

Jugement civil no. 86 /2000 -(XIe section)

Audience publique du jeudi seize mars deux mille

Numéros 62.714 et 63.014 du rôle

Composition:

Pierre CALMES, Vice-Président,
Anick WOLFF, juge,
Anne-Françoise GREMLING, juge,
Albert MANGEN, premier substitut,
Alix GOEDERT, greffier assumé.

ENTRE

la CONFEDERATION GENERALE DE LA FONCTION PUBLIQUE, association sans but lucratif, établie et ayant son siège social à L-2449 Luxembourg, 5, boulevard Royal, représentée par son bureau actuellement en fonctions,

partie demanderesse aux termes de deux exploits de l'huissier de justice Pierre KREMMER de Luxembourg des 8 juillet et 1^{er} septembre 1998,

comparant par Maître Gaston VOGEL, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg,

ET

l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, représenté par son Ministre d'Etat actuellement en fonctions, demeurant à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation et pour autant que de besoin par son Ministre de la Fonction Publique actuellement en fonctions, demeurant à L-2420 Luxembourg, 12-14, avenue Emile Reuter,

partie défenderesse, aux fins des prédicts exploits Pierre KREMMER,

comparant par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, assisté de Maître Dean SPIELMANN, avocat à la Cour, les deux demeurant à Luxembourg,

LE TRIBUNAL

Ouï la CONFEDERATION GENERALE DE LA FONCTION PUBLIQUE par l'organe de son mandataire Maître Gaston VOGEL, avocat constitué, demeurant à Luxembourg.

Ouï l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG par l'organe de son mandataire Maître Patrick KINSCH, avocat constitué, assisté de Maître Dean SPIELMANN, demeurant à Luxembourg.

Ouï le ministère public par M. le premier substitut Albert MANGEN.

Revu le jugement du tribunal d'arrondissement du 2 décembre 1998 qui a déclaré irrecevables les demandes de la CGFP au motif que cette dernière ne pourrait pas se prévaloir de la personnalité à l'égard des tiers pour avoir omis de faire connaître les domiciles de tous ses membres et pour ne pas avoir inscrit dans ses statuts les conditions dans lesquels les résolutions de l'assemblée générale sont portées à la connaissance des associés et des tiers.

Revu l'arrêt de la cour d'appel du 16 novembre 1999 qui a infirmé le jugement du tribunal d'arrondissement du 2 décembre 1998, après avoir constaté que la CGFP a en cours d'instance d'appel procédé de manière complète à la régularisation de ses statuts et qui a par voie de conséquence déclaré recevables les demandes de la CGFP et renvoyé l'affaire devant le tribunal d'arrondissement autrement composé, afin de permettre que l'affaire soit soumise au double degré de juridiction.

Les faits

En date du 28 septembre 1990 Monsieur **A.)** pour la CGFP et Monsieur **B.)** en sa qualité de Ministre de la Fonction Publique ont signé un écrit intitulé « accord salarial » et dans lequel il a été convenu, d'une part, que le Gouvernement prendra les dispositions nécessaires pour faire voter pour le premier décembre 1990 une loi prévoyant les mesures énumérées sub a) à d) dans l'accord et, d'autre part, « au-delà des mesures qui seront ancrées dans le projet de loi visé ci-dessus les deux parties se sont mises d'accord » sur un certain nombre de mesures comme notamment la modification du taux des subventions d'intérêts accordées aux fonctionnaires qui ont contracté un prêt dans l'intérêt du logement, l'augmentation du taux des indemnités de séjour, la réforme de la réglementation en matière de frais de route, l'institution de commissions spéciales en vue de préparer un certain nombre de réformes et, finalement, sur l'engagement qui est seul à l'origine du litige dont le tribunal est actuellement saisi et qui est conçu comme suit :

« Le Gouvernement confirme l'intégrité du régime de pension des fonctionnaires de l'Etat ».

Le Gouvernement a par arrêté grand-ducal du 2 août 1997 saisi le législateur d'un projet de loi portant réforme du régime de pension statutaire de la fonction publique. Le projet de loi a été voté par la Chambre des députés le 21 juillet 1998.

