Urteilskopf

88 II 439

62. Arrêt de la Ie Cour civile du 11 décembre 1962 dans la cause Godel contre Maudry et consorts.
Regeste (de):
Eisenbahnunfall, an dem Beamte sowie Arbeiter beteiligt sind, welche den SBB durch eine Privatunternehmung zur Verfügung gestellt worden sind.

1. Der Träger eines Amtes, das in dem vom Bundesrat aufgestell

ten Verzeichnis aufgeführt ist, haftet als Beamter gemäss den spezialgesetzlichen Vorschriften (Erw. 1).

2. Intertemporales Recht (Art. 26 VG) (Erw. 1).

3. Die vorgängige Klage beim Bundesrat gemäss dem aVG vom 8. Dezember 1850 ist bundesrechtliche Prozessvoraussetzung und zugleich das einzige Mittel zur Abwendung der Anspruchsverjährung (Erw. 1).

4. Dem Spezialgesetz über die Verantwortlichkeit der Bundesbeamten untersteht, wer tatsächlich, wenn auch nur vorübergehend, eine dem Bund obliegende öffentlich

Regeste (fr):
Accident de chemin de fer dans lequel sont impliqués des fonctionnaires et des ouvriers mis à la disposition des Chemins de fer fédéraux par des entreprises privées.

1. Le titulaire d'une fonction figurant dans l'état dressé par le Conseil fédéral répond, en qualité de fonctionnaire, selon les règles de la loi spéciale (consid. 1).

2. Droit intertemporel (art. 26 LRCF) (consid. 1).

3. Dans l'ancienne loi fédérale sur la responsabilité civile des fonctionnaires du 9 décembre 1850, la plainte préalable au Conseil fédéral est à la fois une condition de recevabilité de droit fédéral et le seul moyen d'éviter la prescription (consid. 1).

4. La loi spéciale sur la responsabilité des fonctionnaires de la Confédération s'applique à toute personne qui exécute en fait temporairement une tâche de droit public incombant à la Confédération, qu'elle soit au service d'un tiers ou de l'Etat (consid. 2).

5. Le contrat de "location de personnel" fait naître entre l'employeur secondaire et l'employé des relations contractuelles ou quasi contractuelles. Si cet employeur est la Confédération, l'employé répond du dommage qu'il lui cause directement en violant ses devoirs de service par négligence grave (art. 8 LRCF). In casu, faute légère, vu les circonstances (consid. 3).

Regesto (it):
Infortunio ferroviario nel quale sono implicati funzionari e operai messi a disposizione da imprese private alle ferrovie federali.

1. Il titolare di una delle funzioni annoverate nell'elenco compilato dal Consiglio federale risponde, in qualità di funzionario, secondo le regole della legge speciale (consid. 1).

2. Diritto intertemporale (art. 26 LRCF) (consid. 1).

3. Nella vecchia legge federale 9 dicembre 1850 sulla risponsabilità delle autorità e dei funzionari federali, l'azione preliminare al Consiglio federale era nel contempo condizione di ricevibilità di diritto federale e unico mezzo per evitare la prescrizione (consid. 1).

4. La legge speciale sulla responsabilità dei funzionari della Confederazione si applica a qualsiasi persona che adempie di fatto, anche solo temporaneamente, un compito di diritto pubblico incombente alla Confederazione; che detta persona sia al servizio di un terzo o dello Stato è irrilevante (consid. 2).

5. Il contratto di "locazione di personale" fa sorgere tra il datore di lavoro secondario e l'impiegato dei rapporti contrattuali o quasi contrattuali. Se questo datore di lavoro è la Confederazione, l'impiegato risponde del danno che le causa direttamente violando i suoi doveri di servizio per negligenza grave (art. 8 LRCF). Nella fattispecie, colpa lieve, avuto riguardo alle circostanze (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 440

BGE 88 II 439 S. 440

A.- En vertu d'un contrat-type, certaines entreprises privées mettent à la disposition des Chemins de fer fédéraux (CFF) des ouvriers non qualifiés, qu'elles continuent à rémunérer. Les CFF leur versent le salaire, augmenté de divers suppléments, touchant notamment la responsabilité civile et l'assurance accidents professionnels. Ils employèrent ainsi Charles Godel, au service de Gaiani frères à Payerne, et Elie Maudry, engagé sur leur demande par Rusconi frères à Renens. Maudry avait déjà travaillé sur la ligne de la Broye; simple manoeuvre, mais zélé, il se vit attribuer le rôle d'un chef d'équipe, vu son esprit d'initiative; il était aux ordres d'agents qualifiés des CFF, dont il ne reçut aucune instruction sur la circulation des trains.

