Urteilskopf

86 I 60

12. Extrait de l'arrêt du 11 mars 1960 dans la cause Steiner et Fabriques de tabac réunies SA contre Confédération suisse.
Regeste (de):
Art. 110 OG und Art. 10 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 (BBVG). Zuständigkeit des Bundesgerichts (Erw. 1).

Art. 34 Abs. 2 und Art. 66 Abs. 3 BZP. Die Frage der Verjährung oder Verwirkung ist im Bereich des öffentlichen Rechts von Amtes wegen zu prüfen (Erw. 2).

Art. 26 BB VG. Übergangsrecht: Die Klage ist gegen den Bund zu richten (Erw. 3).

Art. 11 Abs. 1 Ziff. 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 9. Dezember 1850, Art. 20 BB VG. Die einjährige Frist kann weder unterbrochen noch zum Stillstand gebracht werden (Erw. 4 und 5).

Regeste (fr):
Art. 110 OJ et 10 LRCF. Compétence du Tribunal fédéral (consid. 1).

Art. 34 al. 2 et 66 al. 3 PCF. Examen préalable de la prescription ou péremption; cette question se soulève d'office en matière de droit public (consid. 2).

Art. 26 LRCF. Droit transitoire: L'action doit être intentée contre la Confédération (consid. 3).

Art. 11 al. 1 ch. 1 de la loi fédérale du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, art. 20 LRCF. Le délai d'un an fixé par chacune de ces dispositions légales ne peut être ni interrompu, ni suspendu (consid. 4 et 5.

Regesto (it):
Art. 110 OG e 10 Legge federale sulla responsabilità (LRCF). Competenza del Tribunale federale (consid. 1).

Art. 34 cp. 2 e 66 cp. 3 PCF. Esame preliminare della prescrizione o perenzione: la questione dev'essere sollevata d'ufficio in materia di diritto pubblico (consid. 2).

Art. 26 LRCF. Diritto transitorio: l'azione dev'essere promossa contro la Confederazione (consid. 3).

Art. 11 cp. 1 num. 1 della LF 9 dicembre 1850 sulla responsabilità delle autorità e dei funzionari federali, art. 20 LRCF. Il termine di un anno stabilito in ognuno di questi disposti legali non può essere nè interrotto nè sospeso (consid. 4 e 5).

Sachverhalt ab Seite 61

Résumé des faits:

A.- Se fondant sur le résultat de recherches scientifiques faites par Pierre Steiner, docteur en médecine, la société anonyme Fabriques de tabac réunies a entrepris, dès le 5 août 1953, des démarches auprès du Service fédéral de l'hygiène publique aux fins d'obtenir l'autorisation de lancer sur le marché des cigarettes contenant une certaine quantité de vitamine PP ajoutée au tabac et mentionnée pour l'acheteur. La requérante fut invitée à produire le certificat qu'exige l'art. 20 ODA. La Commission fédérale de l'alimentation examinait alors s'il y avait lieu de proposer au Conseil fédéral d'interdire l'adjonction de vitamines à certaines denrées (Genussmittel), telles que le tabac. C'est comme membre de cette commission que le Dr Fleisch, professeur à l'Université de Lausanne, prit part aux expériences et discussions qui aboutirent à la promulgation premièrement d'un arrêté du 27 janvier 1956, par lequel le Conseil fédéral, modifiant l'art. 9 ODA, conféra au Département fédéral de l'intérieur le pouvoir de réglementer notamment l'adjonction de vitamines aux denrées alimentaires et, secondement, d'une ordonnance du 23 mai 1957, par laquelle le département prénommé interdit l'addition de vitamines au tabac et l'enrichissement de cette denrée en vitamines. Entre temps, le 25 juin 1955, le Service fédéral de l'hygiène publique avait refusé l'autorisation demandée par les Fabriques de tabac réunies SA, vu le résultat des recherches faites et les décisions prises par la Commission fédérale de l'alimentation. Le 27 septembre 1957, le Département fédéral de l'intérieur rejeta un recours que les Fabriques de tabac réunies avaient formé devant lui contre la décision du 25 juin 1955.