Les parties ne se sont pas de manière circonstanciée exprimées sur la signification exacte de la phrase litigieuse qui constitue l'ultime disposition de l'accord du 28 septembre 1990. La demanderesse l'a interprétée en ce sens que l'Etat s'était engagé sans limitation de durée et jusqu'à révocation d'un commun accord, à ne pas toucher au régime de pension des fonctionnaires d'Etat et elle estime qu'il s'agit d'un engagement de nature civile.

La défenderesse, tout en ne contestant pas l'interprétation de la demanderesse soutient qu'il s'agit d'un engagement de nature politique sans valeur juridique et elle s'interroge sur la valeur d'un engagement sans limitation dans le temps. Elle fait plaider encore que le dépôt du projet de loi a été précédé et suivi de nombreuses négociations qui valideraient même la résiliation d'un véritable contrat à durée indéterminée.

La partie demanderesse soutient que l'Etat, qui s'était engagé dans l'accord salarial du 28 septembre 1990 à ne pas toucher au régime de pension des fonctionnaires de l'Etat, a violé cet engagement pour avoir pris l'initiative en 1997 de faire modifier par le législateur ce même régime en instituant notamment un régime de pension transitoire pour les fonctionnaires en service qui prévoit une diminution progressive de la pension allouée à ces fonctionnaires en fonction du nombre d'années de service postérieures au 1^{er} janvier 1999.

En droit

La demanderesse estime que l'accord salarial du 28 septembre 1990 est à qualifier de contrat au sens de l'article 1134 du code civil et que par conséquent cette convention tient lieu de loi à ceux qui l'ont faite.

La première assignation de la CGFP datée du 8 juillet 1998 demandait au tribunal de dire que l'Etat est tenu de respecter dans son intégralité l'accord salarial du 28 septembre 1990 et de maintenir en conséquence dans son intégrité le régime de pension des fonctionnaires de l'Etat, d'enjoindre au Gouvernement de retirer sans délai et d'abandonner le projet de loi litigieux et de faire défense sous peine d'astreinte à quiconque de poursuivre la procédure en rapport à tout projet de loi susceptible de mettre rétroactivement en cause le régime des pensions et de porter atteinte à des droits conventionnellement garantis par l'accord salarial du 28 septembre 1990.

Etant donné qu'entre-temps le projet de loi a été voté par la Chambre des députés, cette demande est sans objet.

Par ailleurs et en tout état de cause le tribunal serait incompétent en vertu du principe de la séparation des pouvoirs pour donner des injonctions au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif, en vue d'empêcher le vote d'une loi (cf. La responsabilité civile de l'Etat, par Georges Ravarani, page 267, n° 235).

La deuxième assignation de la CGFP, datée du 1^{er} septembre 1998, qui se veut subsidiaire par rapport à celle du 8 juillet 1998, est également basée sur la responsabilité contractuelle de l'Etat résultant de la violation de l'accord salarial du 28 septembre 1998 par le fait qu'il a saisi le législateur d'un projet de réforme du régime de pension des fonctionnaires qui avait pour but notamment la diminution des pensions des fonctionnaires actifs. Cette deuxième demande est une demande en dommages et intérêts en réparation du préjudice moral subi par la CGFP à la suite de la violation par l'Etat de l'accord du 28 septembre 1990. La CGFP demande encore au tribunal de condamner l'Etat à indemniser chaque fonctionnaire ut singuli devant souffrir des dispositions législatives rétroactives de

tout le préjudice qu'il pourrait subir. A titre plus subsidiaire la CGFP demande encore au tribunal d'arrondissement de soumettre à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle de l'anticonstitutionnalité de la loi du 21 juillet 1998 en raison de la prétendue rétroactivité du nouveau régime de pension institué.

