Urteilskopf

108 Ib 97

17. Arrêt de la Ire Cour civile du 17 mai 1982 dans la cause X. et Y. contre Confédération suisse (action de droit administratif)
Regeste (de):
Haftung des Bundes, Verjährung (Art. 20 VG).

Mit dem Begehren, welches gemäss Art. 20 Abs. 1 VG innerhalb eines Jahres eingereicht werden muss, ist jenes Begehren gemeint, das nach Art. 20 Abs. 2 VG dem Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement vorzulegen ist; wird kein solches Gesuch eingereicht, so ist darunter die gerichtliche Klage zu verstehen (E. 1a).

Begriff der Kenntnis des Schadens im Sinne von Art. 60 Abs. 1 OR und Art. 20 Abs. 1 VG: im allgemeinen (E. 1b); wenn die Schadenshöhe von einem Sachverhalt abhängt, der noch nicht abgeschlossen ist (E. 1c); wenn der Geschädigte durch einen Konkurs oder Nachlassvertrag mit Vermögensabtretung Verlust erleidet (E. 1c).

Regeste (fr):
Responsabilité de la Confédération, prescription (art. 20 LRCF).

La demande qui doit être introduite dans le délai d'un an fixé par l'art. 20 al. 1 LRCF est celle qui est présentée au Département fédéral des finances et des douanes selon l'art. 20 al. 2, ou l'action en justice si le demandeur omet cet acte préalable (consid. 1a).

Notion de la connaissance du dommage au sens des art. 60 al. 1 CO et 20 al. 1 LRCF: en général (consid. 1b); lorsque l'ampleur du préjudice résulte d'une situation qui évolue (consid. 1c); lorsque le lésé subit une perte dans une faillite ou un concordat par abandon d'actifs (hypothèse réalisée en l'espèce; consid. 1c).

Regesto (it):
Responsabilità della Confederazione, prescrizione (art. 20 LResp).

La domanda che dev'essere proposta nel termine di un anno fissato dall'art. 20 cpv. 1 LResp è quella presentata al Dipartimento federale delle finanze e delle dogane o, in caso d'omissione, la domanda giudiziale (consid. 1a).

Nozione di conoscenza del danno ai sensi degli art. 60 cpv. 1 CO e 20 cpv. 1 LResp: in generale (consid. 1b); ove la misura del danno dipenda da una situazione che evolve (consid. 1c); ove il danneggiato subisca una perdita in un fallimento o in un concordato con abbandono dell'attivo (ipotesi adempiuta nella fattispecie) (consid. 1c).

Sachverhalt ab Seite 97

BGE 108 Ib 97 S. 97

Le 19 mars 1976, la Cour de justice du canton de Genève a homologué un concordat par abandon d'actifs accepté par les

créanciers de la Banque de crédit international (BCI), à Genève. L'état de collocation a été déposé le 15 mai 1976. Tenant la Commission fédérale des banques pour responsable du dommage subi par la banque ou ses créanciers, la BCI en liquidation concordataire a adressé le 19 avril 1977 une demande d'indemnité à la Confédération suisse. Elle a introduit le 4 janvier 1978 une action de droit administratif que le Tribunal fédéral a rejetée par arrêt du 11 juillet 1980 (ATF 106 Ib 357 ss). Le 6 janvier 1981, X. et Y. ont soumis au Département fédéral des finances et des douanes une demande tendant à ce que la Confédération suisse leur paie 111'239 fr. 41. En tant que créanciers de la BCI, ils invoquaient la responsabilité de la Confédération suisse en raison d'une activité illicite attribuée à la Commission fédérale des banques dans la surveillance de la BCI. Cette demande ayant été contestée, ils ont introduit contre la Confédération suisse une action de droit administratif concluant au paiement du même montant. La défenderesse conclut au rejet de la demande, en invoquant notamment la prescription ou péremption au sens de l'art. 20 al. 1 LRCF. Le Tribunal fédéral admet ce moyen et rejette la demande.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Selon l'art. 20 al. 1 LRCF, la responsabilité de la Confédération s'éteint si le lésé n'introduit pas sa demande de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation morale dans l'année à compter du jour où il a eu connaissance du dommage et en tout cas dans les dix ans à compter de l'acte dommageable du fonctionnaire. a) La demande qui sauvegarde ce délai est celle qui est présentée au Département fédéral des finances et des douanes selon l'art. 20 al. 2 LRCF (ATF 86 I 66 s.) - ou, si le demandeur omet cet acte préalable, l'action en justice (ATF 103 Ib 65) - soit en l'espèce la demande du 6 janvier 1981 audit Département. La demande est donc tardive si la partie demanderesse a eu connaissance du dommage plus d'une année avant cette date. b) Par "connaissance du dommage", point de départ du délai annal prévu par l'art. 20 al. 1 LRCF, il faut raisonnablement entendre une connaissance telle que le demandeur puisse agir utilement, ce qui suppose qu'il connaisse non pas seulement le dommage au sens strict

