selon l'ETAT avoir comme seuls effets de lui accorder la sécurité d'un contrat à durée indéterminée et de lui accorder les bénéfices y relatifs quant à sa carrière (ancienneté, droit au régime de pension, date de début de carrière, etc.).

L'ETAT conteste encore le caractère exceptionnel du dommage de X.), ainsi que les montants réclamés.

Par conclusions du 19 juillet 2012, l'ETAT oppose le moyen de la prescription triennale prévue à l'article 2277 du Code civil et soutient que la demande adverse serait prescrite pour autant qu'elle se rattache aux salaires précédant le 15 juillet 2008.

En tout état de cause, l'ETAT conteste les montants réclamés par X.).

Par conclusions du 4 avril 2014, l'ETAT fait valoir que la relation existant entre X.) et l'Etat serait une relation purement contractuelle. La loi du 1^{er} septembre 1988 régissant uniquement les relations délictuelles, elle serait inapplicable au présent litige.

Motifs de la décision

Loi applicable

X.) a déclaré baser sa demande sur les articles 1^{er} et suivants de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques (ci-après « la loi du 1^{er} septembre 1988 »).

Il y a lieu d'analyser la compatibilité de la base légale invoquée avec le statut d'employée d'Etat de X.) au vu des dispositions de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés d'Etat auxquelles le contrat de travail signé entre parties le 1^{er} avril 2009 fait expressément référence.

Il est constant en cause que la loi du 1^{er} septembre 1988 est basée sur les principes de la responsabilité délictuelle ou quasi-délictuelle et ne trouve pas à s'appliquer dans les cas où le préjudice allégué trouve sa source dans une obligation contractuelle.

L'article 2 de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés d'Etat prévoit qu'un règlement grand-ducal peut étendre aux employés d'Etat tout ou parties des dispositions concernant le statut des fonctionnaires de l'Etat.

L'article 4 de ce même texte prévoit que l'engagement des employés est effectué dans les formes et suivant les modalités prévues aux dispositions portant règlement légal du louage de service des employés privés, sous réserve de la fixation de l'indemnité conformément à ce qui est prévu pour les fonctionnaires de l'Etat.

Il faut dès lors retenir que le régime de l'employé d'Etat est un régime qui s'inspire à la fois du régime légal des employés privés et de celui des fonctionnaires de l'Etat. L'engagement est régi par un contrat signé entre l'intéressé et l'Etat, tout en bénéficiant de certains attributs réservés en principe aux fonctionnaires de l'Etat (voir en ce sens Tribunal administratif 22 décembre 2004, numéro du rôle 18160 ; Cour administrative 14 juillet 1998, numéro du rôle 10528C ; 8 décembre 1998, numéro du rôle 10795C ; 25 février 1999, numéro du rôle 10975C cité dans Trib. 1^{er} juin 2005 n°76879 du rôle).

La rémunération de l'employé d'Etat et les allocations auxquelles il peut prétendre, sont définies par les dispositions applicables aux fonctionnaires de l'Etat. En ce qui concerne ses droits à la rémunération, le fonctionnaire se trouve, à l'égard de son employeur dans une situation non contractuelle mais statutaire, puisque de source législative et réglementaire (cf. en ce sens Cour 11 décembre 2002, Pasc. 32, p.313).

La jurisprudence a retenu que la situation de l'employé devait être assimilée à celle du fonctionnaire en ce qui concerne 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.

L'employé d'Etat bénéficiant du même régime que le fonctionnaire, il se trouve également dans une relation statutaire à l'égard de son employeur pour toute question concernant sa rémunération.

Dès lors, il faut en déduire l'absence d'obstacle juridique à ce qu'un employé d'Etat se prévale des dispositions de la loi du 1^{er} septembre 1988 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 (voir en ce sens Trib. 1^{er} juin 2005, n°76879 du rôle, confirmé par un arrêt du 25 janvier 2007, n°30509 du rôle et par Cass. n° 16/08 du 20 mars 2008 (arrêt cassé mais pour d'autres motifs)).