Par conclusions notifiées en date du 29 septembre 1998 et dans un ordre d'idées subsidiaires la CGFP a basé sa demande sur la responsabilité quasi-délictuelle de l'Etat et plus particulièrement sur la loi du 1^{ier} septembre 1988, sinon sur les articles 1382 et 1383 du code civil.

Quant à la compétence du tribunal

La demanderesse fait plaider que le tribunal serait compétent alors qu'il ne se trouve au Grand-Duché de Luxembourg aucune autre juridiction pour sanctionner la violation d'un accord mettant en cause des droits civils puisqu'il porte sur des droits salariaux qui sont de nature civile.

La partie défenderesse soulève l'incompétence du tribunal au motif que l'accord salarial du 28 septembre 1990 ne constituerait pas un contrat au sens de l'article 1134 du code civil. A l'appui de son argumentation l'Etat fait valoir que la qualification contractuelle est exclue par la nature même des relations juridiques entre l'agent public et l'administration. Par ailleurs l'Etat soutient que les accords entre le gouvernement et les syndicats de fonctionnaires ne constitueraient pas des conventions collectives de travail, mais traduiraient uniquement des engagements politiques dépourvues de force juridique. L'Etat cite à ce propos le rapport de la commission de la fonction publique de la Chambre des députés qui se réfère à l'avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 1990 (doc. Parl. 3454, 1), p. 6):

« Il est cependant inacceptable, comme étant contraire aux termes et à l'esprit de l'article 99 de la Constitution et comme empiétant sur la prérogative de la Chambre des Députés, que le pouvoir exécutif prenne avec les représentants syndicaux des fonctionnaires, sous forme d'accord salariaux , des engagements formels, détaillés et précis qui prévoient même leur durée et qui, de ce fait par la force de la chose acquise ne sont plus susceptibles d'être modifiés ou d'être amendés par le pouvoir législatif ».

L'Etat en conclut que puisque ledit accord salarial est dépourvu de valeur contractuelle, il ne peut pas constituer la base d'une action en justice contre le gouvernement, ni plus particulièrement la base de la compétence du tribunal d'arrondissement par rapport à l'article 84 de la Constitution.

A ce propos il convient cependant de rappeler que l'accord salarial du 28 septembre 1990 n'a pas été signé par un ou plusieurs fonctionnaires mais par une organisation syndicale représentant les fonctionnaires, qui est une personne morale de droit privé. Par ailleurs et contrairement à ce que fait sous-entendre l'Etat il est évident que l'accord salarial du 28 septembre 1990 ne saurait lier le pouvoir législatif dans la mesure où de toute évidence ledit accord ne pourrait pas empêcher une initiative du pouvoir législatif destinée à modifier le régime de pension des fonctionnaires publics. Tel n'était d'ailleurs pas son but. La demanderesse se borne à soutenir que le gouvernement s'était engagé à ne pas prendre l'initiative de modifier le régime de pension des fonctionnaires.

Les articles 84 et 85 de la Constitution, qui déterminent les attributions des juridictions judiciaires, soumettent à la connaissance des tribunaux les droits civils et les droits politiques

(sauf les exceptions établies par la loi). Il est de principe que le droit de réparation est toujours de nature civile, que le dommage provienne de la lésion d'un droit civil ou d'un droit public, voir d'un droit administratif (cf. La responsabilité civile de l'Etat, par Georges Ravarani, page 256, n° 220).

Il découle de ce qui précède que le tribunal est compétent pour connaître de la demande en dommages et intérêts dirigée par la CGFP contre l'Etat sur la base contractuelle sinon sur la base quasi-délictuelle.

Quant à la recevabilité

Comme le tribunal l'a déjà développé précédemment la demande principale présentée dans l'assignation du huit juillet 1998 est à déclarer irrecevable à défaut d'objet.

Quant à la demande présentée dans l'assignation du 1^{er} septembre 1998 par la CGFP et pour autant qu'elle vise à obtenir la condamnation de l'Etat à indemniser tous les fonctionnaires ut singuli, il y a lieu de la déclarer dès à présent irrecevable en vertu du principe qu'un groupement ne peut se substituer à ses adhérents pour défendre en justice leurs droits individuels (Encyclopédie Dalloz, procédure civile et commerciale, éd. 55, verbo action, n° 78).

