

Jugement civil no. 143/ 2005 (XVIIe chambre)

Audience publique du mercredi, 1er juin deux mille cinq.

Numéro 76879 du rôle

Composition:

Marianne HARLES, vice-présidente,
Carole BESCH, juge,
Charles KIMMEL, juge,
Danielle FRIEDEN, greffier.

E n t r e

A.), veuve **B.**), employée de l'Etat, demeurant à L- (...),

demanderesse aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Georges NICKTS de Luxembourg du 13 août 2002, comparant par Maître Monique WATGEN, avocat, demeurant à Luxembourg,

e t

l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG, représentée par son Ministre d'Etat, Monsieur (...), dont les bureaux sont établis à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation, défendeur aux fins du prédit exploit NICKTS,

comparant par Maître Georges KRIEGER, avocat, demeurant à Luxembourg.

L e T r i b u n a l

Vu l'ordonnance de clôture du 13 avril 2005.

Entendu le rapport fait conformément aux dispositions de l'article 226 du nouveau code de procédure civile.

Entendu **A.)** par l'organe de Maître Monique WATGEN, avocat constitué.

Entendu l'ETAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG par l'organe de Maître Yilmaz YURTMANN, avocat, en remplacement de Maître Georges KRIEGER, avocat constitué.

A.) est entrée aux services de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg en date du 15 octobre 1990 en qualité d'employée d'Etat, affectée au Service de l'Education Différenciée du Ministère de l'Education Nationale.

Constatant que l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg omettait de lui payer l'allocation de chef de famille à laquelle elle estimait avoir droit, elle s'est adressée à son employeur par courrier du 25 janvier 2000 afin de se voir payer les sommes afférentes depuis son entrée en fonctions. Suite à ce courrier, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg a payé à son employée les allocations de chef de famille correspondant à la période se situant entre le mois de juillet 1995 et mai 2000, mais lui a refusé le paiement de cette allocation pour la période se situant entre la date de son entrée en fonctions et le mois de juillet 1995. Pour justifier ce refus de paiement, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg s'est basé sur la prescription quinquennale prévue à l'article 2277 du code civil.

Par exploit d'huissier de justice du 13 août 2002, **A.)** a fait donner assignation à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg à comparaître devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, pour voir condamner le défendeur à lui payer la somme de 13.393,59 euros du chef du défaut de paiement de l'allocation de chef de famille pour la période se situant entre le 15 octobre 1990 et le 30 juin 1995, cette somme avec les intérêts légaux à partir de la demande en justice jusqu'à solde. La demanderesse a requis l'octroi d'une indemnité de procédure de 1.000 euros.

La demanderesse a déclaré baser sa demande principalement sur les 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 l'article 1er alinéa 1er de ce même texte, sinon plus subsidiairement sur les articles 1382 et 1383 du code civil.

Par jugement rendu contradictoirement entre parties en date du 6 octobre 2004, le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg a rouvert les débats « pour permettre aux parties d'examiner la demande, basée sur le principe d'égalité devant les charges publiques et sur deux règles de responsabilité délictuelle, au regard du statut d'employée de l'Etat de Mme **A.)** et les dispositions de la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, et notamment des articles 2 et 4 de cette loi qui disposent que l'employé de l'Etat est engagé sous contrat, suivant les dispositions sur le contrat de travail, sauf les dérogations prévues, ainsi que des dispositions de la loi en vigueur avant la loi du 27 janvier 1972, et de l'article 3 de la loi du 1er février 1984 portant création d'une administration du personnel de l'Etat ».

Il résulte de ce jugement que les juges ont demandé aux parties de prendre position sur la question de la compatibilité de la base invoquée par la demanderesse avec le statut d'employée de cette partie, notamment au vu des dispositions contenues aux articles 2 et 4 de la loi du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, telle que modifiée dans la suite.

Il est constant en cause que les dispositions de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat, basée sur les principes de la responsabilité délictuelle ou quasidélictuelle, ne trouvent pas à s'appliquer dans le cas où le préjudice allégué trouve sa source dans des relations contractuelles existant entre l'administration et la prétendue victime.

