

**Jugement civil no. 210 / 2013 (XVIIe chambre)**

Audience publique du mercredi, neuf octobre deux mille treize.

Numéro 145402 du rôle

Composition:

Marianne HARLES, vice-président,  
Charles KIMMEL, premier juge,  
Michèle HANSEN, premier juge,  
Marc KAYL, greffier.

**E n t r e**

**A.)**, employé privé, demeurant à L-(...), (...),

demandeur aux termes d'un exploit de l'huissier de justice Guy ENGEL de Luxembourg du 22 mars 2011,

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

**e t**

l'ETAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, représenté par son Ministre d'Etat actuellement en fonctions, établi à L-1352 Luxembourg, 4, rue de la Congrégation,

défendeur aux fins du prédit exploit ENGEL,

comparant par Maître Georges PIERRET, avocat, demeurant à Luxembourg,

---

**L e T r i b u n a l**

Vu l'ordonnance de clôture du 12 juin 2013.

Entendu le rapport fait en application de l'article 226 du Nouveau Code de Procédure civile.

Entendu **A.)** par l'organe de Maître Marie-Pierre BEZZINA, avocat, en remplacement de Maître Claude WASSENICH, avocat constitué.

Entendu l'ÉTAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG par l'organe de Maître Isabelle GENEZ, avocat, en remplacement de Maître Georges PIERRET, avocat constitué.

Par exploit d'huissier de justice du 22 mars 2011, **A.)** a régulièrement donné assignation à l'ÉTAT à comparaître devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, pour avoir réparation du préjudice matériel et moral qui lui est accru du fait de l'allocation tardive de l'indemnité de chômage par l'assigné. Le requérant demande à voir condamner l'ÉTAT à lui payer la somme de 49.407,22 euros 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.

A l'appui de sa demande, **A.)** fait valoir qu'il a été licencié par la société MRS SARL avec effet au 28 avril 2006. Il se serait inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'administration de l'emploi (actuellement « *agence pour le développement de l'emploi* », ci-après « *l'ADEM* ») et il aurait introduit une demande auprès de ce même organisme pour se voir allouer l'indemnité de chômage. Par décisions des 22 novembre, 29 novembre et 7 décembre 2006, le directeur de l'ADEM lui aurait retiré le droit à l'indemnité de chômage complet pour 7 et 30 jours de calendrier au motif qu'il ne s'était pas présenté au bureau de placement compétent les 21 et 28 novembre 2006, et l'aurait débouté de sa demande en octroi de l'indemnité de chômage complet au motif qu'il ne remplissait pas les conditions prévues à l'article L.521-1 et L.521-3 du Code du travail. La demande de réexamen de sa requête aurait été déclarée non fondée par la commission spéciale de réexamen dans sa session du 15 février 2007. Cette décision de la commission de réexamen aurait été confirmée par le conseil arbitral des assurances sociales par jugement du 23 novembre 2007. **A.)** aurait introduit un recours contre le jugement du conseil arbitral des assurances sociales devant le conseil supérieur des assurances sociales qui, par arrêt du 2 juillet 2008, aurait réformé la décision de première instance. Par décision du 8 septembre 2008, l'ADEM aurait octroyé à **A.)** l'indemnité de chômage complet sur base du salaire social minimum. Le 16 septembre 2008, **A.)** aurait contesté cette décision de l'ADEM, rappelant à celle-ci qu'il avait également droit à l'aide au réemploi. Ce ne serait qu'après un recours formé devant la commission spéciale de réexamen qu'il se serait vu accorder, par décision du 11 février 2009, le montant de l'indemnité de chômage effectivement dû. Celui-ci lui aurait été payé le 15 avril 2009 sur demande de son mandataire. Une réponse favorable à sa demande en paiement de l'aide au réemploi ne serait intervenue qu'au mois de juin 2009, après plusieurs rappels.

**A.)** déduit de ces éléments que l'ÉTAT, respectivement l'ADEM, 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'ÉTAT en faute, engageant sa responsabilité principalement sur base de l'article 1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques (ci-après « *la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988* »), subsidiairement sur base des articles 1382 et 1383 du Code civil, et l'obligeant à réparer le préjudice matériel et moral accru à **A.)** en relation causale directe avec cette faute. Le demandeur évalue son dommage à 49.407,22 euros.