1° Quant à la base contractuelle

La question qui se pose est celle de savoir si l'accord salarial du 28 septembre 1990 est un contrat au sens de l'article 1134 du code civil ou s'il s'agit au contraire du simple résultat d'une négociation politique dépourvue de toute valeur juridique. Cette question en appelle nécessairement une autre, en l'occurrence celle de savoir si l'Etat peut s'engager contractuellement à renoncer à un de ses pouvoirs ou à une de ses compétences.

L'écrit signé le 28 septembre 1990 est de toute évidence un contrat en la forme. L'écrit en question débute par la phrase : (Le Gouvernement ... et .. la .. CGFP) « ont convenu ce qui suit : ». L'Etat a pris des engagements précis en contre partie de la promesse implicite de la CGFP de ne pas troubler la paix sociale. Reste à savoir si l'Etat pouvait s'engager comme elle l'a fait, respectivement s'il pouvait promettre de ne pas prendre l'initiative de changer la loi.

Il est admis par la doctrine et la jurisprudence que l'Administration ne doit pas promettre par voie contractuelle d'agir de façon déterminée dans un secteur relevant de son pouvoir de décision unilatérale, respectivement que l'Administration ne peut valablement en promettant renoncer à l'exercice d'une de ses compétences, alors que celles-ci sont la justification de son existence (cf. JCP 1998 n° 4, p. 134, Les Promesses de l'Administration par Odile Fickler-Despres).

« Le Conseil d'Etat français a ainsi censuré le Ministre de la construction qui s'était par convention engagé auprès d'une société à réserver une suite favorable à sa demande de permis de construire, dans un domaine où il ne pouvait valablement se lier par voie de négociation. » (...) « Dans son arrêt L. de 1943, le Conseil d'Etat constate l'invalidité de l'engagement contractuel pris par le maire d'une commune de ne pas empêcher l'accès des voitures et le libre usage du trottoir devant un hôtel. C'est qu'à la fois cet engagement contractuel porte sur le pouvoir de police de la circulation attribué au maire, qu'il s'agit au

demeurant d'une activité réglementaire et qu'en s'engageant à ne pas réglementer le stationnement, le maire renonce à l'une de ses compétences « (op. cit., page 135).

La conséquence en est que si la promesse invalide a été formée dans le cadre d'un contrat, l'invalidité de l'engagement lui ôte toute valeur contractuelle. L'Etat n'ayant pas été valablement engagé, on ne peut parler ni d'engagement renié ni de responsabilité contractuelle (op. cit., page 136).

Le tribunal considère en adoptant le raisonnement qui précède que le gouvernement n'était pas en droit de s'engager contractuellement à renoncer à saisir la Chambre des députés d'un projet de loi portant réforme du régime de pension des fonctionnaires, alors que le pouvoir de saisine de la Chambre des députés constitue une des compétences essentielles du gouvernement, à laquelle il ne saurait renoncer contractuellement. Ce qui ne signifie cependant pas que tous les engagements que l'Administration serait le cas échéant amenée à prendre vis-à-vis d'une organisation professionnelle représentant les fonctionnaires, seraient nécessairement dépourvus de toute validité.

En l'absence d'engagement contractuel valable de l'Etat, la demande de la CGFP n'est pas recevable sur la base contractuelle. Le juge ne saurait en effet, en vertu du principe de légalité, reprocher à l'Administration de n'avoir pas tenu un engagement illégal. Il peut en revanche engager sa responsabilité pour l'avoir pris (op. cit. page 134).

La demande étant irrecevable sur la base contractuelle, le tribunal n'aura pas à analyser les possibilités que l'Etat aurait le cas échéant eu de résilier unilatéralement l'accord signé avec la CGFP s'il avait été valable et dans la mesure où il comportait un engagement non limité dans le temps.