Il est encore constant en cause que relativement au statut d'employé de l'Etat, la demanderesse ne saurait valablement se prévaloir des dispositions du règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 qu'elle a invoqué dans l'assignation, ce règlement étant entré en vigueur le 1er septembre 2000, partant postérieurement à la période pour laquelle la demanderesse réclame paiement des allocations de famille dont elle a estimé avoir été privée à tort. Il y a lieu de se référer sur ce point aux dispositions du règlement de gouvernement en conseil du 1er mars 1974 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat.

Relativement au statut de l'employé de l'Etat, l'article 2 de la loi du 27 janvier 1972 précitée prévoit qu'un règlement grand-ducal peut étendre aux employés de l'Etat tout ou partie des dispositions concernant le statut des fonctionnaires de l'Etat. L'article 4 de ce même texte prévoit que l'engagement de l'employé 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 aux dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

L'article 2 du règlement de gouvernement en conseil du 1er mars 1974 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat prévoit que les indemnités des employés sont fixées par référence à la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'Etat. L'article 16 de ce même règlement prévoit que sont appliquées aux employés les dispositions des articles 9, 9 bis et 10 de la loi relative à l'allocation de famille, à l'allocation de repas et aux allocations familiales.

Il y a encore lieu de remarquer que par application de l'article 11 de la loi du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat, les litiges relatifs au contrat d'emploi de l'employé de l'Etat, de sa rémunération et des sanctions et des mesures disciplinaires sont de la compétence du Tribunal Administratif statuant comme juge du fond.

De plus il a été décidé relativement à l'employé, à l'instar de ce qui est décidé pour le fonctionnaire, qu'il peut valablement se prévaloir des dispositions du règlement grand-ducal 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, l'employé étant à considérer comme un administré au sens de ce texte.

Il faut retenir des développements qui précèdent que le régime des employés de l'Etat est un régime propre s'inspirant à la fois du régime légal des employés privés et de celui des fonctionnaires de l'Etat en ce sens que l'engagement est régi par contrat entre l'Etat et les intéressés, mais que ces derniers bénéficient sous des conditions nettement déterminées de certains attributs réservés, en principe, aux fonctionnaires de l'Etat (voir avis du Conseil d'Etat

et rapport de la commission de la Fonction publique de la Chambre des députés, doc. parl. n° 1516, page 2, cités dans : Tribunal Administratif 22 décembre 2004, numéro du rôle 18160 ; dans le même sens : Cour Administrative 14 juillet 1998, numéro du rôle 10528C ; 8 décembre 1998, numéro du rôle 10795C ; 25 février 1999, numéro du rôle 10975C).

Le statut de l'employé relativement à sa rémunération et aux allocations auxquelles il a droit étant défini par renvoi aux dispositions du fonctionnaire, il faut retenir que concernant ce point, l'employé se trouve dans la même situation que le fonctionnaire. Or il est décidé que le fonctionnaire se trouve à l'égard de son employeur, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, dans une situation non-contractuelle, mais statutaire, puisque de source législative et réglementaire. La situation de l'employé devant être assimilée à celle du fonctionnaire concernant sa rémunération et ses accessoires, avec toutes les conséquences de droit qui s'imposent, ce n'est partant pas le caractère contractuel de l'engagement de l'employé qui doit prévaloir, mais le caractère législatif et réglementaire de sa rémunération. Il faut en déduire qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à ce que l'employé se prévale des dispositions de la loi du 1er septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques pour obtenir réparation du dommage qu'il estime avoir subi suite aux agissements de l'Etat concernant sa rémunération et les allocations qui lui sont rédues.

La demanderesse a basé sa demande en ordre principal sur les dispositions de l'alinéa 1er de l'article 2 de la loi du 1er septembre 1988, partant elle a reproché une rupture de l'égalité de traitement à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg.