L'ÉTAT s'oppose à la demande d'**A.)**. Il conteste le fonctionnement défectueux de ses services allégué par le demandeur ainsi que toute faute dans le chef de l'ÉTAT. Ce ne serait pas parce que la décision du directeur de l'ADEM, après avoir été confirmée par la commission spéciale de réexamen et le conseil arbitral des assurances sociales, a été réformée par le conseil supérieur des assurances sociales qu'il y a faute ou fonctionnement défectueux des services de l'ÉTAT. En effet, l'illégalité d'une décision ne constituerait pas nécessairement une faute, ce d'autant plus que le principe de l'unité des notions d'illégalité et de faute invoqué par **A.)** ne s'appliquerait que dans le cas de l'annulation ou de la réformation d'une décision individuelle par une juridiction administrative, et non pas par une juridiction sociale. En tout état de cause, le conseil supérieur des assurances sociales n'aurait fait rien d'autre que de « *retenir en fait une autre vision de la situation* » d'**A.)**, sanctionnant par là tout au plus une erreur d'appréciation commise face à une situation complexe qui pouvait raisonnablement prêter à discussion. Dans ses conclusions notifiées le 14 janvier 2013, l'ÉTAT fait valoir qu'au cas où le tribunal retiendrait l'existence d'un dysfonctionnement de ses services ou une faute dans son chef, il s'exonère de sa responsabilité par les fautes et négligences commises par **A.)**, celles-ci ayant contribué aux décisions de refus rendues par le directeur de l'ADEM, la commission spéciale de réexamen et la conseil arbitral des assurances sociales. A titre subsidiaire, l'ÉTAT conteste qu'**A.)** ait subi un préjudice en relation causale directe avec le prétendu fonctionnement défectueux de ses services, respectivement avec la faute alléguée.

- **Quant à la responsabilité**

Le tribunal constate que, pour fonder son action en responsabilité contre l'ÉTAT, **A.)** produit les décisions de rejet de la commission spéciale de réexamen du 15 février 2007 et du conseil arbitral des assurances sociales du 23 novembre 2007, ainsi que le recours qu'il a formé contre le jugement du conseil arbitral et la décision de réformation rendue le 2 juillet 2008 par le conseil supérieur des assurances sociales. Les décisions rendues les 22 novembre, 29 novembre et 7 décembre 2006 par lesquelles le directeur de l'ADEM a, d'une part, retiré à **A.)** le droit à l'indemnité de chômage complet pour 7 et 30 jours et l'a, d'autre part, débouté de sa demande en allocation de l'indemnité de chômage, ne sont pas versées. Le demandeur ne produit pas non plus la réclamation qu'il aurait introduite contre la décision de l'ADEM de lui octroyer l'indemnité de chômage sur base du salaire social minimum, ni son recours contre cette décision devant la commission spéciale de réexamen, ni la décision que celle-ci a prise suite au recours. **A.)** ne verse pas non plus la demande qu'il aurait introduite aux fins de se voir allouer l'aide au réemploi, ni la réponse de l'administration à cette demande.

Il résulte des éléments dont dispose le tribunal que le 2 juin 2006, **A.)** s'est inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM. Le 4 juillet 2006, il a introduit une demande en allocation de l'indemnité de chômage complet. Aux termes de la décision du 15 février 2007 de la commission spéciale de réexamen, **A.)** ne s'est présenté ni à son rendez-vous auprès du bureau de placement compétent fixé au 21 novembre 2006 ni à celui fixé au 27 novembre 2006 de sorte qu'en

application de l'article L.521-9 du Code du travail, qui dispose que le chômeur indemnisé qui, sans excuse valable, ne se présente pas aux services de l'ADEM aux jours et heures indiqués, perd le droit à l'indemnité de chômage complet pour sept jours de calendrier, et, en cas de récidive, pour trente jours de calendrier, le directeur de l'ADEM a retiré à **A.)** le droit à l'indemnité de chômage pour 7 et pour 30 jours de calendrier par décisions du 22 et du 29 novembre 2006. Pour rejeter la demande de réexamen de ces décisions, introduite par **A.)**, la commission spéciale a retenu :