B.- Les Fabriques de tabac réunies SA et le Dr Steiner estimèrent que le professeur Fleisch leur avait porté préjudice en faisant interdire, par ses interventions, la vente

de cigarettes additionnées de vitamines et qu'ils avaient droit à des dommages-intérêts. Ils lui firent tout d'abord notifier chacun plusieurs commandements de payer successifs. Puis, par deux mémoires du 30 août 1958, ils présentèrent séparément au Conseil fédéral, selon l'art. 43 de la loi fédérale du 9 décembre 1850 sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération (en abrégé: LRF), une demande de dommages-intérêts contre le professeur Fleisch et requirent le Conseil fédéral de donner son adhésion. Le 28 mai 1959, le Département fédéral des finances contesta les deux demandes au nom de la Confédération, selon l'art. 20 al. 3 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (en abrégé: LRCF).

C.- Le 24 juin 1959, les Fabriques de tabac réunies et le Dr Steiner ouvrirent chacun, devant le Tribunal fédéral, une action en dommages-intérêts contre la Confédération suisse.

D.- Préliminairement, la Confédération a opposé la prescription et conclu au rejet des deux demandes. Le Tribunal fédéral a fait droit à ces conclusions.

Erwägungen

Extrait des motifs:

1. Les deux actions, ouvertes contre la Confédération en tant que responsable des actes d'un de ses fonctionnaires, sont des réclamations fondées sur le droit public qui ressortissent à la compétence du Tribunal fédéral en

vertu de l'art. 110 OJ (RO 81 I 165; art. 10 LRCF).

2. A la requête de la défenderesse, il a été décidé que la question de la péremption ou de la prescription des deux actions serait examinée préalablement et séparément du fond (art. 30 al. 1, 34 al. 2 et 66 al. 3 PCF). En matière de droit public, le Tribunal fédéral examine d'office la péremption aussi bien que la prescription (RO 73 I 128 consid. 1).

BGE 86 I 60 S. 63

3. Les deux demandes d'indemnité contre le professeur Fleisch ont été portées devant le Conseil fédéral le 1er septembre 1958, à savoir sous l'empire de la loi fédérale du 9 décembre 1850. Elles étaient encore pendantes, le 1er janvier 1959, lorsque la nouvelle loi du 14 mars 1958 est entrée en vigueur. Selon l'art. 26 de cette loi, la Confédération répond seule du dommage qui aurait été causé sans droit par un fonctionnaire, même avant cette entrée en vigueur. Par conséquent les deux actions ont été, à bon droit, intentées contre la Confédération.

4. Selon l'art. 20 LRCF, les actions en dommagesintérêts doivent être portées au préalable devant l'autorité administrative fédérale dans le délai d'un an dès la connaissance du dommage. L'art. 11 LRF fixait un délai identique pour les soumettre tout d'abord au Conseil fédéral. Cependant, les conséquences que chacune de ces lois attache à l'inobservation du délai sont formulées dans des termes différents. Or les parties demanderesses prétendent avoir interrompu le délai d'un an par les commandements de payer successifs qu'elles ont fait notifier au fonctionnaire dont les fautes prétendues leur auraient porté préjudice. La Confédération, au contraire, soutient que le délai légal ne saurait être interrompu, ni prorogé par des poursuites. Il convient, dès lors, en principe, de rechercher laquelle, de l'ancienne ou de la nouvelle loi, s'applique, supposé que les solutions qui en découlent sur le point litigieux soient différentes. L'art. 26 al. 2 LRCF dispose que la Confédération répond aussi selon la loi nouvelle du dommage causé avant l'entrée en vigueur de cette loi, à condition qu'il n'y ait ni prescription, ni péremption en vertu de l'art. 20. Il semble donc que l'art. 20 LRCF règle la prescription ou la péremption d'une demande préalable qui, comme celle dont il s'agit en l'espèce, présentée au Conseil fédéral avant le 1er janvier 1959, était encore pendante à cette date. Cette question, toutefois, peut rester ouverte et il n'est pas nécessaire de rechercher laquelle, de l'ancienne ou de la

BGE 86 I 60 S. 64

nouvelle loi, s'applique touchant l'interruption ou la prorogation du délai légal d'un an, car, malgré la divergence de leur lettre, ces deux lois imposent, sur ce point, une solution identique.

