Urteilskopf

112 Ib 353

58. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour civile du 16 septembre 1986 dans la cause Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Coeur contre Confédération suisse (action de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 3 Abs. 1 und 2 VG, Haftung der Eidgenossenschaft für die mit einem Verwaltungsverfahren verbundenen Kosten.

Art. 3 Abs. 1 VG begründet keine Haftung des Bundes für Schaden, der den Parteien durch die notwendigen Kosten eines Verwaltungsprozesses entsteht. Diesen Fall erfassen Spezialbestimmungen des Verfahrensrechts des Bundes - vorliegend Art. 64 VwVG, Art. 8 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren und Art. 159 OG -, die das Problem der Rückerstattung der unerlässlichen Kosten und Auslagen, insbesondere der Aufwendungen für Gutachten, regeln, welche den Parteien erwachsen sind (Art. 3 Abs. 2 VG).

Regeste (fr):
Art. 3 al. 1 et 2 LRCF, responsabilité de la Confédération pour les frais liés à une procédure administrative.

L'art. 3 al. 1 LRCF ne s'applique pas à la responsabilité de la Confédération du fait du dommage consécutif aux frais nécessaires engagés par les parties à une procédure administrative. Cette responsabilité est en effet régie par des dispositions spécifiques du droit de procédure fédéral - en l'espèce, l'art. 64 PA, l'art 8 de l'ordonnance du Conseil fédéral sur les frais et indemnités en procédure administrative et l'art. 159 OJ -, qui règlent le problème du remboursement des frais et débours indispensables, notamment des frais d'expertise, occasionnés aux parties (art. 3 al. 2 LRCF).

Regesto (it):
Art. 3 cpv. 1 e 2 LResp, responsabilità della Confederazione per le spese relative a una procedura amministrativa.

L'art. 3 cpv. 1 LResp non si applica alla Confederazione per quanto concerne il danno derivante dalle spese necessarie pagate dalle parti in una procedura amministrativa. Tale responsabilità è disciplinata infatti dalle disposizioni speciali del diritto processuale federale - nel caso concreto, l'art. 64 PA, l'art. 8 dell'ordinanza del Consiglio federale sulle tasse e spese nella procedura amministrativa, e l'art. 159 OG - che regolano il problema del rimborso delle spese e dei disborsi indispensabili, in particolare delle spese peritali, sostenuti dalle parti (art. 3 cpv. 2 LResp).

Sachverhalt ab Seite 354

BGE 112 Ib 353 S. 354

A.- Le 6 mars 1970, Téléverbier S.A. demanda à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFA; à l'époque Office fédéral de l'air) l'autorisation de transformer en champ d'aviation la place d'atterrissage en montagne de la Croix-de-Coeur. L'OFA accorda l'autorisation de construire par décision du 8 juillet 1971. En 1976, Téléverbier S.A. présenta, sur le plan cantonal, la demande d'autorisation de construire un altiport à la Croix-de-Coeur.

Cette demande donna lieu à des décisions cantonales, ainsi qu'à de nombreux recours.
Parallèlement, le 23 juillet 1976, l'Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Coeur ainsi que divers propriétaires de chalets dans la région demandèrent à l'OFA de reconsidérer sa décision du 8 juillet 1971 autorisant la construction du champ d'aviation. Ils invoquaient notamment l'entrée en vigueur, après l'octroi de l'autorisation, de nouvelles dispositions légales, dans la loi sur la navigation aérienne et son ordonnance, ainsi que dans la loi sur la protection des eaux et son ordonnance. L'OFA ayant refusé de reconsidérer sa décision, les 15 septembre et 8 octobre 1976, les requérants recoururent au Département fédéral des transports et communications et de l'énergie (DFCTE), qui rejeta le recours par décision du 31 juillet 1980. Les requérants formèrent contre cette décision un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. A la requête des autorités valaisannes, le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherches pour l'industrie, la construction et les arts et métiers (EMPA) avait établi, en 1977, une expertise acoustique concernant les nuisances (bruit) que pourrait entraîner l'exploitation de l'aérodrome de la Croix-de-Coeur. Dans le cadre de leur recours au Tribunal fédéral, les requérants critiquèrent cette expertise.

