

seitens des Eigenthümers, wie das Verwaltungsreglement sie verlangt, zu ersetzen. Das Verwaltungsreglement will ja eben, daß binnen bestimmter kurzer Frist die Militärbehörde durch Eingabe der Reklamationen darüber unterrichtet werde, nicht ob ein Schaden verursacht worden sei, sondern ob ein Schadenersatzanspruch geltend gemacht werde.

b. Es ist aber im Weiteren in casu prinzipiell eine Entschädigungspflicht der Militärverwaltung nach § 279 cit. nicht begründet. Denn der streitige Schaden ist jedenfalls nicht durch Ausführung militärischer Anordnungen verursacht worden. Wenn die Klagepartei meint, ohne die militärische Anordnung der Kantonnirung der Truppen in Sursee wäre der Schaden nicht entstanden und deshalb sei der Kausalzusammenhang zwischen dem Schaden und einer militärischen Anordnung gegeben, so kann dies nicht als richtig anerkannt werden. Nicht jeder anlässlich der Ausführung einer militärischen Anordnung eingetretene Schaden, welcher ohne diese nicht eingetreten wäre, kann als durch dieselbe verursacht betrachtet werden; vielmehr besteht ein Kausalzusammenhang im juristischen Sinne dann nicht, wenn der Schaden nicht die direkte Wirkung der militärischen Anordnung und ihrer Ausführung war, sondern durch selbständige Mittelursachen herbeigeführt wurde, sollte auch das Wirksamwerden dieser Mittelursachen durch die militärische Anordnung erst ermöglicht worden sein. So wird z. B. kein Zweifel darüber obwalten können, daß ein von einem Soldaten im Quartier begangener Diebstahl oder Mord u. dergl. nicht als Wirkung der Einquartirung bezeichnet werden kann, wenn auch die Begehung des Verbrechens durch die Einquartirung ermöglicht wurde. Ein Kausalzusammenhang im Rechtsinne besteht nur dann, wenn der Schaden direkt durch dienstliche, zum Zwecke der Ausführung militärischer Anordnungen unternommene Handlungen von Militärpersonen verursacht wurde, wobei dann allerdings darauf, ob die betreffenden Handlungen eine richtige Ausführung der gegebenen Befehle enthielten oder nicht, kein Gewicht wird gelegt werden dürfen. Wenn nun in casu die thatsächliche Darstellung der Klagepartei der Entscheidung zu Grunde gelegt wird, so ist klar, daß der Schaden

hier nicht durch dienstliche Handlungen in Ausführung gegebener Befehle, sondern durch freie, willkürliche Handlungen einzelner Soldaten (das nicht nur nicht befohlene, sondern sich offenbar als reglementswidrigen Unfug qualifizirende Werfen von Strohbindeln, speziell durch den Trainisoldaten Corrodi) herbeigeführt wurde. Nimmt man dagegen, worauf der Beklagte abstellen zu wollen scheint, an, der Fall der Petroleumlampe sei durch eine nicht ermittelte Ursache (ursprünglich mangelhafte Befestigung u. s. w.) herbeigeführt worden, so liegt ein bloß gelegentlich der Kantonnirung eines Truppentheils eingetretener Zufall vor, für welchen die Kriegsverwaltung ebenfalls nicht einzustehen hat, und nicht ein durch die Kantonnirung direkt verursachter Schadensfall.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Die Klage ist abgewiesen.

VI. Civilstreitigkeiten zwischen Kantonen einerseits und Privaten oder Korporationen anderseits.

Différends de droit civil entre des cantons d'une part et des particuliers ou des corporations d'autre part.

101. Arrêt du 1^{er} Octobre en la cause Ladame
contre Neuchâtel.

En Décembre 1873, le demandeur Henri Ladame fut appelé par les trois Etats de Fribourg, Vaud et Neuchâtel aux fonctions d'ingénieur en chef de la correction supérieure des eaux du Jura.

Après avoir occupé ces fonctions pendant une année et demie environ, Ladame fut appelé en Août 1875, par le Con-

seil d'Etat de Neuchâtel, à celles d'ingénieur cantonal, avec un traitement annuel de 5000 francs.

Ladame demeura dans ces fonctions jusqu'au 7 avril 1885, après avoir été confirmé à diverses reprises dans l'intervalle pour 3 ans, à savoir en 1877, 1880 et 1883; sa dernière confirmation a eu lieu le 16 Juin 1883 pour la période triennale 1883-1886.

L'avis de nomination adressé à Ladame lui-même ne porte aucune indication relative à la durée de ces fonctions.

Dans la séance du Grand Conseil neuchâtelois du 20 Novembre 1884, un député, M. Paul Ducommun, se livra à diverses critiques sur la manière dont Ladame remplissait ses fonctions; le Grand Conseil décida, sur la proposition de M. Borel, de renvoyer ces observations à la commission des comptes, qui posa au Conseil d'Etat une série de questions concernant la gestion de Ladame.

Par lettre du 9 Janvier 1885, le Conseil d'Etat demanda à Ladame de donner volontairement sa démission, ce à quoi celui-ci se refusa, demandant qu'une enquête contradictoire ait lieu avec le concours d'experts techniques. Le Conseil d'Etat se livra toutefois lui-même à une enquête, réclama à cet effet un rapport de la direction des travaux publics et entendit Ladame personnellement le 31 Mars suivant.