Au vu de l'ensemble des développements qui précèdent, il y a lieu de conclure à l'applicabilité de la loi du 1^{er} septembre 1988 au présent litige.

La responsabilité de l'Etat

X.) base sa demande sur les articles 1^{er} et suivants de la loi du 1^{er} septembre 1988.

L'article 1^{er}, alinéa 1, de la loi du 1^{er} septembre 1988 dispose : « *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.* »

Le fondement de la responsabilité de l'administration repose sur la faute. Il appartient à la personne lésée de démontrer que dans un cas concret, le service visé n'a pas fonctionné normalement d'après sa nature ou la mission pour laquelle il fut institué. La victime n'a pas besoin d'établir une faute d'un fonctionnaire précis, mais peut se borner à prouver qu'en agissant comme il l'a fait, le service n'a pas observé les règles de diligence et de prudence qu'on était en droit d'attendre de lui. Il y a faute lorsqu'un service public a eu un fonctionnement non conforme aux normes d'action générale qui devraient être celles d'un service public (Cour, 18 décembre 2002, P. 32, 321).

L'Etat n'engage sa responsabilité que dans le cas où il existe un lien direct de cause à effet entre le fonctionnement défectueux de ses services et le dommage (Cour, 11 décembre 2002, P. 32, 313).

En l'espèce, il n'est pas contesté que X.) a été engagée auprès de l'Inspection Sanitaire pour une première période du 1^{er} septembre 2006 au 6 juin 2007 et puis pour une seconde période du 7 juin 2007 au 6 juin 2008.

Il ressort des documents soumis au tribunal que X.) a signé un contrat de travail portant sur la première période du 1^{er} septembre 2006 au 6 juin 2007, mais qu'aucun contrat n'a été signé pour la seconde période.

Il est encore établi qu'après le 6 juin 2008, X.) a continué de se rendre sur son lieu de travail, et c'est son employeur qui l'a empêchée d'effectuer son travail en la renvoyant de force chez elle.

Par jugement du 14 janvier 2009, le tribunal administratif a dit que les relations contractuelles liant X.) et l'ETAT ne s'analysaient pas en un contrat à durée déterminée mais bien en un contrat à durée indéterminée prenant effet le 1^{er} septembre 2006 (erronément indiqué 1^{er} juin 2006). L'ETAT n'a pas interjeté appel contre ce jugement.

En requalifiant le contrat liant X.) et l'ETAT en contrat à durée indéterminée, le juge administratif a consacré l'existence d'une irrégularité au moment où l'Etat a refusé de reconduire X.) dans ses fonctions.

Cette irrégularité doit, pour des raisons de sécurité juridique être assimilée à une faute au plan civil.

Dans les conditions données, il convient de retenir que X.) avait droit à la poursuite de son contrat et au paiement de sa rémunération pour la période après le 6 juin 2008. Il aurait appartenu à l'ETAT de la laisser travailler et de lui verser les sommes afférentes.

Partant, un fonctionnement défectueux dans le chef de l'ETAT est établi, et la demande de X.) est fondée en son principe.

La prescription

Aux termes de l'article 2277 du Code civil « *se prescrivent par trois ans les actions en paiement des rémunérations de toute nature dues au salarié* ».

La prescription ne peut être interrompue que par une des causes énoncées à l'article 2244 du Code civil qui dispose «*une citation en justice, un commandement ou une saisie, signifiés à celui que l'on veut empêcher de prescrire, forment une interruption civile* ».

Cette liste est limitative, et toute réclamation adressée à l'adversaire, particulièrement si elle suit une voie extrajudiciaire, ne produit pas l'interruption escomptée (cf. JCL Code civil art.2242 à 2250, Fasc. 60, no 29 et suivants).

Il convient de noter qu'une simple lettre de réclamation n'est pas de nature à interrompre la prescription (cf. JCL procédure civile, V° demande en justice, Fasc. 126-6, n° 73). Il en est de même d'une simple lettre demandant le remboursement (cf. en ce sens TAL 25 juin 1997, n°48886 du rôle).