mais aussi les autres conditions lui permettant de mettre en cause la responsabilité de la Confédération, sans quoi le demandeur ne serait pas en mesure d'agir pour sauvegarder son droit (cf. SPIRO, Die Begrenzung privater Rechte durch Verjährungs-, Verwirkungs- und Fatalfristen, § 86 n. 3 à propos d'autres dispositions légales équivalentes). En l'espèce, la Confédération affirme dans sa réponse que la partie demanderesse a eu connaissance des faits qu'elle lui reproche - sous réserve de la quotité du dommage examinée séparément - et sur lesquels elle fonde son action en recevant des liquidateurs un rapport sur les responsabilités du 12 avril 1977, évoquant les faits et les moyens de droit à l'appui de la demande de dommages-intérêts. Cette connaissance a été renforcée, selon la défenderesse, par la communication du rapport d'activité des liquidateurs pour l'année 1977, du 9 février 1978, informant les créanciers de la base sur laquelle s'étaient fondés les liquidateurs pour

agir en responsabilité contre la Confédération. La partie demanderesse n'a pas contesté ces affirmations, se bornant à nier dans sa réplique avoir eu une connaissance suffisante du dommage proprement dit. Il n'y a pas de raisons de douter de l'exactitude de ces allégations non contestées, qui doivent dès lors être admises (art. 12 et 36 PCF). En effet, le rapport sur les responsabilités, daté du 12 avril 1977, est adressé à la Cour de justice ainsi qu'à la commission des créanciers et il n'est nullement exclu que les créanciers individuels en aient aussi eu connaissance. Au surplus, le dépôt des rapports annuels d'activité des liquidateurs a chaque fois fait l'objet d'une publication dans la Feuille officielle suisse du commerce, informant les créanciers qu'ils avaient la faculté d'en prendre connaissance (art. 43 OCB). Faute de dénégation, on peut admettre que la partie demanderesse était suffisamment informée à ce sujet. Elle avait donc, plus d'une année avant le 6 janvier 1981, une connaissance suffisante des faits motivant son action pour lui permettre d'agir, sous réserve de la quotité du dommage examinée ci-dessous. c) Pour déterminer quand le demandeur a du dommage proprement dit une connaissance suffisante, au sens de l'art. 20 al. 1 LRCF, il s'impose d'appliquer les mêmes critères qu'à propos de la prescription des actions de droit privé, puisque la ratio legis est la même dans les deux domaines du droit. Selon la jurisprudence, le créancier connaît suffisamment