5. Tandis que l'art. 20 LRCF dispose que la responsabilité de la Confédération s'éteint (erlischt), si le lésé n'introduit pas sa demande (Begehren) dans l'année à compter du jour où il a eu connaissance du dommage, l'art. 11 LRF porte que l'action contre les fonctionnaires se prescrit (verjährt) si la partie lésée n'a pas déposé de plainte dans le délai d'un an à partir du même jour. Selon l'art. 20 LRCF, il y a donc extinction de l'obligation; selon l'art. 11 LRF, prescription de l'action.
La doctrine distingue entre la péremption, d'une part, qui entraîne la déchéance du droit lui-même, faute d'exercice dans un délai donné (Verwirkung, Präklusion, Befristung) et, d'autre part, la prescription (Verjährung) de l'action, qui prive le créancier de la possibilité de faire valoir sa créance contre la volonté du débiteur. On peut admettre que, en cas de prescription, les intérêts des parties sont seuls en cause, de sorte que la loi permet, au créancier et au débiteur soit d'interrompre le délai par certains actes, soit de renoncer aux conséquences qu'entraîne son inobservation. Dans le cas de péremption, en revanche, par une mesure d'ordre public ou simplement afin d'assurer plus de sécurité au droit, en limitant les effets d'un régime particulier qui déroge au régime normal, le législateur impose généralement, dans l'intérêt du débiteur, un délai que les parties

ne peuvent en principe proroger et prévoit que, lorsque le titulaire n'exerce pas son droit, il en est déchu par le seul écoulement du délai. En matière de droit public, où la prescription s'applique d'office aussi bien que la péremption, la différence entre ces deux institutions est moins accusée (FORSTHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1958, t. I, p. 178). La terminologie, du reste - prescription ou péremption -, n'est pas fixée d'une manière définitive. Ainsi le

BGE 86 I 60 S. 65

Code fédéral des obligations n'use jamais du terme: péremption (Verwirkung; RO 62 II 154, lit. c). Pour déterminer si un délai fixé par la loi peut être interrompu ou prorogé, ou au contraire s'il est péremptoire, on ne saurait, surtout s'il s'agit de textes légaux qui ne sont pas récents, se fonder sur le fait que le législateur utilise ou non ce terme (REGELSBERGER, Pandekten, Leipzig 1893, t. I, p. 463). Il convient d'examiner pour chaque disposition légale si le délai fixé est un délai de prescription ou de péremption (BECKER, Remarques préliminaires sur les art. 127 à 142 CO, note 3) et notamment quels sont les actes par lesquels la loi permet d'intervenir pour éviter les conséquences qu'elle attache à l'écoulement du temps. Le Code fédéral des obligations, par exemple, règle la prescription proprement dite par deux dispositions distinctes: dans l'une, il se borne à fixer la durée du délai, qui est variable suivant les cas (art. 127, 128, 60 et 67); dans l'autre (art. 135, disposition commune aux délais que fixent les articles précités), il ordonne que la prescription sera interrompue par certains actes du créancier comme du débiteur, actes qu'il énumère (cf. art. 46 et 100 LCA, 44 al. 1 et 2 LA, art. 9 LT et son interprétation: RO 73 I 131 consid. 3). Au contraire, dans l'art. 11 LRF, le législateur use d'une formule bien différente. En disposant que l'action se prescrit lorsque la partie lésée n'a pas porté plainte auprès du Conseil fédéral dans le délai d'un an à partir du jour où elle a eu connaissance du dommage, la loi règle simultanément deux points: d'une part elle fixe le délai et, d'autre part, elle définit le seul moyen d'éviter la prescription, qui est de porter plainte auprès du Conseil fédéral. Ni dans cette disposition, ni ailleurs dans la loi, il n'est question de suspendre ou d'interrompre le délai au moyen d'autres actes, tels que poursuites ou reconnaissance par le débiteur. Le texte de la loi est précis: il y a prescription si, dans le délai fixé, la plainte n'a pas été portée devant le Conseil fédéral. En réalité, si l'action n'est pas intentée dans ce

BGE 86 I 60 S. 66

délai, le droit de la partie lésée est caduc. Les motifs qui, à cet égard, ont inspiré le législateur de 1850 apparaissent d'ailleurs clairement. Il a voulu protéger les fonctionnaires (cf. art. 43) et, en outre, assurer un contrôle efficace de l'administration sur les demandes de dommages-intérêts; à cette fin, il a soumis le droit de réclamation à des délais à la fois brefs et péremptoires (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, année 1951, fascicule 21, no 25). L'art. 20 LRCF remplace l'art. 11 LRF. Concernant le second délai, celui dans lequel le lésé doit introduire devant le juge l'action proprement dite, après que l'autorité administrative a été saisie, la loi précise qu'il s'agit d'un délai de péremption de l'action. Touchant le premier délai, dans lequel la demande d'indemnité doit être portée devant l'administration fédérale, l'art. 20 LRCF ne prévoit pas, comme le fait l'art. 11 LRF, que, par l'inobservation du délai, l'action est prescrite ou périmée. Disposant que la responsabilité de la Confédération s'éteint si le lésé n'introduit pas sa demande dans le délai fixé, le législateur statue la déchéance du droit lui-même, c'est-à-dire l'extinction de la créance et de l'obligation. Il s'est écarté par conséquent de la notion de la prescription de l'action. En outre l'art. 20 LRCF précise, comme le fait l'art. 11 LRF, que le seul moyen d'éviter la déchéance est d'introduire la demande. Il n'est pas question de suppléer cet acte nettement défini par d'autres procédés, tels que la notification d'un commandement de payer à la Confédération ou à un fonctionnaire. Ce caractère péremptoire du délai, en cas de réclamation pécuniaire