Par lettre du 4 Avril 1885, Ladame demande que le Conseil d'Etat déclare au Grand Conseil que toutes les attaques dirigées contre lui sont sans fondement et qu'il a constamment rempli ses fonctions d'une manière satisfaisante.

Par arrêté du 7 dit, le Conseil d'Etat a prononcé la révocation immédiate de Ladame; cet arrêté est conçu comme suit:

« Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel en Suisse,

» Vu l'interpellation adressée au Conseil d'Etat par un député, dans la séance du Grand Conseil du 20 Novembre 1884, concernant l'activité déployée par l'ingénieur cantonal;

» Vu l'enquête administrative ouverte concernant ce fonctionnaire;

» Entendu le Département des Travaux publics;

» Considérant qu'il résulte des renseignements nouveaux qui sont parvenus au Conseil d'Etat, que le citoyen Henri Ladame a causé un préjudice à l'Etat de Neuchâtel par sa manière de concevoir et d'exécuter les travaux dont il était chargé; que c'est notamment le cas pour la correction supérieure des eaux du Jura, dont il a été l'ingénieur en chef; que les erreurs commises par lui au sujet de l'acquisition de deux élévateurs, qui n'ont été d'aucune utilité, et au sujet du calcul du cube des môles, sont évidentes et ont eu pour effet d'augmenter d'une manière considérable les frais de cette entreprise; qu'il en a été de même pour divers travaux exécutés dans le canton, en particulier pour la route des Côtes du Doubs et pour la Basse-Reuse;

» Considérant que le citoyen Henri Ladame a violé à diverses reprises les règles de la subordination hiérarchique envers son chef, le Conseiller d'Etat chargé du Département des Travaux publics, et qu'il a empiété sans droit sur ses attributions constitutionnelles et légales; que, par exemple, il s'est permis, sans l'autorisation de son chef et sans enchères publiques, de vendre plusieurs arbres bordant la route cantonale à Môtiers, pour une somme bien inférieure à leur valeur;

» Considérant que, dans ces circonstances, le citoyen Henri Ladame a perdu la confiance du Conseil d'Etat, comme il s'est aliéné celle du public par les conflits incessants qu'il a suscités, en sorte qu'il ne saurait continuer à remplir le poste qu'il occupe; qu'invité à de réitérées fois à donner sa démission, il s'y est formellement refusé;

» Arrête:

» Le citoyen Henri Ladame est révoqué des fonctions d'ingénieur cantonal.

» Donné sous le sceau de la Chancellerie d'Etat à Neuchâtel, le sept Avril mil huit cent quatre-vingt-cinq (7 avril 1885).

» Au nom du Conseil d'Etat:

» *Le président,*

» Signé: CORNAZ.

Le secrétaire,

Signé: GEORGE GUILLAUME.»

Dans son numéro du 9 Avril 1885, la *Feuille officielle neuchâteloise* annonça que dans la séance du 7 Avril, le Conseil d'Etat avait révoqué, à la suite d'une enquête administrative, le citoyen Henri Ladame des fonctions d'ingénieur cantonal et nommé à sa place le citoyen Antoine Hotz.

Par demande du 6 Mai 1885, H. Ladame conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral prononcer que l'Etat de Neuchâtel est son débiteur de la somme de dix mille francs, modération de justice réservée, à titre de dommages-intérêts pour le préjudice qui lui a été causé par sa révocation injustifiée de ses fonctions d'ingénieur cantonal neuchâtelois, avec intérêt au 5 % dès le dépôt de la demande.

A l'appui de cette conclusion, le demandeur fait valoir, en résumé, ce qui suit :

Il existe entre l'Etat de Neuchâtel et Henri Ladame un contrat bilatéral de louage de services dont la durée s'étend jusqu'au 16 Juin 1886 ; les articles 338 et 349 du code des obligations lui sont applicables, puisque son dernier renouvellement a eu lieu en Juin 1883, et que la loi cantonale ne contient aucune disposition sur la révocation des fonctionnaires de l'Etat.

C'est l'art. 346 C. O. qui prévoit le cas en question, mais cet article n'est pas applicable à l'espèce, car :

a) Les reproches adressés à Ladame, en ce qui a trait à la correction des eaux du Jura, sont sans fondement, d'ailleurs ils ont trait à des actes antérieurs aux fonctions du demandeur comme ingénieur cantonal ;

b) En ce qui concerne la route des Côtes du Doubs, les plans en étaient déjà faits et les travaux en cours d'exécution lors de l'entrée en fonctions de Ladame. On s'aperçut plus tard que le devis primitif présentait une lacune volontaire de 947 mètres de longueur dans le but évident de réduire d'autant le coût présumé lors de la demande de crédit. Depuis son entrée en fonctions, Ladame apporta une heureuse modification au tracé, en supprimant deux lacets, ce qui produisit une économie considérable et une diminution de parcours ; cette route est d'ailleurs établie avec le plus grand soin ;

c) Les travaux de la Basse-Reuse sont de simples travaux d'entretien exécutés pendant une série d'années, pour la protection des berges ; ils ont été visités et approuvés à répétées fois par les chefs successifs du Département des Travaux publics ;