*« Attendu que la Commission spéciale de réexamen constate, 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'**A.)** 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 ; que la décision prise par le directeur de l'Administration de l'Emploi est justifiée et à maintenir ;*

*Attendu que la Commission spéciale de réexamen constate, 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 Bankhaus August Lenz ; 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 (...) en Belgique qui se situe à une distance de 264 km de l'ADEM au Luxembourg ; que la Commission note que suite aux doutes énoncés 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 ; que la décision prise par le directeur de l'Administration de l'Emploi est justifiée et à maintenir ».*

Il ressort encore de la décision de rejet de la commission spéciale de réexamen que, par décision du 7 décembre 2006, le directeur de l'ADEM a refusé de faire droit à la demande de **A.)** de se voir allouer l'indemnité de chômage complet au motif que le requérant s'est prévalu d'une adresse et d'un contrat de travail fictifs au Grand-Duché de Luxembourg de sorte qu'il ne remplissait pas les conditions d'octroi de l'indemnité de chômage prévues aux articles L.521-1 et L.521-3 du Code du travail, qui indiquent notamment qu'il faut être domicilié sur le territoire

luxembourgeois au moment de la notification du licenciement dans le cadre d'une relation de travail à durée indéterminée et au plus tard six mois avant le terme du contrat dans le cadre d'une relation de travail à durée déterminée, et y avoir perdu son dernier emploi. La commission de réexamen a rejeté le recours d'**A.)** contre cette décision du directeur de l'ADEM pour les motifs suivants :

*« Attendu que la Commission constate, en ce qui concerne la décision de refus à l'octroi de l'indemnité de chômage complet, 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 MRS Sàrl, Madame **B.)** ; 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 MRS Sàrl a été constituée le 22 février 2001 par la société Cédimar Holding Corp, Madame **B.)** et l'intéressé qui détient 15% des parts ; qu'en tant qu'actionnaire de ladite société, le requérant ne pouvait être sans savoir que MRS 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 ; que les membres de la Commission estiment 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 ; que les membres notent également que lors de son inscription en tant que demandeur d'emploi le requérant a également déclaré habiter à L-(...), 71A, (...); 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 **C.)** 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 (...) 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<sup>er</sup> décembre 2006 un fax attestant – pièces à l'appui – le rendez-vous du requérant en date du 28 novembre 2006 auprès de l'employeur Bankhaus August Lenz & Co, fax émis en provenance de Belgique et mentionnant le numéro de téléphone sous lequel le requérant figure dans l'annuaire belge ; que les membres de la commission estiment qu'il est 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 ; que la décision de refus à l'octroi de l'indemnité de chômage complet prise par le directeur de l'Administration de l'Emploi est partant justifiée et à maintenir ».*

Par jugement du 23 novembre 2007, le conseil arbitral des assurances sociales rejette comme non fondé le recours formé par **A.)** contre la décision de la commission spéciale de réexamen :

*« Attendu que le Conseil arbitral se réfère à la motivation exhaustive de la décision de la CSR pour déclarer le recours comme non fondé.*

*Que le Conseil retient des éléments de la cause que Monsieur A.) n'était pas occupé au Luxembourg comme travailleur salarié et qu'il ne disposait pas non plus d'un domicile.*

*Qu'il ne possède pas non plus une excuse valable pour ses absences au bureau de placement aux jours et heures indiqués par l'ADEM.*

*En effet, les pièces soumises à l'appréciation de la juridiction ensemble avec les moyens et conclusions ne sont pas de nature à énerver la décision entreprise ».*

Par arrêt rendu le 2 juillet 2008, le conseil supérieur des assurances sociales infirme le jugement du conseil arbitral des assurances sociales pour les motifs suivants :

*« 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. M.R.S.. 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 (...) à partir du 28 février 2000 jusqu'à ce jour. Selon ce certificat il vivait au numéro 71-A (...), maintenant au numéro 53, rue (...) 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 (...) 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'A.) a été au service de la M.R.S. et qu'il vivait au Luxembourg.*