BGE 88 II 439 S. 441

Le 18 octobre 1957, le service des enclenchements de la gare de Payerne chargea Maudry de transporter et déposer des socles de signaux le long de la voie de la Broye. Le 22 octobre, Maudry demanda à cet effet un tracteur et un wagon au commis Gilbert Ennesser, remplaçant du chef de gare de Moudon. Il indiqua comme trajet Moudon-Bressonnaz, mais ne mentionna pas Ecublens, la station suivante. Sans demander d'autres précisions, Ennesser mit à disposition les deux véhicules, de 13 h. à 13 h. 40, soit entre les trains ordinaires s'arrêtant à Bressonnaz à 12 h. 37 et à 13 h. 57. Il savait qu'un train spécial dit "de meulage" circulerait dans cet intervalle d'Ecublens à Bressonnaz. Il annonça le nouveau convoi à Robert Magnin, commis fonctionnant comme chef de gare dans cette dernière station. Celui-ci, connaissant l'arrivée du train de meulage, posa côté Ecublens, entre les rails, un signal interdisant absolument le passage dans les deux sens ("cible" des art. 162 et 163 du règlement des signaux).
Affichant sur sa casquette de travail la roue ailée des CFF ou un insigne ressemblant, Maudry prit vers 13 h. la direction du convoi, accompagné de quatre camarades, dont Godel, et de l'ouvrier de station Albert Perret, titulaire d'un permis de conduire le tracteur de Moudon à Bressonnaz. Ce dernier avait reçu sa mission d'Ennesser, qui toutefois ne lui avait remis ni feuille de marche écrite ni renseignements sur le train de meulage; il connaissait les règlements sur la circulation des trains et les signaux; il crut que Maudry était un agent des CFF. Le convoi circula sans tenir compte de divers signaux, qui ne concernaient pas sa marche. Après l'avoir fait arrêter à deux ou trois reprises pour déposer des socles, Maudry décida de pousser au-delà de Bressonnaz. Mais arrivé à cette gare, il vit le signal placé par Magnin. Celui-ci prenait sa pause, laissant la gare déserte. Maudry

descendit du tracteur et enleva la cible fichée en terre entre les rails, bien qu'il sût qu'elle interdisait au convoi de dépasser Bressonnaz. Puis il fit signe à Perret d'avancer. Celui-ci

ne formula aucune objection et obtempéra à l'injonction.
Entre Bressonnaz et Ecublens, peu après la sortie du tunnel de Brivaux, le convoi entra en collision avec le train de meulage. Charles Godel fut tué.

B.- Le 22 octobre 1959, veuve Marie Godel a actionné Perret et Maudry. Elle leur réclamait solidairement 34 515 fr. 13 en réparation du dommage et du tort moral éprouvés. Les défendeurs ont conclu à libération, Maudry demandant en outre que, le cas échéant, Perret et les CFF le déchargent de sa responsabilité. Evoqués à garantie, les CFF ont conclu au rejet de l'action récursoire et, reconventionnellement, à ce que Maudry réparât le dommage qu'ils ont subi. (D'autres conclusions furent prises, qui mettent en cause à la fois les parties susmentionnées et d'autres personnes; elles ne sont plus litigieuses.) Le 21 mai 1962, la Cour civile du Tribunal cantonal du canton de Vaud a condamné Maudry et Perret à payer solidairement à dame Godel chacun: a) 750 fr. pour frais funéraires;
b) 500 fr. en réparation de la perte de soutien non couverte par la Caisse nationale; c) 1000 fr. à titre de réparation du tort moral.
Toutes autres et plus amples conclusions ont été rejetées, notamment l'action en dommages-intérêts des CFF.