L'article 1er alinéa 2 de la loi du 1er septembre 1988 a pour objet l'indemnisation des personnes victimes sans faute de leur part, d'un acte d'une autorité administrative même objectivement régulier, mais dont la finalité légale n'était pas de faire supporter à la victime les conséquences dommageables qui en sont résultées. Le dommage doit donc être la conséquence indirecte, normalement non voulue, d'un acte qui avait ou qui devait avoir un objectif différent (G. Ravarani : La responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, P. 30, chr., p. 281, n° 253).

En l'espèce le dommage allégué dont se prévaut la demanderesse n'est pas la conséquence indirecte d'un acte de l'administration qui avait un objectif déterminé, étranger aux relations existant entre la demanderesse et l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg. Les conditions d'application des dispositions de l'article 1er alinéa 2 de la loi du 1er septembre 1988 n'étant pas remplies, la demande est à rejeter sur cette base.

La demanderesse a basé sa demande à titre subsidiaire sur les dispositions de l'article 1er alinéa 1er de la loi du 1er septembre 1988, partant sur un fonctionnement défectueux des services de l'Etat.

Il résulte des dispositions citées plus haut que de par les textes de loi qui lui étaient applicables, la demanderesse avait droit au paiement des allocations de famille dès son entrée en fonctions. Il aurait partant appartenu à l'Etat de lui verser les sommes y afférentes avec son salaire, sans

que la demanderesse n'ait à formuler de demande pour toucher les prédites sommes. Le défendeur a partant commis une faute constitutive d'un fonctionnement défectueux en ne payant pas spontanément lesdites allocations à la demanderesse dès son entrée en fonctions.

L'Etat a reconnu partiellement son erreur en payant à la demanderesse les sommes relatives à l'allocation de famille rédues postérieurement au mois de juillet 1995, mais il lui a refusé le paiement des sommes relatives à la période se situant entre le 15 octobre 1990 et le 31 juin 1995, se prévalant de la prescription quinquennale prévue à l'article 2277 du code civil.

L'Etat a fait valoir dans le cadre de la présente procédure que se serait la prescription de l'article 2277 du code civil qui se trouverait à la base du non-paiement des allocations de famille pour la période litigieuse, de sorte qu'il n'existerait pas de relation causale directe entre le dommage subi par la demanderesse et les agissements du défendeur.

Dans l'appréciation de l'existence d'une relation causale entre un fait et un dommage, deux systèmes doctrinaux s'ouvrent au juge appelé à trancher. Il s'agit d'une part de la théorie de l'équivalence des conditions et d'autre part de la théorie de la causalité adéquate.

Dans le cadre de la première théorie, sont considérées comme causes juridiques du dommage, toutes celles sans lesquelles le dommage ne se serait pas produit. La théorie de l'équivalence des conditions recueille comme principale critique qu'elle pourrait obliger le juge à retenir des causes fort lointaines du dommage dès lors qu'elles ont été les conditions nécessaires à sa réalisation. Il a été répliqué à cette critique que sa pertinence est sérieusement mise en cause dans le cadre de la responsabilité pour faute. En effet la faute constituera un moyen de sélection suffisant des conditions sine qua non du dommage. Ne sera retenu que l'antécédent nécessaire fautif, sans lequel le dommage ne se serait pas produit (Jurisclasseur, op.cit., droit civil, art. 1382 à 1386, fasc. 160, n° 13 et s., n°16).

Dans le cadre de la théorie de la causalité adéquate, seuls peuvent être retenus comme causes, les évènements qui devaient normalement produire le dommage. Pour qu'un fait soit qualifié de cause dans ce système, il faut qu'il existe entre l'évènement et le dommage un rapport « adéquat » et pas seulement fortuit (Jurisclasseur, droit civil, art. 1382 à 1386, fasc. 160, n° 13 et s.).

En l'espèce, les faits invoqués comme cause du dommage sont, pour la demanderesse, le non-paiement des allocations de famille à leur date d'échéance et, pour le défendeur, la prescription que le défendeur a invoquée au moment où les allocations lui ont été réclamées par la demanderesse.