d) Le reproche d'insubordination et d'empiétement sur les attributions du chef du Département n'est pas plus fondé ; Ladame avait le droit de vendre les peupliers dont il s'agit, et cette vente a eu lieu à un prix correspondant à leur valeur. Le demandeur a d'ailleurs toujours entretenu les meilleurs rapports personnels avec le chef de son Département ; il a toujours rempli ses devoirs et ne peut avoir perdu la confiance du Conseil d'Etat par des fautes commises dans l'exercice de ses fonctions. Il est possible qu'en soutenant énergiquement les intérêts de l'Etat contre ceux des communes et des particuliers, Ladame ait suscité contre lui quelques rancunes qui se sont fait jour dans l'interpellation du député Ducommun, mais c'était là son devoir, et celui du Conseil d'Etat aurait été de couvrir et de défendre le fonctionnaire qui s'était attiré des inimitiés en luttant pour les intérêts de l'Etat.

Ladame ne peut pas demander d'être réintégré dans ses fonctions, mais l'art. 346 C. O., ainsi que les art. 110 et suivants, 50 et suivants du même code, lui accordent un droit à des dommages-intérêts.

A cet égard il y a lieu de remarquer, d'une part, que Ladame a été privé du jour au lendemain de son poste et de son traitement, et qu'il lui faudra du temps pour retrouver une position comme ingénieur, et, d'autre part, qu'un préjudice considérable a été causé à l'honneur et à la réputation du demandeur par sa révocation injustifiée, attendu qu'une mesure aussi grave n'a jamais été prise que dans des cas d'immoralité et en particulier de concussion ou d'incapacité notoire.

Dans sa réplique, Ladame fait encore observer que si l'Etat s'était borné à le révoquer sans alléguer et rendre publiques des accusations aussi graves que celles qu'il a portées contre lui, la seule disposition applicable serait celle de l'ar-

ticle 346 C. O. Mais l'Etat est allé plus loin : il allègue fausement des faits graves à la charge du demandeur (incapacité, préjudice causé à l'Etat par des erreurs de calcul et par des études insuffisantes). De pareilles accusations constituent à la charge de l'Etat un véritable quasi-délit, une faute grave, une atteinte à l'honneur de Ladame, et ce dommage doit être réparé à teneur des art. 30 et suivants C. O.

Le Conseil d'Etat de Neuchâtel a conclu en première ligne à ce que le Tribunal fédéral se déclare incompétent pour statuer sur la demande de Ladame, et, subsidiairement, écarter comme non justifiées les conclusions du dit demandeur.

Le défendeur s'appuie, en fait, sur les considérations ci-après :

La dernière confirmation de Ladame ne fixe aucune durée à ses fonctions.

Les reproches adressés à H. Ladame portent essentiellement sur les points suivants :

1° En ce qui concerne la correction des eaux du Jura :

a) *La construction du pont de Thièle.* — Le tablier du pont a été placé à un mètre au moins trop haut. Il en est résulté une surélévation correspondante de la route et des indemnités à payer aux propriétaires riverains ;

b) *Achat de deux éleveurs* qui, devisés par Ladame à 80 000 fr., ont coûté en réalité 133 539 fr. 40 c. Ils n'ont jamais pu fonctionner utilement, vu la nature du terrain. Il en est résulté une perte considérable qui aurait pu être évitée si Ladame avait mieux étudié la question ;

c) *Môles de la Broie et de la Thièle.* — Ils devaient comprendre, d'après les calculs de Ladame, 2 500 000 pieds cubes ; or, quoique leur longueur ait été diminuée de plus d'un quart, l'entrepreneur a réclamé le prix d'une fourniture de plus de 4 000 000 de pieds cubes, chiffre qui fut admis par Ladame. L'entreprise fut entraînée par là dans un procès qu'elle a perdu en partie. Les môles ont coûté 500 000 francs de plus que ne le prévoyait le devis primitif. Cette perte aurait pu être évitée si les devis avaient été mieux étudiés et la convention avec l'entrepreneur Ritter mieux rédigée ;

d) Enfin Ladame cherchait continuellement à s'affranchir du contrôle de la commission intercantonale et il en est résulté une augmentation de dépense et des faux frais ; Ladame s'est d'ailleurs aliéné tous les membres de la Commission appelés à avoir des rapports avec lui.

2° Comme ingénieur cantonal, Ladame a été chargé de divers travaux qui, par suite d'erreurs de calcul ou d'études insuffisantes, ont occasionné à l'Etat des dépenses beaucoup trop considérables, entre autres :

a) La route des Côtes du Doubs, dont le devis primitif était de 420 000 fr., a occasionné une dépense effective de 594 546 fr. 06 c., non compris le pont de Biaufond, dont la dépense a été de 17 432 fr. 70 c.