2° Quant à la base quasi-délictuelle

A titre très subsidiaire et par conclusions du 29 septembre 1998 la CGFP a basé sa demande sur la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques.

L'Etat ne s'est pas opposé à cette substitution de base légale, comme il le souligne dans ses conclusions du 20 octobre 1998.

Il est admis que « la responsabilité quasi-délictuelle de l'Administration est engagée du fait même d'avoir pris une promesse invalide. Il y a là une illustration du lien existant entre l'illégalité et la faute (...) » (op. cit., page 135).

Le tribunal estime qu'il serait en effet inconcevable que d'un côté la CGFP se soit sentie obligée pendant des années par l'accord du 28 septembre 1990 à ne pas troubler la paix sociale en contre partie de l'engagement de l'Etat de ne pas toucher au régime de pension des fonctionnaires et que d'autre part, il soit suffisant que l'Etat fasse a posteriori constater par les tribunaux que l'accord qu'elle a signé à la suite de longues négociations est sans valeur, pour se dégager à la fois de toute obligation et de toute responsabilité. Ce serait en quelque sorte permettre à l'Etat de se prévaloir de sa propre turpitude.

Il découle de ce qui précède que la demande est recevable sur base de la loi du 1^{er} septembre 1988.

Quant au fond

La défenderesse fait valoir que la CGFP ne pourrait se prévaloir d'avoir été victime d'une promesse non tenue de l'Etat, alors qu'elle n'a pas légitimement pu croire que l'Administration était contractuellement liée par ses promesses. L'Etat rappelle à ce sujet qu'à plusieurs occasions il a été rappelé dans les travaux préparatoires relatifs à différentes lois que les accords salariaux ne sont pas des contrats mais seulement des engagements politiques. L'Etat se réfère aux documents parlementaires n° 1726 relatifs à la loi du 16 avril 1979 et aux travaux préparatoires de la loi du 12 décembre 1990. L'Etat soutient que la CGFP ne pouvait ignorer les avis y exprimés.

Il y a cependant lieu de rappeler que les avis exprimés notamment par le Conseil d'Etat dans le cadre des travaux préparatoires sont purement consultatifs (cf. L'Etat luxembourgeois par Pierre Majerus page 197 et Le Contentieux Administratif en Droit Luxembourgeois par Alex Bonn, n° 114) et ne sauraient dès lors lier ni les justiciables ni les juges.

A ce propos Odile Fickler-Despres fait observer ce qui suit dans son étude amplement citée plus haut :

« En effet, l'Administration bénéficie du privilège général du préalable en vertu duquel son activité est présumée légale jusqu'à ce que les tribunaux en décident autrement. On peut donc considérer que le destinataire d'une promesse, au demeurant pas nécessairement juriste, peut légitimement considérer que l'Administration s'engage valablement, sans s'interroger plus avant sur la valeur de la promesse faite, dont au demeurant il attend la réalisation « (page 138, n° 14).

Le même auteur écrit ce qui suit dans l'introduction de son étude : « L'Administration a la double obligation de veiller à ne pas s'engager inconsidérément à agir dans l'avenir de façon prédéterminée et de tenir ses promesses légales, faute par elle de voir engager sa responsabilité sur le terrain de la faute. ... (...). Ce code de bonne conduite relève de l'impératif moral du respect de la parole donnée. »

Le tribunal est tenté de dire que puisque l'Etat soutient que la CGFP ne pouvait pas ignorer que l'accord salarial était sans valeur juridique, il fait l'aveu implicite qu'il était conscient lui-même en signant ledit accord qu'il était sans valeur juridique. Sa faute consisterait alors dans le fait d'avoir sciemment induit en erreur la partie demanderesse en lui faisant croire que l'accord signé entre parties obligerait ses signataires. Une telle faute intentionnelle n'est cependant ni alléguée, ni établie. Par ailleurs et en tout état de cause la loi du 1^{er} septembre 1988 n'exige pas une faute intentionnelle, une simple négligence étant suffisante pour engager la responsabilité de l'Etat (cf. La Responsabilité civile de l'Etat, par Georges Ravarani, n° 28).