C.- Ont été formés contre ce jugement:
a) un recours principal par lequel dame Godel reprend ses conclusions contre Perret et Maudry, à concurrence de 34 268 fr. 90; b) un recours principal de Perret, tendant à sa libération complète des fins de la demande de dame Godel; c) un recours principal des CFF, qui persistent à réclamer 47 661 fr. 95 à Maudry; d) un recours joint par lequel Maudry conclut à libération contre la demanderesse et, subsidiairement, persiste dans son action récursoire contre les CFF. Chaque intimé a conclu au rejet du recours qui le concerne.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Tant la loi du 9 décembre 1850 (art. 2) que celle du 14 mars 1958 (art. 1er LRCF) visent les fonctionnaires de la Confédération. En vertu de l'art. 1er al. 2 StF, le Conseil fédéral dresse l'état des fonctions dont les titulaires ont qualité de fonctionnaires. Cet état, objet de l'arrêté du Conseil fédéral du 3 septembre 1954, approuvé par l'arrêté fédéral du 14 mars 1955, range parmi les fonctionnaires les ouvriers de station des CFF (art. 5 ch. 8). Le jugement attaqué constate que Perret est ouvrier de station; cela est du reste attesté dans la lettre que le directeur du Ier arrondissement des CFF a adressée le 25 novembre 1957 à l'Office fédéral des transports. Il s'ensuit que Perret, fonctionnaire, est soumis aux lois spéciales sur la responsabilité. Cela est confirmé, pour la loi nouvelle, par l'art. 19 du Règlement des fonctionnaires II, du 10 novembre 1959, sur les rapports de service des fonctionnaires des CFF, - pour la loi ancienne, par le Message du Conseil fédéral à l'appui d'un projet de loi sur le statut des fonctionnaires fédéraux, du 18 juillet 1924, FF 1924 II p. 108. La loi spéciale vise

également le cas où le lésé est un autre fonctionnaire dans l'exercice de sa fonction (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 1930 no 18 p. 33; IMHOF, Das öffentliche Dienstverhältnis, RDS 1929 p. 354 a). De par l'art. 26 LRCF, la loi nouvelle s'applique aux dommages causés avant son entrée en vigueur, le 1er janvier 1959, sauf si une demande d'autorisation a été formée et une décision prise à son sujet (al. 4 et 5). Tel n'est pas le cas en l'espèce. En conséquence, la loi nouvelle s'applique. Si l'action est prescrite ou périmée en vertu de l'art. 20, elle doit être rejetée (cf. art. 26 al. 2). Dans le cas contraire, elle ne pouvait être dirigée que contre la Confédération (art. 3 al. 3). L'action dirigée contre Perret doit donc être rejetée de toute façon. Il en irait de même si la loi ancienne s'appliquait. Vu

l'absence d'une demande d'autorisation, l'action est en effet irrecevable et, de plus, prescrite. En premier lieu, de par l'art. 43 al. 1 de cette loi, la plainte préalable au Conseil fédéral est une condition de recevabilité de droit fédéral; la "gestion illégale", cause de la prétention, recouvre la notion d'acte ou d'omission illégal de l'art. 7 (RO 2 p. 515 consid. 6; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 1944 5 no 12 p. 32; 1953 no 105 p. 199). En second lieu, l'action est prescrite, car la personne lésée n'a pas porté plainte dans le délai d'un an à partir du jour où elle a eu connaissance du dommage (art. 11 al. 1 ch. 1 de la loi de 1850). Or la plainte au Conseil fédéral était le seul moyen d'éviter la prescription selon le texte précis de la loi; l'ouverture d'action devant la juridiction vaudoise était inopérante, car elle éludait la protection légale assurée aux fonctionnaires. Peu importe que Perret ait invoqué ce moyen ou non; cette question se soulève d'office en matière de droit public (RO 86 I 62 ss.).