Ensuite d'éboulements, un mur de soutènement considérable dut être refait. L'ingénieur cantonal voulait mettre les frais de reconstruction à la charge des entrepreneurs, mais ceux-ci s'y refusèrent en prétendant que l'éboulement était dû à de faux calculs de l'ingénieur. Un tribunal arbitral fut constitué, et par jugement du 28 août 1877, il donna raison aux entrepreneurs et condamna l'Etat de Neuchâtel à supporter tous les frais de reconstruction de l'ouvrage.

b) Le Grand Conseil ayant décidé de prolonger la butte de tir de la place d'armes de Colombier, l'ingénieur cantonal, fut chargé de faire exécuter ces travaux ; il les confia à la Société technique de Neuchâtel. Lorsque celle-ci réclama le paiement de son compte, se montant à 17 044 fr., l'ingénieur cantonal en biffa plusieurs postes et n'admit la note que pour 14 040 fr. 52 c. La difficulté fut soumise à un tribunal arbitral qui, à la date du 11 Mai 1880, admit, à quelques francs près, les réclamations des entrepreneurs. Ce procès aurait pu être évité, si Ladame avait calculé plus exactement le cube des travaux exécutés.

c) En 1881 et 1882, l'ingénieur cantonal fut chargé d'exécuter divers travaux de défense dans la Reuse inférieure, du pont de Cortaillod au lac. Ces travaux ont occasionné une dépense de 7 à 8000 fr. et n'ont eu aucun résultat utile.

d) Ladame avait été chargé en même temps d'étudier un projet de correction de la rivière. Ce projet a été établi, mais

cet ingénieur, au lieu de s'informer auprès de personnes compétentes de ce qu'il avait à faire, a donné à son projet des proportions tellement coûteuses, qu'il n'a pas pu même être soumis au Grand Conseil, et la conséquence de ce retard a été une destruction plus considérable des berges de la rivière et des réclamations importantes formulées par les propriétaires riverains, ce qui eût pu être évité moyennant un peu de sens pratique et de travail.

e) Ladame avait, vis-à-vis du chef du Département, des allures telles qu'il a dû être rappelé plusieurs fois à l'ordre par son chef. Il cherchait à se rendre indépendant; tantôt il faisait des dépenses dépassant le budget, tantôt il s'absentait sans dire où il allait, tantôt il convoquait un tribunal arbitral sans aviser son chef, ce qui empêchait celui-ci d'assister aux séances.

f) Sa manière d'être vis-à-vis des entrepreneurs, des ouvriers et du public en général était telle qu'elle provoquait à chaque instant des difficultés et des réclamations auxquelles le Département avait à répondre.

g) La commission des comptes de 1884 constata que dans le courant de Juillet de la même année, Ladame avait vendu à M. Dromard, à Môtiers, pour 55 fr., sept peupliers qui valaient de 5 à 600 fr. Cette vente a été faite sans que le Département des Travaux publics, seul compétent, ait été avisé.

L'arrêt de révocation de Ladame était motivé aussi en grande partie sur deux lettres des 28 et 31 mars 1885 adressées au Conseil d'Etat par le chef du Département des Travaux publics, et affirmant que le maintien de cet ingénieur à son poste était incompatible avec la bonne marche de l'administration.

Au point de vue du droit, l'Etat de Neuchâtel s'appuie sur les considérations qui suivent :

Sur la question de compétence, les dispositions du code des obligations ne sont pas applicables aux rapports des employés et fonctionnaires publics avec l'administration : c'est là le sens de l'art. 349 de ce code. L'exercice des fonctions

publiques ne constitue pas un rapport de droit privé, mais ressortit du domaine du droit public cantonal; le Tribunal fédéral est dès lors incompétent.

« C'est en se plaçant à ce point de vue, ajoute la réponse, » que l'Etat de Neuchâtel soutient que la demande actuelle » étant une demande de droit civil, fondé sur les principes » du droit civil, le Tribunal fédéral est incompétent pour en » connaître. »

Au fond, la demande doit être repoussée par le motif que le droit public neuchâtelois, applicable en l'espèce, ne prévoit pas de dommages-intérêts en cas de révocation. L'article 49 de la constitution cantonale attribue au Conseil d'Etat le droit absolu de révoquer les fonctionnaires publics à l'égard desquels, comme c'est le cas pour l'ingénieur cantonal, il n'existe pas de loi spéciale; ces fonctionnaires n'ont aucun droit de porter devant les tribunaux l'arrêté qui les révoque; en prononçant leur révocation, le Conseil d'Etat exerce une compétence constitutionnelle qui ne saurait engager ni la responsabilité du Conseil d'Etat ni celle de ses membres, puisque tous les fonctionnaires, en acceptant leurs fonctions, se soumettent implicitement au droit public qui les établit et les régit. La révocation de Ladame est d'ailleurs pleinement justifiée, vu les faits exposés ci-dessus.

Le rapport précité du directeur des Travaux publics du 28 Mars 1885 constate les faits et contient les appréciations dont suit la substance :

C'est sur la proposition de M. Guillaume, chef du Département des Travaux publics, que Ladame a été appelé à ses fonctions et que, malgré une assez forte opposition, il a été confirmé en 1883. On en a souvent fait des reproches à ce magistrat, qui ne se sent pas bien placé pour se plaindre des allures autoritaires qui ont dépopularisé l'ingénieur cantonal dans le pays. Le chef du Département, tout en connaissant les défauts de caractère du demandeur, l'envisage comme un ingénieur capable et honnête, ce qui le faisait passer sur le reste; d'ailleurs ses relations personnelles avec lui ont toujours été convenables et même amicales.