*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 véridique 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 Francfort, 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 indiquées. 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. ».*

Par décision du 8 septembre 2008, l'ADEM a fait droit à la demande d'indemnisation d'**A.**) avec effet au 3 juillet 2006 pour le montant mensuel brut de 1.533,49 euros. Le 15 avril 2009, le montant de 13.985,01 euros, représentant les indemnités de chômage de juillet 2006 à mars 2007, a été payé à **A.**) Il faut retenir à cet égard que le demandeur admet qu'il a retrouvé un emploi en avril 2007.

L'article 1<sup>er</sup> alinéa 1 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 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* ».

Ce texte, à l'instar des articles 1382 et 1383 du Code civil, introduit une responsabilité pour faute de la puissance publique, de sorte que la victime qui l'invoque à l'appui de sa demande 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, également un dommage et un lien de causalité entre la faute et le dommage allégué.

La jurisprudence luxembourgeoise a consacré le principe de l'unité des notions de faute et d'illégalité. En vertu de ce principe, un acte annulé ou réformé par les tribunaux de l'ordre administratif constitue nécessairement une faute engageant la responsabilité de l'autorité administrative auteur de l'acte. L'acte illicite, même s'il est imputable à une simple erreur d'interprétation ou d'appréciation, revêt un caractère fautif et engage la responsabilité de l'Etat (*Cour d'appel 12 juin 2002, n° 25820 du rôle ; 21 avril 2004, numéro 27674 du rôle, affaire dans laquelle la responsabilité de l'Etat a été appréciée par rapport aux dispositions des articles 1382 et 1383 du Code civil*). 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. La personne qui a subi un préjudice du fait de la décision annulée ou réformée, a droit à une indemnisation en raison de ce fonctionnement défectueux des services de l'Etat, dont la responsabilité est engagée sur base de

l'article 1<sup>er</sup> alinéa 1 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988. Tout préjudice causé par un tel fonctionnement défectueux est à indemniser, sous la seule réserve de l'autorité de la chose jugée, quel que soit l'institution, l'administration ou le service qui n'a pas fonctionné correctement et qui est à l'origine du préjudice. Les décisions récentes réaffirment avec fermeté l'application de la théorie de l'unité de faute et d'illégalité (*Cour d'appel 5 mars 2009, n° 31673 du rôle ; 11 janvier 2012, n° 35762 du rôle ; 27 février 2013, n° 36595 du rôle ; Tribunal d'arrondissement, 27 juin 2012, n° 125254 du rôle*). Le même effet doit être reconnu à une décision de réformation rendue par les juridictions sociales qui connaissent, à l'exclusion de toute autre instance, des recours exercés contre les décisions administratives rendues en cette matière (*cf Tribunal d'arrondissement de Luxembourg 10 mai 1995, numéro du rôle 51033 (jugement non frappé d'appel)*).

Le tribunal estime qu'il n'y a pas lieu de se départager de cette jurisprudence dominante et de faire application de la théorie de l'unité de faute et d'illégalité, théorie qui s'applique également en présence d'une décision de réformation rendue par une juridiction sociale.

Il résulte de ces principes que l'argumentaire de l'ÉTAT consistant à nier, d'une part, que l'illégalité d'une décision ne constitue pas nécessairement une faute et, d'autre part, que la théorie de l'unité des notions d'illégalité et de faute s'applique à une décision de réformation d'une juridiction sociale, doit être rejeté comme non fondé.

L'ÉTAT soutient encore qu'il n'y a pas fonctionnement défectueux de ses services au motif qu'il résulte des éléments du dossier qu'au moment où les décisions de rejet ont été prises par l'ADEM, respectivement par la commission spéciale de réexamen et par le conseil arbitral des assurances sociales, la situation d'**A.)** n'était pas claire. Le dossier que le demandeur avait introduit auprès de l'ADEM aurait engendré des doutes légitimes quant à la question de savoir si le requérant remplissait les conditions en vue de bénéficier de l'indemnité de chômage complet au Luxembourg. Il ressortirait de l'arrêt du conseil supérieur des assurances sociales que cette juridiction a seulement apprécié différemment les éléments de fait dont il disposait, sans retenir une violation des textes légaux dans le chef de l'ADEM, respectivement de la commission spéciale de réexamen et du conseil arbitral des assurances sociales. Le conseil supérieur des assurances sociales n'aurait sanctionné qu'une erreur d'appréciation d'une situation complexe.