Le commandement tel que visé par l'article 2244 du Code civil s'entend comme étant ordinairement un acte d'huissier contenant sommation faite au débiteur de payer le créancier en vertu d'un titre exécutoire et à peine d'exécution forcée (JCL Code civil art.2242 à 2250, Fasc. 60, no 98).

Les lettres recommandées des 13 mai 2011 et 3 juin 2011 adressées à l'employeur de X.) ne font pas partie de la liste limitative de l'article 2244 du Code civil, et ne remplissent pas les conditions pour pouvoir être qualifiées de commandement. Dès lors, elles n'ont pas d'effet interruptif de la prescription triennale.

Le premier acte interruptif de la prescription au sens de l'article 2244 du Code civil est l'assignation du 15 juillet 2011.

Il y a dès lors prescription de la demande de X.) pour tous les montants redus au titre de rémunération avant le 15 juillet 2008.

Montants dus au titre de salaire

Il ressort des pièces du dossier que pour les mois de mars à juin 2008, le salaire de X.) s'élevait à un montant brut de 2.532,26.- euros, pour le mois d'août 2009 à un montant brut de 2.634,47.- euros et pour le mois de septembre 2009 à un montant brut de 3.178,86.- euros.

Le tribunal ne dispose pas des éléments d'appréciation nécessaires lui permettant d'évaluer les indemnités qui seraient revenues à X.) pour la période du 15 juillet 2008 au 31 mars 2009.

Dans ces conditions, il y a lieu de faire droit à la demande subsidiaire de X.) et de nommer un expert avec la mission telle que précisée au dispositif du présent jugement.

En attendant l'exécution de cette mesure d'instruction, le tribunal réserve les autres demandes formulées dans la présente affaire.

Par ces motifs :

le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, première chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, sur le rapport du juge rapporteur,

dit que la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des autres collectivités publiques est applicable au présent litige,

dit que la demande est prescrite pour la période antérieure au 15 juillet 2008,

déclare la demande de X.) fondée en principe pour la période du 15 juillet 2008 au 31 mars 2009,

avant tout autre progrès en cause :

nomme expert M. Jean-Claude LUCIUS, demeurant à L-2529 Howald, 45, rue des Scillas, avec la mission de concilier les parties si faire se peut, sinon dans un rapport écrit et motivé :

- Indiquer les indemnités qui seraient revenues à X.) au titre de rémunération pour la période du 15 juillet 2008 au 31 mars 2009 en application des dispositions du contrat de travail signé entre parties le 1^{er} avril 2009 avec effet au 1^{er} septembre 2006 et prévoyant une durée de travail hebdomadaire de 20 heures

- Dresser un décompte entre parties

charge le juge-délégué Séverine LETTNER du contrôle de cette mesure d'instruction,

dit que l'expert devra en toutes circonstances informer ce magistrat de la date de ses opérations, de l'état desdites opérations et des difficultés qu'il pourra rencontrer,

ordonne à X.) de verser au plus tard le 17 novembre 2014 la somme de 500.- euros à titre de provision à valoir sur la rémunération de l'expert sous peine de poursuite de l'instance selon les dispositions de l'article 468 du Nouveau Code de procédure civile,

dit que si les honoraires devaient dépasser le montant de la provision versée, l'expert devra avertir le magistrat chargé du contrôle et ne continuer ses opérations qu'après consignation d'une provision supplémentaire,

dit que l'expert devra déposer son rapport au greffe du tribunal le 15 janvier 2015 au plus tard,

dit qu'en cas d'empêchement du juge commis, il sera procédé à son remplacement par ordonnance du président de chambre,

dit qu'en cas de refus, d'empêchement ou de retard de l'expert il sera procédé à son remplacement par ordonnance du juge chargé du contrôle de la mesure d'instruction,

sursoit à statuer quant aux autres demandes formulées,

réserve les droits des parties et les dépens.