Néanmoins, puisqu'on exige de lui des détails, le chef du Département doit dire que depuis plus de deux ans, il a remarqué que Ladame s'arrangeait pour se passer le plus possible de lui et pour agir comme s'il n'avait à prendre les ordres de personne. Il ne pouvait pas s'astreindre à informer son chef d'avance des absences qu'il avait à faire, en sorte qu'on n'aurait souvent su où le trouver ; il semblait se croire maître de disposer du budget des ponts et chaussées, en sorte qu'après avoir vu le résultat de l'exercice de 1883, le chef du Département dut exiger qu'à l'avenir, tout au moins pour le poste : « Entretien de travaux d'art, petites corrections, » etc., il ne fût rien commencé sans que le dit chef ait examiné d'avance avec l'ingénieur cantonal les travaux qu'on pourrait entreprendre dans l'année courante. Néanmoins Ladame a pris sur lui, en 1884 encore, d'ordonner de son chef quelques dépenses, dans une bonne intention, sans doute, mais sans en référer à son supérieur. Il a par exemple fait venir à Neuchâtel, de toutes les parties du pays, 25 poteaux indicateurs pour les faire repeindre, puis les faire replacer dans chaque division ; cette dépense ne s'est élevée qu'à 435 fr., mais elle n'avait rien d'urgent et n'était pas autorisée.

En outre, il existe au budget un poste de 3000 fr. pour entretien des triangles et outils. Dès le commencement de 1884, Ladame se mit en tête de commander, de son chef, 25 tombereaux neufs de cantonniers, qui coûtèrent 1200 fr., puis il commanda 20 brouettes et une fourniture complète de pelles, pioches, etc., pour les quatre divisions. Il crut avoir fait une bonne opération, à cause du rabais obtenu sur de fortes commandes ; seulement, lorsque, avant l'hiver, on voulut faire des réparations nécessaires aux triangles, il se trouva que le crédit était épuisé.

Le chef du Département a fait souvent à Ladame des observations, mais sans succès, sur le point suivant :

Lorsqu'il y avait quelque part un travail d'une certaine importance, il envoyait pour surveiller les travaux un aide-ingénieur en permanence. Comme ces ingénieurs étaient

payés à raison de 10 fr. par jour, plus 8 fr. de déplacement, c'était une dépense additionnelle de 18 fr. par jour pendant des semaines et même des mois, ce qui augmentait considérablement le coût de l'ouvrage ; en outre, pendant ce temps, les ingénieurs ne travaillaient pas au bureau ni à des études sur le terrain, d'où il résultait des retards irréparables, d'autant plus que Ladame, au rebours de ses prédécesseurs, ne travaillait pas personnellement à ces études. Ladame répondait aux observations de son chef qu'on ne pouvait se fier aux entrepreneurs, et que si l'on n'était pas sur place du matin au soir pour contrôler la qualité des matériaux et leur emploi, on pouvait avoir un mauvais ouvrage et être exposé plus tard à des procès, tandis que le chef du Département estimait, fondé sur sa propre expérience, que la surveillance pouvait être faite sans frais par les conducteurs de route.

Quant aux rapports de l'ingénieur cantonal avec le public, M. Guillaume peut dire que depuis trois mois toutes les opinions qu'il a entendues dans tout le pays, lui ont paru être un écho fidèle des applaudissements unanimes qui ont éclaté dans la salle du Grand Conseil lors de l'interpellation de M. Paul Ducommun. En présence de ces manifestations non équivoques de l'opinion publique, le chef du Département arrive à la conclusion que Ladame ne peut plus remplir utilement ses fonctions, et que, dans son intérêt, comme pour le bien du service, il doit être invité à donner sa démission.

Dans sa seconde lettre du 31 Mars 1885, le même chef du Département des Travaux publics, sur la demande du Conseil d'Etat, exprime l'espoir que Ladame, comprenant sa position, se retirera volontairement, et estime que si, cédant à de regrettables conseils, il s'obstine à ne pas se retirer, le Conseil d'Etat doit à l'opinion publique son renvoi ; par son obstination à faire à sa tête, Ladame a souvent compromis les intérêts de l'Etat et a perdu la confiance du pouvoir exécutif ; il n'a plus d'autorité sur le personnel des ponts et chaussées et il s'est aliéné les sympathies du public par ses allures autoritaires. En un mot, conclut M. Guillaume, il s'est rendu

impossible, et son maintien dans les fonctions d'ingénieur cantonal exciterait un mécontentement général, qui rejaillirait sur toute l'administration.

Dans sa réplique, le demandeur conteste l'exactitude des faits mentionnés soit dans la réponse de l'Etat de Neuchâtel, soit dans le rapport de M. le Conseiller d'Etat Guillaume.

Dans sa duplique, l'Etat de Neuchâtel a ajouté quelques faits nouveaux pour justifier la révocation de Ladame, lequel s'est appliqué à les réfuter dans son appointement à preuves.

Le juge délégué, estimant que, bien que le Tribunal fédéral soit compétent pour statuer sur le litige, la demande devait être écartée comme mal fondée, n'a pas cru devoir introduire la procédure probatoire.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

Sur la question de compétence :

1° La présente action se caractérise évidemment, ainsi que les deux parties le reconnaissent, comme une action civile. Il en résulte que le Tribunal fédéral est compétent pour en connaître, puisque toutes les conditions exigées à l'article 27 chiffre 4 de la loi sur l'organisation judiciaire se trouvent réalisées.

En effet, l'une des parties est un canton, la valeur du litige est supérieure à 3000 fr., et il est, au point de vue de la compétence contestée, indifférent que la cause appelle l'application du droit civil fédéral ou du droit civil cantonal.