2. La loi fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération du 9 décembre 1850 visait aussi les personnes qui sont provisoirement investies de fonctions ou qui se chargent de fonctions temporaires (art. 2 in fine). La loi actuelle s'applique à toutes les personnes investies d'une fonction publique de la Confédération, "dans la mesure où elles sont chargées directement de tâches de droit public par la Confédération" (art. 1er al. 1 litt. f). Maudry n'a pas invoqué ces dispositions. Toutefois, le tribunal applique librement le droit fédéral dans le cadre de la conclusion libératoire du défendeur (art. 63 OJ). En outre, la loi sur la responsabilité sauvegarde autant l'intérêt général que celui du fonctionnaire, en évitant à la fois des perturbations dans l'administration et une paralysie de l'initiative des agents publics; le but de la loi est d'abord d'assurer une gestion régulière des fonctions publiques (RO 71 IV 1434); c'est une raison de plus d'appliquer la loi d'office. Maudry, employé de Rusconi, était aux ordres d'agents

qualifiés des CFF, qui devaient l'instruire et le chargèrent directement de divers travaux sur la voie, assimilables à ceux des cantonniers ou de leurs chefs. Sa responsabilité pénale était celle du fonctionnaire. Du seul fait qu'il exécutait temporairement une tâche de droit public incombant à la Confédération, une fonction, il était visé par la loi spéciale, qu'il fût en rapport de service avec un tiers ou avec l'Etat (RO 71 IV 1434: employé d'une société coopérative de droit privé qui assume une charge ressortissant à l'économie de guerre). Ce principe, posé sous l'empire du droit ancien, a été rappelé dans l'exposé des motifs de la loi actuelle (FF 1956 I 1426) et ressort du texte même de celle-ci (art. 1er al. 1 litt. f). Sans doute pourrait-on songer à distinguer la -responsabilité civile sur ce point et affirmer que l'investiture effective n'en est pas une condition suffisan-

te. Toutefois, la loi de 1850 et celle de 1958 ne connaissent qu'une seule notion du fonctionnaire et il serait choquant qu'un serviteur occasionnel de l'Etat encourût la responsabilité pénale aggravée sans bénéficier des privilèges existant en matière civile. Du reste, l'intérêt d'une gestion régulière de la fonction publique est envisagé par la loi d'une manière générale, quelles que soient l'importance de la tâche assumée et du trouble causé et les relations juridiques liant l'intéressé à l'Etat. La loi nouvelle, enfin, prévoit la responsabilité directe de la Confédération dans l'intérêt du lésé: celui-ci établira seulement qu'un dommage lui a été causé dans l'exercice d'une fonction publique, sans rechercher quel est le fautif (Message du Conseil fédéral, FF 1956 I 1424); cette garantie deviendrait illusoire si le lésé devait néanmoins prouver que ce dernier est un fonctionnaire stricto sensu, ce qu'il ignore d'ordinaire; il ne lui servirait à rien de n'avoir pas à nommer l'auteur du préjudice. C'est là, sous l'empire de la loi nouvelle, une raison de plus de ne pas distinguer entre les personnes chargées de l'exécution d'une tâche publique suivant qu'elles sont ou ne sont pas fonctionnaires au sens étroit et formel. En conséquence, Maudry est dans une situation semblable

à celle de Perret. Il doit être libéré des fins de la demande pour les motifs qui ont fondé le rejet de l'action dirigée contre ce dernier.

3. Les CFF réclament à Maudry la réparation du dommage causé à leur matériel. Le contrat de "location de personnel" passé entre Rusconi et les CFF a fait naître entre l'employeur secondaire et l'employé, engagé à sa demande, des relations contractuelles ou quasi contractuelles (arrêt non publié Tuileries-Briqueteries SA c. Lavillat, du 7 juillet 1954; STAUDINGER, Kommentar zum deutschen BGB, 10e éd., II 3 p. 956 ss. et 1182 ss.). L'employeur secondaire avait seul qualité pour donner des ordres à Maudry et pour se prévaloir à son égard de l'obligation de diligence; il était seul tenu de prendre les mesures protectrices prévues par l'art. 339 CO. Ces liens ressortissent au droit privé, comme d'ailleurs la responsabilité aquilienne de l'employé, si elle était en jeu. La demande des CFF relevant dès lors du droit civil fédéral, l'art. 110 OJ n'est pas applicable et le recours en réforme est recevable. En vertu de l'art. 8 LRCF (art. 1er al. 1 litt. f et 26 al. 5; cf. consid. 2), Maudry répond envers la Confédération du dommage qu'il lui a causé directement en violant ses devoirs de service intentionnellement ou par négligence grave. De l'avis de la Cour, la faute qu'il a commise est légère, vu ses connaissances et ses aptitudes, que l'employeur et ses agents n'ignoraient pas (cf. art. 328 a. 3 CO). Il convient d'abord de relever, sans pour autant excuser le défendeur reconventionnel, que son comportement n'a eu de graves conséquences qu'en raison des nombreuses carences des agents des CFF, en relation de cause à effet avec l'accident. La Direction du Ier arrondissement, dans son rapport du 25 novembre 1957 à l'Office fédéral des transports, et ce dernier, s'adressant le 9 janvier 1958 au Ministère public fédéral, en conviennent de la manière la plus nette, et le jugement attaqué se réfère à leur avis. L'Office ne s'explique pas que Maudry, simple manoeuvre que le service compétent de Payerne avait chargé d'organiser