B.- Le Tribunal fédéral admit les recours dans la mesure où ils étaient recevables, par arrêt du 19 octobre 1983, annula la décision du 31 juillet 1980, renvoya la cause au Département pour nouvelle décision dans le sens des considérants et alloua aux recourants une indemnité de 2'000 fr. à titre de dépens, à la charge de la Confédération. Le 6 février 1984, le Département annula la décision des 15 septembre/8 octobre 1976 de l'OFA, dit que celui-ci était tenu d'entrer en matière sur les demandes de reconsidération de sa décision du 8 juillet 1971, puis de prendre une nouvelle décision au fond, dans le sens des considérants, et alloua aux recourants

une indemnité de 1'500 fr. à titre de dépens, à la charge de Téléverbier S.A. Le 17 juillet 1984, Téléverbier S.A. informa l'OFA qu'elle renonçait à la réalisation de l'altiport de la Croix-de-Coeur. Le 30 août 1984, l'OFA déclara sans objet l'autorisation de construire l'altiport de la Croix-de-Coeur octroyée à Téléverbier S.A. le 8 juillet 1971.

C.- Le 7 novembre 1984, l'Association pour la sauvegarde de la région de la Croix-de-Coeur et 12 autres demandeurs ont déposé auprès du Département fédéral des finances et des douanes une demande de dommages-intérêts contre la Confédération, en invoquant des manquements graves et des violations de la loi commis par l'OFA, le DFCTE et l'EMPA dans le cadre de l'affaire de l'aérodrome de la Croix-de-Coeur. Ils réclamaient une indemnité de 256'032 fr. 35, correspondant aux frais en relation directe avec les procédures engagées pour faire respecter le droit, à la suite de fautes et négligences graves incombant à l'administration. Le 1er mai 1985, le Conseil fédéral a conclu au rejet de la demande. Les demandeurs ont alors ouvert devant le Tribunal fédéral, selon l'art. 116 lettre c OJ, une action de droit administratif concluant au paiement par la Confédération suisse de 256'032 fr. 35. Le Tribunal fédéral a rejeté les conclusions des demandeurs.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. a) Pour le dommage correspondant aux frais engagés dans le cadre des procédures conduites par les demandeurs sur le plan fédéral, seuls entrent en considération les prétendus manquements ou actes illicites qui sont en relation de causalité adéquate avec ces procédures. Or cette condition ne peut être remplie que par le refus de l'OFA, signifié aux requérants en septembre et octobre 1976, d'ouvrir une procédure de reconsidération de l'autorisation de construire, et par la décision du DFTCE du 31 juillet 1980 rejetant le recours interjeté contre

ce refus. Aux termes de l'art. 3 al. 2 de la loi fédérale sur la responsabilité (LRCF), lorsque la responsabilité pour des faits déterminés est prévue dans des actes législatifs spéciaux, la responsabilité de la Confédération est régie par ces dispositions.