C'est à tort que l'Etat défendeur conteste la compétence du Tribunal fédéral par le motif que la législation neuchâteloise doit être appliquée, et qu'une prétention civile ne saurait être fondée sur ses dispositions, attendu qu'il ne s'agit pas d'un rapport de droit civil, mais d'un rapport de droit public. S'il en était ainsi, il n'en résulterait pas l'incompétence du Tribunal fédéral, mais il y aurait lieu de rejeter les conclusions civiles de la demande, comme ne pouvant s'appuyer sur le droit civil applicable, et par conséquent comme mal fondées.

2° Il y a donc lieu, au fond, d'examiner si les faits à la base de la présente action sont de nature à justifier les con-

clusions de la demande à teneur de la législation applicable.

A ce point de vue, il est tout d'abord hors de doute que le présent litige doit être tranché, non point d'après le droit fédéral, mais en application du droit neuchâtelois.

En effet :

a) Ainsi que le défendeur le fait observer avec raison, le droit fédéral des obligations ne régit que les rapports de droit privé, ce que l'article 349 C. O. confirme expressément à l'égard du louage de services, en réservant sur cette matière les dispositions du droit public et des cantons, en ce qui concerne les employés et fonctionnaires publics.

b) Il est incontestable que l'Etat, envisagé comme fisc, soit comme personnalité de droit privé, peut avoir, comme tout autre particulier, des employés qui ne se trouvent en aucun rapport avec les buts spéciaux de l'Etat, et dont la situation vis-à-vis de ce dernier est toute de droit privé; mais il est tout aussi certain que le demandeur ne se trouvait pas dans un rapport semblable vis-à-vis de l'Etat de Neuchâtel, qu'il était fonctionnaire de celui-ci, que les fonctions d'ingénieur cantonal sont revêtues d'un caractère public et qu'il se trouvait donc, vis-à-vis de l'Etat, défendeur, dans un rapport de droit public.

Conformément aux dispositions de la loi sur les routes du 17 Septembre 1849, article 9, l'ingénieur cantonal ou ingénieur des ponts et chaussées, est le premier fonctionnaire de cette branche d'administration; il est placé sous les ordres de la Direction des Travaux publics, à laquelle il a à adresser ses rapports; il fait exécuter sous ses ordres les constructions de routes par les employés préposés à ces travaux. Les routes et chemins apparaissent comme des moyens de communication qui, pour autant qu'ils servent à l'usage public, sont à la charge de l'Etat; leur établissement et leur entretien constituent une branche de l'administration, à la tête de laquelle se trouve la direction des travaux publics. Les fonctions de l'ingénieur cantonal sont ainsi dans une connexion intime avec la mission et le but de l'Etat, et se caractérisent comme éminemment publiques: le devoir de

les exercer n'est pas une obligation contractuelle de droit civil, mais une obligation de droit public, et il n'est point nécessaire, pour poursuivre leur accomplissement, de moyens procédant du domaine du droit privé; celui qui en est investi est placé dans un rapport de subordination vis-à-vis du pouvoir administratif de l'Etat; celui-ci peut exiger par voie disciplinaire que l'ingénieur cantonal s'acquitte des devoirs de sa charge. Ces fonctions, d'ailleurs, ne sont point conférées sous la forme d'un contrat de droit privé, de louage de services, mais ensuite d'une nomination en due forme émanée de l'autorité exécutive supérieure de l'Etat. Il est vrai que les rapports des fonctionnaires avec l'Etat ne sont pas exclusivement de droit public, mais qu'ils présentent aussi un côté de droit privé, en ce sens que les réclamations pécuniaires des fonctionnaires, celles par exemple ayant trait au paiement du traitement attaché par la loi à leurs fonctions, appartiennent, ainsi que le Tribunal fédéral l'a déjà prononcé, au domaine du droit privé, puisqu'elles ont leur source dans l'intérêt privé des réclamants. Il y a lieu de retenir toutefois que le côté public des rapports des fonctionnaires avec l'Etat doit toujours être considéré comme dominant, et que le droit au traitement ne constitue qu'une prétention secondaire reposant, non point sur un contrat, mais sur la loi, d'où il résulte que l'expiration des fonctions, ensuite d'une cause prévue par la loi, doit entraîner la perte du traitement.

3° Ce qui a trait à cette expiration est réglé, vu la nature des fonctions publiques, non point par le droit privé, mais par les dispositions du droit public.

La question principale que fait surgir le litige est donc celle de savoir si la révocation d'un fonctionnaire par voie disciplinaire, pour manquement à ses devoirs ou pour cause d'incapacité, est licite en droit public neuchâtelois. Or l'affirmative résulte à l'évidence, ainsi que le demandeur le reconnaît d'ailleurs lui-même, de la constitution et de la législation de ce canton et cette cause d'extinction s'applique à tous les fonctionnaires neuchâtelois, à la seule exception du Conseil d'Etat. La procédure seule présente une différence, en ce

sens que les fonctionnaires judiciaires ne peuvent être révoqués que par la Cour d'Appel et ensuite de jugement (Const. cant. art. 63 et art. 110 et suiv. de la loi sur l'org. jud. cant. du 17 Juillet 74), tandis que le droit de révocation de tous les autres fonctionnaires est attribué au Conseil d'Etat (Const. cant. art. 49), et que la loi n'énumère les motifs ensuite desquels elle peut être prononcée qu'en ce qui concerne les instituteurs secondaires (art. 44 et suiv. de la loi du 3 Août 1882).