le convoi, ait réussi à l'obtenir d'Ennesser, alors qu'il ne pouvait fonctionner ni comme chef de transport ni comme chef de train. Cette première erreur commise, Ennesser, contrairement aux règles de service, ne demanda pas à Maudry et ne donna pas à Perret des précisions sur le but de la course; il ne désigna pas davantage le chef de train responsable et n'établit aucune feuille de marche (qui eût contenu les indications utiles), bien

qu'un train de meulage lui eût été annoncé (cf. le Règlement de la circulation des trains, art. 54 ch. 6, et celui qui concerne les transports du service des travaux, art. 13). Quant à Magnin, il prit sa pause alors que, selon les instructions, sa présence était nécessaire et lui eût permis d'empêcher le convoi de poursuivre sa route au-delà de la station de Bressonnaz. Dans ces circonstances, la faute de Maudry apparaît légère. Certes, il a enlevé le signal d'interdiction fiché en terre entre les rails et Perret a obtempéré à son ordre, impressionné peut-être par l'insigne qu'il portait à sa casquette et l'attitude de chef qu'il a prise ce jour-là. Toutefois, il n'a pas créé intentionnellement l'illusion dans laquelle se trouva Perret et son allant au travail ne peut lui être reproché; ce sont des agents des CFF de Payerne et de Moudon qui, par leurs négligences, l'ont amené à assumer en fait la direction du convoi, dont l'organisation fut défectueuse. Engagé comme simple manoeuvre, il n'avait en outre reçu aucune instruction sur l'ensemble des signaux; ayant vu que le convoi ne tenait pas compte (régulièrement) de certains d'entre eux, il a pu penser qu'il en irait de même de la cible rencontrée à Bressonnaz. Perret, en revanche, en connaissait la portée exacte. Or il n'a pas réagi en voyant Maudry l'enlever, confirmant ainsi ce dernier dans son erreur. Bien plus, il est reparti alors que l'interdiction s'adressait premièrement à lui, le conducteur, de même qu'un signal routier vise d'abord l'attitude du pilote d'un véhicule automobile, sans égard aux démarches d'un passager; sa faute, cause immédiate

de l'accident, est inconcevable, de l'avis même de l'Office des transports, et elle n'est en rien diminuée par les initiatives de Maudry touchant le transport et le dépôt des socles de ciment, car on ne saurait faire grief à ce manoeuvre de ce que les agents des CFF se sont pliés passivement à ses ordres. Il suit de là que l'action des CFF doit être rejetée en vertu de l'art. 8 LRCF, la faute de Maudry étant légère. Ce résultat est équitable, car l'ouvrier dont l'employeur loue les services à la Confédération en vue d'exercer en fait une tâche de droit public ne saurait être responsable audelà des obligations incombant au fonctionnaire plus qualifié que lui, mais dont le statut ne ressortit pas au droit civil.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1. Le recours de dame Godel est rejeté.
2. Le recours de Perret et les conclusions principales du recours joint de Maudry sont admis. 3. Le recours des Chemins de fer fédéraux est rejeté.
4. Le jugement déféré est réformé en ce sens que Perret et Maudry sont libérés des fins de la demande dirigée contre eux par dame Godel; il est confirmé dans la mesure où il a rejeté la demande des CFF.