BGE 108 Ib 97 S. 100

le dommage lorsqu'il apprend, touchant son existence, sa nature et ses éléments, les circonstances propres à fonder et à motiver une demande en justice (ATF 100 II 342). Si l'ampleur du préjudice résulte d'une situation qui évolue, la prescription ne court pas avant le terme de cette évolution (ATF 93 II 503). La jurisprudence relative à cette notion de dommage résultant d'une situation qui évolue vise essentiellement des cas de préjudice consécutif à une atteinte à la santé de la victime dont il n'est pas possible de mesurer d'emblée l'évolution avec suffisamment de sécurité (ATF 96 II 41, ATF 93 II 502 s., ATF 92 II 4 s., ATF 89 II 404, 417, ATF 74 II 35); la formule utilisée permet cependant d'inclure d'autres cas où un acte illicite exerce sur le patrimoine un effet médiat dans une mesure qu'il n'est pas possible de prévoir avec assez de sécurité, sous réserve de l'hypothèse où le lésé subit "un préjudice d'emblée déterminable dans son élément essentiel" (ATF 92 II 8 lettre a). La jurisprudence n'autorise pas le créancier à différer sa demande jusqu'au moment où il connaît le montant absolument exact de son préjudice; en effet, il arrive que cette détermination ne soit pas possible et que le dommage doive être estimé selon l'art. 42 al. 2 CO; par ailleurs, le dommage est suffisamment défini, lorsque le créancier détient assez d'éléments pour lui permettre de l'apprécier (ATF 89 II 417 s., ATF 78 II 15, ATF 74 II 34, ATF 62 II 149, ATF 42 II 46). La doctrine se prononce de manière générale dans le même sens (cf. entre autres SPIRO, op.cit., p. 185 ss, spéc. 187 n. 15; W. SCHWANDER, Die Verjährung ausservertraglicher und vertraglicher Schadenersatzforderungen, thèse Fribourg 1963 p. 12 ss, spéc. 13 et 14; VON TUHR/PETER, p. 438 s.; VON BÜREN, Allg. Teil, p. 430 s.; OSER/SCHÖNENBERGER n. 12 ad art. 60; GUHL/MERZ/KUMMER, 7e éd., p. 177 s.; DESCHENAUX/TERCIER, La responsabilité civile, p. 195 s.). En application de ces principes généraux, la jurisprudence considère notamment que le créancier qui entend demander la réparation d'une perte qu'il subit dans une faillite ou un concordat par abandon d'actifs connaît suffisamment son préjudice lorsqu'il est informé de sa collocation dans la liquidation (ATF 97 II 410, ATF 87 II 300, ATF 43 II 64). En effet, il connaît ou peut connaître à ce moment-là le montant de l'inventaire, sa propre collocation dans la liquidation, ainsi que le dividende prévisible. Ces indications suffisent aussi pour fixer la valeur litigieuse dans les actions en contestation de l'état de collocation (ATF 93 II 85, ATF 82 III 95, ATF 81 III 76 et les arrêts cités). Cette solution tient équitablement compte des intérêts en présence; en effet, le créancier doit également des

BGE 108 Ib 97 S. 101

égards au débiteur et on peut raisonnablement exiger de lui qu'il agisse en justice dans le délai légal dès le

moment où il possède suffisamment d'éléments lui permettant de fixer le cadre de sa demande. Cette exigence se justifie aussi pleinement lorsque le créancier subit une perte dans une faillite ou un concordat par abandon d'actifs car, si l'on plaçait la "connaissance du dommage" au moment où le créancier connaît la répartition finale ou reçoit un acte de défaut de biens, on différerait sans intérêt majeur le début de la prescription, ce qui serait particulièrement sensible en cas de liquidation prenant beaucoup de temps.
En l'espèce, l'état de collocation est entré en force le 25 mai 1976 (art. 249, 250 LP). Les créanciers ont en outre été informés encore ultérieurement de la gestion par les publications relatives au dépôt des rapports d'activité pour les exercices 1976, 1977 et 1978. Ils avaient donc une connaissance suffisante de leur dommage plus d'un an avant le 6 janvier 1981, et le délai de l'art. 20 al. 1 LRCF était dès lors expiré à ce moment-là. Au demeurant, le fait que la BCI en liquidation concordataire a été en mesure, déjà en 1977 et 1978, d'agir contre la Confédération suisse en réparation du même préjudice, apparemment sans difficulté majeure pour chiffrer ce préjudice, confirme que l'on pouvait raisonnablement exiger des créanciers qu'ils présentent leur demande dans le délai prévu par l'art. 20 al. 1 LRCF. d) La partie demanderesse n'allègue pas en fait avoir tardé à agir sous l'effet d'une erreur de droit. Il n'y a dès lors pas lieu d'examiner si une telle erreur pourrait avoir une incidence sur le début de la prescription (cf. ATF 92 II 3, ATF 82 II 44 s.; SPIRO, op.cit. § 85, p. 186).

2. La demande apparaissant évidemment mal fondée, au regard de l'art. 20 al. 1 LRCF, elle peut être rejetée sans délibération publique (cf. ATF 103 II 224, 320, ATF 101 II 303, ATF 100 Ia 206).