Même en ce qui a trait à la révocation des fonctionnaires judiciaires, la loi ne spécifie point ces motifs, mais se borne à investir la Cour d'Appel et de Cassation de ce droit, lorsque celle-ci estime que la conduite ou les actes d'un juge le rendent susceptible de destitution, et il est évident qu'une pareille sentence, prononcée en vue de l'intérêt public, est également définitive relativement aux réclamations pécuniaires que le destitué pourrait faire valoir, et que ce dernier ne serait point recevable à intenter, du chef de sa révocation, une action civile en dommages-intérêts.

Il n'y a pas lieu d'admettre que les prescriptions du code civil neuchâtelois soient applicables en matière de révocation de fonctionnaires non judiciaires, attendu que, ainsi qu'il a déjà été dit, il ne s'agit pas d'un rapport de droit privé, mais d'un rapport de droit public, dont l'extinction doit aussi être réglée par les principes du droit public, en prenant en considération l'intérêt public. C'est également à tort que le demandeur a voulu contester la compétence du Conseil d'Etat pour le révoquer, en invoquant l'art. 52 de la loi du 4 Mars 1884 sur l'organisation de ce corps; bien, en effet, que cette disposition ne parle que de la révocation des employés, et non de celle des fonctionnaires, et à supposer que la dénomination « employés » ne comprenne pas aussi les fonctionnaires, le dit article ne saurait déroger à l'art. 49 de la Constitution cantonale, qui réserve expressément au Conseil d'Etat et sans le subordonner à des motifs déterminés, le droit de « nommer et de révoquer les fonctionnaires et » employés dont la nomination n'est pas réservée à d'autres » corps par la Constitution. »

4° C'est donc aussi à tort que le demandeur estime que sa révocation n'eût été justifiée qu'en cas d'immoralité ou d'incapacité démontrée. Cette opinion est d'autant moins soutenable que la loi sur l'enseignement supérieur du 3 Août 1882, la seule qui énumère les motifs de révocation, prévoit la destitution d'un professeur non seulement pour ces deux causes, mais encore pour négligence et insubordination, et l'on ne saurait prétendre que la loi, qui pourtant a prévu exceptionnellement les motifs pour lesquels seuls les professeurs pourraient être relevés de leurs fonctions, ait voulu, par la disposition sus-rappelée, les placer dans une situation inférieure à celle des autres fonctionnaires de l'administration ; il faut admettre, bien au contraire, que l'intention de la loi a été de placer les professeurs sous sa protection spéciale.

Il ressort de tout ce qui précède que le droit public neuchâtelois confère au Conseil d'Etat le droit de statuer librement sur la question de savoir si l'intérêt public exige la destitution d'un fonctionnaire. Les seules exceptions faites par la loi en faveur des juges et des professeurs trouvent une explication suffisante dans l'intérêt évident de l'Etat à assurer l'indépendance des juges et la liberté de l'enseignement.

Ce qui vient d'être dit relativement à l'étendue du droit de révocation, attribué à l'Etat, trouve sa confirmation dans la circonstance que ni la Constitution, ni la loi n'assignent une durée fixe aux fonctions administratives, et le fait que le Conseil d'Etat soumet ses fonctionnaires à une confirmation triennale, en vue sans doute de pouvoir éloigner, sans avoir recours au moyen de la révocation, ceux qui ont cessé de mériter sa confiance, n'implique nullement une renonciation à la prérogative formulée à l'art. 49 précité de la Constitution.

5° Il y a donc lieu d'admettre qu'en prononçant la révocation du demandeur, le Conseil d'Etat a agi dans les limites de sa compétence de droit public ; sa décision à cet égard est définitive et ne saurait être contrôlée par le juge civil, bien

que l'action en paiement du traitement soit une action civile ; ainsi qu'on l'a déjà vu, les rapports entre les fonctionnaires et l'Etat sont dominés avant tout par des considérations de droit public, primant le côté privé de ces rapports, et l'appréciation par l'autorité à laquelle le législateur a confié le soin des intérêts publics, des motifs de révoquer un fonctionnaire, doit l'emporter et exclure l'examen de la même question par le juge civil, même au point de vue des réclamations pécuniaires élevées par le fonctionnaire destitué. Il est, à cet égard, indifférent que ce dernier réclame simplement la continuation de son traitement, ou que, comme dans l'espèce, il revête sa réclamation de la forme d'une action en dommages-intérêts pour rupture de contrat, — dès l'instant où le législateur a voulu, comme c'est le cas dans le canton de Neuchâtel, que l'arrêté de révocation pris par l'autorité compétente déployât sa force exécutoire aussi en ce qui concerne les réclamations pécuniaires du fonctionnaire destitué.

Une action en dommages-intérêts ne serait recevable que si la législation neuchâteloise conférait, lors d'une révocation, une pareille action au fonctionnaire révoqué ; mais tel n'est pas le cas, puisque les seuls fonctionnaires que la loi autorise (et seulement ensuite de révocation pour cause d'âge, de maladie, etc.) à réclamer des dommages-intérêts sont les professeurs, en faveur desquels il a été fait une exception, sans doute par le motif que l'exercice de leurs fonctions constitue la vocation de toute leur vie, ce qui n'est pas vrai, dans la même mesure, des autres fonctionnaires. Les fonctionnaires de l'administration et les fonctionnaires judiciaires n'ont donc, en cas de révocation, aucun droit à des dommages-intérêts.