Il n'est pas contesté que l'Administration du personnel de l'Etat était tenue de faire tenir à la demanderesse, automatiquement et sans demande préalable, les allocations de famille auxquelles elle avait droit. Il n'est partant pas contestable qu'il y a eu fonctionnement défectueux des services de l'Etat dont ce dernier doit en principe répondre.

La question qui se pose est celle de savoir si la prescription invoquée par L'Etat peut le décharger de sa responsabilité au motif que cette prescription se serait intercalée entre la faute originaire et le dommage.

Le tribunal constate que sans le non-paiement des allocations aux dates de leurs échéances, le dommage subi par la demanderesse ne se serait pas produit, de même que sans les dispositions sur la prescription, le dommage ne serait pas non plus survenu. Il a partant fallu le concours de ces deux évènements pour que le dommage se produise. Aucun de ces évènements n'a contribué de façon fortuite à la production du dommage, tous les deux ayant été nécessaires pour que le dommage se produise. Même dans le cadre de la causalité adéquate, il était prévisible que la faute commise par l'Etat produise le dommage subi par la demanderesse. Dans le cadre de la théorie de l'équivalence des conditions, les deux causes ayant chacune contribué à la réalisation du dommage, l'auteur de chacune des fautes est tenu à l'indemnisation de la victime.

Il faut partant décider que l'Etat qui a contribué par sa faute à la réalisation du dommage, est tenu d'indemniser la demanderesse de ce dommage.

Il y a lieu d'ajouter que si dans le cas soumis au tribunal, cette solution a pour conséquence de mettre en échec la prescription prévue à l'article 2277 du code civil, ceci est dû à la spécificité de la cause. En effet il a été retenu plus haut que les relations entre parties concernent la rémunération de la demanderesse et se situent en dehors du cadre contractuel. C'est le caractère délictuel des relations entre parties qui a ouvert à la demanderesse la possibilité d'avoir recours à la loi du 1er septembre 1988 sur la responsabilité de l'Etat pour fonder sa demande, une action sur cette base étant exclue au cas où les relations entre parties à la base du préjudice subi par l'une d'elles, ont une nature contractuelle. Or la prescription de l'article 2277 du code civil se situe, en règle générale, de par les créances qu'elle vise, dans le cadre d'un lien de droit contractuel. Dans ce cas, le créancier est conscient de ses droits pour les avoir négociés avec son cocontractant. Or, en l'espèce, cette négociation n'a pas eu lieu, la demanderesse s'étant vu attribuer la rémunération applicable selon les textes en vigueur. C'est partant à bon droit qu'elle s'est fiée à l'administration en ce qui concerne la régularité de la somme qui lui a été versée.

La demande de la requérante est partant à déclarer fondée. Le montant réclamé n'étant pas contesté, il y a lieu de l'allouer.

La demanderesse a formulé une demande de se voir attribuer une indemnité de procédure de 1.000 euros. Dans la mesure où la demanderesse a dû exposer des frais non compris dans les dépens dans le seul but de faire valoir ses droits en justice, il y a lieu de faire droit à cette demande. Le tribunal estime qu'au vu des éléments de la cause, il y a lieu de lui allouer la somme de 800 euros de ce chef.

Au vu du sort réservé à la demande dirigée contre lui, il y a lieu de débouter le défendeur de sa demande d'une indemnité de procédure.

Par ces motifs

le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, dix-septième section, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, vu l'ordonnance de clôture du 13 avril 2005,

entendu le rapport fait conformément aux dispositions de l'article 226 du nouveau code de procédure civile, reçoit la demande en la forme, la dit fondée,

condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg à payer à **A.)** la somme de 13.393,59 euros, cette somme avec les intérêts légaux à partir de la demande en justice - 13 août 2002 - jusqu'à solde, condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg aux frais de l'instance,

condamne l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg à payer à **A.)** une indemnité de procédure de 800 euros,

déboute l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg de sa demande d'une indemnité de procédure.