contre la Confédération, est justifié par les intérêts de l'administration. Le chapitre VI de la nouvelle loi, dans lequel figure l'art. 20, a pour titre: "Prescription et péremption". Les parties demanderesses en concluent que ce chapitre institue des délais de l'une et l'autre espèce. Mais il n'en reste pas moins qu'il faut, dans chaque cas, déterminer la nature exacte des délais fixés et que celui d'un an, institué par

BGE 86 I 60 S. 67

l'art. 20 al. 1 est péremptoire, comme on l'a montré plus haut. Il est vrai que, lors des débats relatifs à la loi de 1958, le rapporteur du Conseil national a proposé - avec succès - de porter de cinq à dix ans le délai absolu de l'art. 20 al. 1, "ceci par analogie avec l'art. 60 CO" (Bull. sten. CN, 1957 III, p. 833). On n'en saurait toutefois conclure avec les parties demanderesses que le législateur a voulu faire des délais fixés par l'art. 20 al. 1 de véritables délais de prescription, comme l'est celui de l'art. 60 CO; on ne peut voir, dans la déclaration alléguée, plus qu'une simple assimilation par la durée de délais distincts par leur nature. Les parties demanderesses voudraient aussi tirer argument de l'art. 26 al. 2 LRCF, lequel dispose que, pour les demandes en suspens lors de l'entrée en vigueur de la loi, la responsabilité de la Confédération ne naît que "s'il n'y a ni prescription, ni péremption en vertu de l'art. 20". Vu ce texte, on pourrait penser effectivement que le législateur a fait une distinction entre le second délai de l'art. 20 - qui expressément, selon la teneur de l'art. 20 al. 3, est un délai de péremption - et le premier délai qui, aux termes de l'art. 26 al. 2, serait un délai de prescription. Cependant, l'emploi de ce dernier terme ne serait guère conforme à la doctrine, ni à la terminologie du Code fédéral des obligations et des lois qui s'y réfèrent. L'art. 20 al. 1, en effet, dispose expressément que l'obligation est éteinte et non pas que l'action est prescrite. Il se distingue donc très nettement de l'art. 60 CO. Toutefois, on l'a dit plus haut, la terminologie n'est pas encore bien fixée, surtout en droit public. Dès lors, le terme de prescription pourrait s'appliquer à la déchéance instituée par l'art. 20 al. 1, tandis que celui de péremption aurait un sens plus restreint, parce qu'il s'agit de la péremption de l'action. Quoi qu'il en soit, du reste, le premier de ces termes n'implique nullement que le délai puisse être interrompu et notamment qu'il puisse l'être par les procédés qu'énumère l'art. 135 CO. Au contraire, l'art. 20 al. 1 LRCF dispose expressément que

BGE 86 I 60 S. 68

le seul moyen d'éviter la déchéance c'est d'introduire la demande. Par ce fait, la prescription dudit art. 20 al. 1 diffère et des cas de prescription du Code fédéral des obligations, pour lesquels l'art. 135 CO est applicable, et de ceux des art. 21 et 23 LRCF, auxquels certaines dispositions dudit code s'appliquent aussi en vertu d'une règle expresse (art. 7, 8 et 9 LRCF). Que l'art. 135 CO soit aussi de ce nombre ou non, peu importe; en tout cas - et la loi l'indique d'une manière très précise - le renvoi au Code fédéral des obligations ne concerne que les réclamations de la Confédération contre un fonctionnaire, non pas celles du lésé contre la Confédération, lesquelles sont réglées de façon complète par les art. 3 ss. LRCF. En conséquence, l'art. 20 LRCF a confirmé la règle de l'art. 11 LRF, suivant laquelle le seul moyen d'éviter la déchéance ou la prescription est d'introduire la demande en temps utile, devant l'autorité que désigne la loi. 6 à 10. - ...