Tel qu'il découle des principes dégagés ci-avant, une erreur d'appréciation, telle que celle invoquée par l'ÉTAT, n'enlève pas à l'acte réformé des services étatiques son caractère fautif. L'ÉTAT ne saurait partant se prévaloir d'une telle erreur comme cause de justification des décisions prises par ses services.

L'ÉTAT fait encore 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 **A.)** 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. Ces nouveaux éléments auraient amené le conseil supérieur des assurances sociales à prendre une décision de réformation. Il s'ajouterait que les convocations d'**A.)** à se présenter au bureau de placement les 21 et 28 novembre 2006 auraient « *notamment* » eu lieu aux fins de permettre au demandeur de fournir des renseignements « *sur sa situation qui était douteuse* ». Comme **A.)** ne respectait pas ces rendez-vous, l'ADEM aurait dû se fier aux éléments du dossier dont elle disposait.

Le tribunal rappelle qu'il ne dispose pas des décisions prises par le directeur de l'ADEM en date des 22 novembre, 29 novembre et 7 décembre 2006 de sorte qu'il ne lui est pas possible de déterminer sur base de quelles informations et de quelles pièces l'ADEM a pris ces décisions. Il reste que, tel que le fait plaider l'ÉTAT, l'ADEM n'était en possession ni du contrat de bail ni du courrier de **D.)** qui confirme avoir eu un entretien d'embauche avec **A.)** en date du 28 novembre 2006, date à laquelle **A.)** devait se présenter au bureau de placement de l'ADEM, le contrat de bail datant du 19 janvier 2007 et le courrier ayant été établi le 16 mai 2007, partant postérieurement aux décisions rendues par l'ADEM. Il en va de même des tickets de caisse CACTUS censés prouver qu'**A.)** effectuaient ses courses au Luxembourg, ces tickets portant les dates du 9 et du 15 décembre 2006 alors que la décision de rejet de la demande en allocation de l'indemnité de chômage complet a été rendue par le directeur de l'ADEM en date du 7 décembre 2006.

L'on ne saurait cependant en déduire un comportement fautif d'**A.)** qui justifie le fonctionnement défectueux des services de l'ÉTAT dès lors qu'il résulte des éléments du dossier que la commission spéciale de réexamen, sinon du moins le conseil arbitral des assurances sociales, s'étaient vu fournir les explications et remettre les pièces utiles que ne possédait pas le directeur de l'ADEM lors de sa prise de décision. Malgré le fait que la commission spéciale de réexamen, sinon le conseil arbitral des assurances sociales disposaient ainsi des mêmes éléments que le conseil supérieur des assurances sociales, ces organes ont rejeté les recours d'**A.)** contre les décisions du directeur de l'ADEM. Il faut partant admettre que, contrairement aux affirmations de l'ÉTAT, 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. Il faut en conclure que le moyen de l'ÉTAT n'est pas fondé.

Il résulte de ce qui précède 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<sup>er</sup> alinéa 1 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 qui est susceptible d'engager la responsabilité de l'ÉTAT, à condition qu'**A.)** établisse qu'il lui est accru un préjudice en relation causale avec cette faute.

Au titre de dysfonctionnement, **A.)** fait encore 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 des droits d'**A.)** 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. **A.)** critique la lenteur du traitement administratif de son dossier.