BGE 112 Ib 353 S. 356

Au cas particulier, le problème de la réparation du dommage causé à une partie par les frais liés à des procédures telles que celles que les demandeurs ont conduites contre le refus de l'OFA et la décision sur recours du DFTCE est réglé par des dispositions légales spécifiques de droit fédéral. Pour les frais afférents à la procédure engagée contre la décision de l'OFA, il s'agit des art. 64 de la loi sur la procédure administrative (PA) et 8 de l'ordonnance du Conseil fédéral sur les frais et indemnités en procédure administrative. Quant aux frais liés à la procédure de recours de droit administratif au Tribunal fédéral, ils sont régis par l'art. 159 OJ et le tarif pour les dépens alloués à la partie adverse dans les causes portées devant le Tribunal fédéral, spécialement ses art. 2 à 4 et 6 et 7. Ces dispositions prévoient de quelle façon et dans quelle mesure les parties sont indemnisées pour les frais qui leur ont été causés. Elles règlent notamment le problème du remboursement des frais et débours indispensables occasionnés aux parties (cf. GRISEL, Traité de droit administratif, p. 847-849). Elles sont ainsi seules applicables, à l'exclusion de l'art. 3 al. 1 LRCF, à la responsabilité de la Confédération du fait du dommage consécutif aux frais nécessaires engagés par les parties à une procédure administrative. Indépendamment même de l'existence de l'art. 3 al. 2 LRCF, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion, dans une cause concernant la responsabilité des cantons pour les actes de leurs fonctionnaires, de relever qu'en matière civile et pénale le droit aux dépens relève de la procédure (arrêt G. c. canton de Berne, du 2 mars 1979, consid. 5, avec référence aux arrêts ATF 81 II 543 et 71 II 189 s. et à la doctrine: GULDENER, Bundesprivatrecht und kantonales Zivilprozessrecht, RDS 1961 II p. 60 s., et Schweizerisches Zivilprozessrecht, 3e éd., p. 408; VOYAME, Droit privé fédéral et procédure civile cantonale, RDS 1961 II p. 109; STRÄULI/MESSMER, ZPO, n. 1 ad par. 68; WALDER/BOHNER, Zivilprozessrecht, 3e éd., p. 415; cf. aussi EGLI, L'activité illicite du juge, cause de responsabilité pécuniaire à l'égard des tiers, in Hommage à Raymond Jeanprêtre, p. 25). Le même principe doit s'appliquer en matière administrative. Ainsi que le relève l'arrêt précité, la partie qui triomphe doit certes se contenter de dépens tarifés, mais elle est dispensée d'établir la faute de son adversaire et l'étendue exacte de son dommage; en matière administrative, si l'adversaire est une autorité publique fédérale, la partie est dispensée de devoir démontrer l'illicéité de la décision attaquée; la réglementation des

BGE 112 Ib 353 S. 357

dépens repose sur des considérations pratiques et la recherche d'un équilibre entre des intérêts divergents; cet équilibre se trouverait compromis si la décision sur les dépens ne liquidait pas les prétentions des parties et laissait la porte ouverte à une action civile ou de droit administratif ultérieure. Au demeurant, les dispositions fédérales susmentionnées sur les dépens permettent à la partie qui obtient gain de cause d'obtenir le remboursement de tous les "frais indispensables" qui lui ont été occasionnés. Cette notion large englobe les démarches avant procès, lorsqu'elles sont nécessaires à la préparation de la procédure (cf. l'arrêt G. c. canton de Berne, consid. 5; pour la procédure zurichoise, qui laisse à l'appréciation du juge la fixation des dépens, cf. STRÄULI/MESSMER, ZPO, n. 2 ad par. 69). La présente demande doit dès lors être rejetée en tant qu'elle concerne les frais liés aux actes et décisions incriminés de l'OFA et du DFTCE.

4. Les prétentions relatives aux frais liés à l'expertise de l'EMPA doivent être rejetées pour les mêmes raisons. D'une part, le problème des frais de cette expertise a été réglé dans le cadre de la procédure cantonale. D'autre part, les frais engagés pour contester et critiquer cette expertise, à savoir les frais dont le remboursement est réclamé dans le présent procès, l'ont été dans le cadre de la procédure fédérale qui a abouti à l'arrêt du

Tribunal fédéral du 19 octobre 1983: d'abord à l'appui du recours au Tribunal fédéral, puis durant l'instruction de ce recours. Il s'agit donc, comme pour les dépenses liées aux décisions de l'OFA et du DFTCE, de frais dont le remboursement éventuel est entièrement réglé par les dispositions de lois fédérales de procédure, soit la loi d'organisation judiciaire et la loi sur la procédure administrative, dispositions qui recouvrent également les frais d'expertise indispensables à la défense de la cause. Une action fondée sur la loi sur la responsabilité de la Confédération est dès lors exclue pour ces frais, et la demande doit être rejetée sur ce point aussi.