6° En revanche, il est incontestable que dans ses arrêts, en les causes Polari et consorts c. Tessin, Borelli c. Tessin, le Tribunal fédéral a reconnu que les tribunaux civils étaient compétents pour statuer sur les conséquences pécuniaires d'une destitution prononcée contrairement à la loi, — par exemple par voie disciplinaire, dans un canton où ce mode de révocation n'existe pas, — ainsi que sur celles d'une ré-

vocation par voie disciplinaire, prononcée par une autorité incompétente, ou pour un motif exclu par la loi. L'espèce actuelle ne rentre dans aucun de ces cas, et c'est à tort que le demandeur a cherché, par analogie, à étayer sur eux ses conclusions.

7° Les tribunaux civils auraient certainement aussi à prononcer sur une demande en dommages-intérêts qui serait fondée non point sur un contrat, comme l'action actuelle, mais sur un délit, en ce sens que les membres du Conseil d'Etat auraient, en révoquant le demandeur, violé par faute ou par dol les devoirs de leur charge, et causé ainsi un dommage au sieur Ladame; mais une pareille action n'a pas été intentée; d'une part, elle eût nécessité la preuve que les membres du Conseil d'Etat se sont rendus coupables de faute ou de dol, et, d'autre part, si elle eût été dirigée, non pas contre les membres du Conseil d'Etat personnellement, mais contre l'Etat de Neuchâtel, elle eût nécessairement supposé l'existence de la responsabilité du dit Etat pour le dommage causé par ses fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Or une semblable responsabilité de l'Etat ne pourrait, ainsi que le Tribunal de céans l'a prononcé à diverses reprises, être déduite que du droit cantonal, et non du droit fédéral. (C. O. art. 64.) A ces deux points de vue, la demande n'est pas suffisamment motivée. (Art. 89, litt. b de la procédure civile fédérale.)

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Les conclusions de la demande formulée par H. Ladame sont repoussées.

102. Urtheil vom 19. November 1886 in Sachen
Uri gegen Gotthardbahn.

A. Die von der Landsgemeinde des Kantons Uri am 27. Juni 1869 erteilte Konzession für den Bau und Betrieb der Gotthardbahn auf Urnergebiet bestimmt in Art. 8: „Die Eisen-

„bahngesellschaft ist von der Entrichtung aller und jeder Kantonal-, Bezirks- und Gemeindesteuer befreit. Diese Befreiung findet jedoch auf Gebäulichkeiten und Liegenschaften, welche sich, ohne eine unmittelbare und nothwendige Beziehung zu der Eisenbahn zu haben, in dem Eigenthum der Gesellschaft befinden möchten, keine Anwendung, und ebenso unterliegen die im Kanton Uri wohnenden Angestellten der Gesellschaft der gleichen Steuerpflicht, wie die übrigen Einwohner des Kantons.“ Zur Zeit der Ertheilung dieser Konzession bezog der Kanton Uri noch keine direkten Staatssteuer; eine solche wurde erst durch ein von der Landsgemeinde am 6. Juni 1875 angenommenes Steuergesetz eingeführt. Dieses Gesetz reproduzirt in seinem Art. 12 textuell den Art. 8 der Konzession vom 27. Juni 1869. Bei Berathung des Budgets und Festsetzung des Steuerbetrages für das Jahr 1881 nun aber faßte die Landsgemeinde am 2. Mai 1880 auf einen aus ihrer Mitte gestellten Antrag den Beschluß: „Es sei der Fortbezug der bisherigen Kantonssteuer nach Maßgabe des Steuergesetzes vom 6. Brachmonat 1875 mit Ausnahme jedoch von Art. 12 desselben betreffend Steuerbefreiung der Gotthardbahngesellschaft, welcher zu streichen ist, auch für das künftige Jahr 1881 bewilligt.“ Gestützt auf diesen Landsgemeindebeschluß übermittelte das Kantonsfiscalamt der Gotthardbahndirektion ein Steuerformular zur Ausfüllung. Die Gotthardbahndirektion erklärte indeß am 9. Juni 1880, daß sie gestützt auf Art. 8 ihrer Konzession Steuerfreiheit beanspruche und eine Steuerpflicht nur in Betreff der nach der Konzession von der Steuerfreiheit ausgeschlossenen Liegenschaften und Gebäulichkeiten anerkenne. Die Gotthardbahngesellschaft wurde denn auch wirklich seither nur in Betreff solcher Liegenschaften im Kanton Uri zur Besteuerung thatsächlich herangezogen. Dagegen beauftragte der Regierungsrath des Kantons Uri die Staatsanwaltschaft zu wiederholten Malen, die nöthigen rechtlichen Schritte gegen die Gotthardbahngesellschaft einzuleiten, um den Landsgemeindebeschluß vom 2. Mai 1880 zur Anerkennung zu bringen.

B. Mit Klageschrift vom 10./28. Mai 1885 stellte in Folge dessen die Staatsanwaltschaft „im Auftrage der Lit. Regierung von Uri, handelnd Namens der hohen Landsgemeinde“