Tel que le tribunal l'a retenu ci-avant, il résulte des pièces versées par **A.)** que, par décision du 8 septembre 2008, l'ADEM a fait droit à sa demande en allocation de l'indemnité de chômage avec effet au 3 juillet 2006 pour le montant mensuel brut de 1.533,49 euros. Il ressort d'un courrier de l'ADEM du 29 mai 2009 le montant de 13.985,01 euros, représentant les indemnités de chômage de juillet 2006 à mars 2007, a été payé à **A.)** en date du 15 avril 2009. Le tribunal ne dispose par contre pas de la réclamation que le demandeur aurait introduite contre la décision de l'ADEM du 8 septembre 2008, ni du recours contre cette décision devant la commission spéciale de réexamen, ni de la décision que celle-ci a prise suite au recours. **A.)** n'établit pas non plus à quelles dates il aurait formé ces recours. Il reste également en défaut de verser la demande qu'il aurait introduite aux fins de se voir allouer l'aide au réemploi, d'établir à quelle date sa demande aurait été introduite, et de produire la réponse de l'administration à cette demande.

Dans ces conditions, le tribunal n'est pas en mesure d'apprécier le bien-fondé des affirmations d'**A.)**, celui-ci ne produisant pas les éléments de preuve à l'appui de sa demande sur ce point. Le moyen du demandeur doit partant être déclaré non fondé.

- **Quant au préjudice**

**A.)** soutient qu'il a subi un préjudice important du fait du fonctionnement défectueux des services étatiques. Il se serait trouvé dans une situation financière difficile d'avril 2006 à avril 2007 dès lors qu'il se serait vu priver d'une rentrée d'argent, à savoir l'indemnité de chômage, qui aurait dû lui permettre de parer au plus urgent et de faire face à ses besoins quotidiens. Pour faire face aux dépenses, son épouse se serait mise à travailler comme femme de charge à temps partiel. Comme le salaire de l'épouse n'aurait cependant pas suffi pour couvrir les dépenses usuelles, **A.)** aurait négocié avec sa banque une autorisation de découvert avec garantie hypothécaire à hauteur de 45.000 euros et il aurait dû avoir recours à un crédit « *revolving* ». Ceci aurait engendré des frais et des intérêts débiteurs qui seraient restés à charge du demandeur. Il s'ajouterait que, pendant la période où **A.)** n'a pas touché l'indemnité de chômage qui lui était redu, il s'est retrouvé sans couverture sociale pour lui et pour ses enfants. Ce ne serait qu'en décembre 2008 où l'ADEM a « *rectifié rétroactivement la situation* », à un moment où les délais pour réclamer le remboursement des frais médicaux exposés en 2006 et 2007 auprès de la CNS étaient expirés. Finalement, il se serait vu adresser un courrier de l'administration des contributions directes l'informant qu'il perdait le bénéfice de la classe

d'impôts 2 pour se voir attribuer rétroactivement la classe d'impôts 1. Ces éléments auraient généré un préjudice tant matériel que moral dans son chef qui se décomposerait comme suit :

- préjudice moral :	10.000 euros
- préjudice matériel :	
• frais de médecin non remboursés :	15.317,31 euros
• frais-intérêts et dépenses bancaires :	7.500 euros
• intérêts sur les sommes non perçues :	10.000 euros,
• frais d'avocat :	6.589,51 euros,
Total :	49.407,22 euros.

Pour étayer ses revendications indemnitaires, **A.)** produit une série de pièces qui sont en grande partie rédigées en langue néerlandaise.

L'ÉTAT conteste qu'**A.)** ait subi un préjudice en relation causale directe avec le fonctionnement défectueux des services étatiques. Il demande à voir écarter des débats les pièces produites par le demandeur, et rédigées en langue néerlandaise, au motif que celle-ci n'est pas une langue de procédure admise au Grand-Duché de Luxembourg.

**A.)** s'oppose à la demande de l'ÉTAT tendant à voir écarter des débats les pièces rédigées en langue néerlandaise au motif qu'il s'agit de documents bancaires qui « *sont clairs dans leur compréhension* », permettant « *aisément, sans connaître la langue néerlandaise, de comprendre de quoi il retourne, puisqu'il s'agit d'extraits bancaires* ».

L'article 3 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues dispose sous l'intitulé « *Langues administratives et judiciaires* » qu'« *en matière administrative, contentieuse ou non contentieuse, et en matière judiciaire, il peut être fait usage des langues française, allemande ou luxembourgeoise, sans préjudice des dispositions spéciales concernant certaines matières* ».