En droit luxembourgeois, la personne lésée qui entend se baser pour agir contre l'Etat sur la base de la loi du 1^{er} septembre 1988 devra démontrer que dans le cas concret le service en cause n'a pas fonctionné normalement conformément à la mission pour laquelle il est institué. Elle n'a pas besoin d'établir une faute déterminée commise par un fonctionnaire précis, mais peut se borner à démontrer qu'en agissant comme il l'a fait, le service n'a pas observé toutes les règles de diligence et de prudence qu'on devrait normalement attendre d'un service public (cf. La responsabilité civile de l'Etat, par Georges Ravarani, page 110, n° 18).

Le tribunal considère en l'espèce que le gouvernement, en s'engageant par écrit vis-à-vis d'un syndicat à ne pas modifier le régime de pension de la catégorie professionnelle représentée par ce dernier, bien qu'il ne put pas prendre un tel engagement, et en induisant ainsi en erreur le syndicat, qui, lui s'est senti engagé et rassuré, a commis une faute, respectivement une négligence, de nature à engager sa responsabilité extra-contractuelle, même s'il n'était pas conscient qu'il ne pouvait s'engager de la sorte, mais uniquement à la condition qu'il en soit résulté un dommage pour la demanderesse.

Quant au préjudice

La CGFP affirme avoir subi un préjudice moral. Elle affirme qu'elle a ressenti l'irrespect de l'engagement comme une humiliation grave. Elle s'est sentie ridiculisée par la violation de l'accord qu'elle avait pris soin de faire ratifier solennellement par l'assemblée générale de ses délégués. Elle réclame à titre de dommages et intérêts la somme de 5.000.000.- francs.

Il est généralement admis que les personnes morales peuvent réclamer la réparation du préjudice moral subi à la suite d'une atteinte portée à leur réputation (cf. Droit de la Responsabilité, éd. 1998, par Philippe le Tourneau et Loïc le Cadet, n° 706 , et La Réparation du Préjudice dans la responsabilité civile, éd. 1983, par Yves Chartier, n° 318).

L'Etat conteste la réalité du préjudice subi en l'absence de toute preuve.

La preuve du préjudice moral d'une personne moral est difficile à rapporter. Cependant le tribunal considère qu'il a été nécessairement porté atteinte à la crédibilité de la partie demanderesse et, au-delà, à sa raison d'être, puisqu'elle apparaissait comme avoir été dupée par le gouvernement qui ne s'est pas senti obligé par les engagements qu'il a pris à son égard. Ce préjudice est difficilement chiffrable, mais puisque la demanderesse attache de toute évidence, comme elle l'a d'ailleurs expliqué à l'audience, plus d'importance au principe qu'au quantum, il y a lieu de fixer le dommage subi à un franc.

La CGFP demande la condamnation de la partie défenderesse au paiement d'une indemnité de procédure basée sur l'article 131-1 du code de procédure civile.

Eu égard à la nature et au résultat du litige, le tribunal d'arrondissement possède les éléments d'appréciation suffisants pour fixer à 30.000.- francs la part des frais non compris dans les dépens qu'il serait inéquitable de laisser à charge de la partie demanderesse.

Par ces motifs,

le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, onzième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, le ministère public entendu;

se déclare compétent pour connaître de la demande ;

déclare la demande partiellement irrecevable ;

la déclare recevable pour autant qu'elle est basée sur la loi du 1^{er} septembre 1988 ;

la déclare fondée sur cette base;

condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg représenté par son Ministre d'Etat à payer à la Confédération Générale de la Fonction Publique le montant de 1 franc;

condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg représenté par son Ministre d'Etat à payer à la Confédération Générale de la Fonction Publique à titre d'indemnité de procédure la somme de 30.000.- francs basée sur l'article 131-1 du code de procédure civile;

condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg représenté par son Ministre d'Etat à tous les frais et dépens de l'instance, avec distraction au profit de Maître Gaston Vogel qui la demande affirmant en avoir fait l'avance.