Cette disposition vise l'usage des langues pratiquées au prétoire et dans les écrits judiciaires tels notamment les jugements et les conclusions échangées entre parties au litige. Elle ne s'applique cependant pas aux pièces, par définition préexistantes au lancement d'une action judiciaire devant les juridictions luxembourgeoises. En ce qui concerne les pièces, l'ordre public du régime des langues cède la place à l'ordre privé et le seul critère pour l'admission de pièces en une langue différente de celles énumérées à l'article 3 de la loi du 24 février 1984 est la bonne compréhension de leur contenu par tous les intervenants au procès, c'est-à-dire les membres de la juridiction saisie, les avocats et leurs parties (*Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 19 mai 2006, n° 97527 du rôle*).

Il résulte des conclusions de l'ÉTAT que le mandataire de cette partie ne maîtrise pas la langue néerlandaise. Il en va de même en ce qui concerne les membres du tribunal de ce siège. Il faut d'ailleurs constater que, contrairement aux affirmations d'**A.)**, les pièces litigieuses ne sont pas seulement des extraits

bancaires, qui ne sont de surcroît pas « *aisément compréhensibles* », mais concernent également les frais médicaux dont **A.)** demande le remboursement.

Il y a partant lieu de faire droit à la demande de l'ÉTAT et d'écarter les pièces rédigées en langue néerlandaise des débats.

Dans la mesure où les prétentions d'**A.)** relatives au frais médicaux non remboursés et aux « *frais- intérêts et dépenses bancaires* » reposent exclusivement sur les pièces en néerlandais dont il n'y a pas lieu de tenir compte, ces prétentions sont à rejeter comme non fondées.

En ce qui concerne la demande d'**A.)** en paiement des « *intérêts sur les sommes non perçues jusqu'à la date de leur paiement* », c'est à juste titre que l'ÉTAT s'y oppose en faisant valoir qu'aucun décompte relatif à cette prétention n'est versé par le demandeur. En effet, il n'est pas détaillé par **A.)** à partir de quelle date les intérêts « *sur les sommes non perçues* » sont réclamés, sur quelle(s) somme(s) les intérêts sont réclamés, et jusqu'à quelle date précise les intérêts sont redus par l'ÉTAT d'après le demandeur. Faute de fournir les éléments permettant au tribunal d'apprécier le bien-fondé de sa prétention, **A.)** doit être débouté de sa demande sur ce point.

**A.)** soutient qu'il a exposé la somme de 6.589,51 euros au titre de frais d'avocats pour rentrer dans ses droits après les décisions de rejet du directeur de l'ADEM.

L'ÉTAT conteste la demande d'**A.)** au motif que celui-ci ne saurait demander, outre une indemnité de procédure sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure civile, le remboursement de frais d'avocat « *alors qu'aucun abus ne peut être décelé dans le comportement de l'Administration de l'Emploi* ». **A.)** réclamerait en plus des honoraires relatifs à des procédures « *dont l'origine est inconnue* ».

Il faut rappeler que, par un arrêt du 9 février 2012, la cour de cassation luxembourgeoise a condamné la solution de droit français suivant laquelle les frais et honoraires d'avocat ne constituent pas un préjudice réparable au titre de la responsabilité civile (*Cour de cassation, 9 février 2012, arrêt n° 5/12, 2881 du registre*). Aux termes de cette décision, les frais et honoraires d'avocat peuvent donner lieu à indemnisation sur base de la responsabilité civile de droit commun en dehors de l'indemnité de procédure.

Il faut en conclure que, contrairement à l'argumentaire de l'ÉTAT, la demande d'**A.)** en réparation sur base de la responsabilité délictuelle du chef des frais et honoraires qu'il a dû déboursé dans le cadre des instances devant les juridictions sociales pour être rétablie dans ses droits est recevable.

Quant au bien-fondé de la demande d'**A.)**, il ne saurait être contesté que le demandeur a dû faire appel à un avocat pour faire disparaître les décisions illicites des services de l'ÉTAT et pour être rétablie dans ses droits en exerçant des recours devant les juridictions sociales. Les frais exposés à cette fin, à savoir les frais et honoraires d'avocat exposés dans les instances devant les juridictions

sociales, sont un élément du dommage d'**A.)** et une suite nécessaire et directe des décisions illicites.

Il reste que la seule pièce dont **A.)** fait état à l'appui de sa prétention est une demande de provision pour honoraires et frais de bureau établie le 9 janvier 2008 par Maître Claude WASSENICH portant sur un montant de 1.035 euros TVAC dans l'affaire « **A.) c/ Conseil Arbitral des Assurances Sociales** » qui concerne vraisemblablement le recours exercé par **A.)** devant le conseil supérieur des assurances sociales contre le jugement rendu le 23 novembre 2007 par le conseil arbitral des assurances sociales. Aucune pièce ne vient étayer la prétention du demandeur pour la différence entre le montant réclamé, à savoir 6.589,51 euros, et le montant de la provision de 1.035 euros.

Dans ces conditions, la demande d'**A.)** est fondée sur ce point à concurrence de 1.035 euros, et doit être déclarée non justifiée pour le surplus.

Le requérant demande à se voir allouer la somme de 10.000 euros en réparation du préjudice moral qu'il a subi.

L'ÉTAT conteste le bien-fondé de cette prétention du demandeur.

Il est incontestable qu'**A.)** a subi un préjudice moral en relation causale directe avec le fonctionnement défectueux des services du défendeur en raison des tracas que lui ont causé les décisions erronées des organes de l'ÉTAT dès lors que ce n'est que devant le conseil supérieur des assurances sociales, après deux ans de procédure, qu'il a été rétabli dans ses droits. Il faut en outre admettre qu'il s'est fait des soucis face à l'issue incertaine de sa demande après que ses recours contre les décisions prises par le directeur de l'ADEM ont été rejetés tant par la commission spéciale de réexamen que par le conseil arbitral des assurances sociales.

Le tribunal évalue le préjudice moral qui est accru de ce chef à **A.)** à 3.000 euros de sorte que la demande du requérant est fondée sur ce point à concurrence de ce montant.

Il résulte des développements qui précèdent que la demande d'**A.)** en réparation de son préjudice matériel et moral est justifiée pour la somme de (1.035 + 3.000 =) 4.035 euros. En l'absence de contestation de la part de l'ÉTAT concernant le point de départ des intérêts tel que réclamé par le demandeur, il y a lieu de faire courir les intérêts au taux légal sur cette somme à partir du 15 février 2007, date de la décision de rejet de la commission spéciale de réexamen jusqu'à solde.

Les parties demandent chacune l'allocation d'une indemnité sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure civile.

L'application de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure civile relève du pouvoir discrétionnaire du juge (*Cour de cassation française, 2ème chambre, arrêt du 10 octobre 2002, Bulletin 2002, II, n° 219, p. 172, arrêt du 6 mars 2003, Bulletin 2003, II, n° 54, p. 47*).

La demande d'**A.)** est fondée à concurrence de 1.000 euros.

La demande de l'ÉTAT n'est pas fondée.

### **Par ces motifs**

le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, dix-septième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement,

vu l'ordonnance de clôture du 12 juin 2013,

entendu le rapport fait conformément à l'article 226 du Nouveau Code de Procédure civile,

reçoit la demande en la forme,

écarte des débats les pièces rédigées en langue néerlandaise, déposées par **A.)**,

dit la demande partiellement fondée,

condamne l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG à payer à **A.)** la somme de 4.035 euros avec les intérêts au taux légal à partir du 15 février 2007 jusqu'à solde,

déboute pour le surplus,

dit la demande d'**A.)** sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure civile fondée à concurrence de 1.000 euros,

partant condamne l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG à payer à **A.)** la somme de 1.000 euros sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure civile,

dit non fondée la demande de l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG sur base de l'article 240 du Nouveau Code de Procédure civile,

partant en déboute,

condamne l'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG aux frais et dépens de l'instance et en ordonne la distraction au profit de Maître Claude WASSENICH, avocat constitué, qui la demande, affirmant en avoir fait l'avance.