



Cour I

A-6426/2013

Arrêt du 18 janvier 2015

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Jürg Steiger, Christoph Bandli, juges,
Déborah D'Aveni, greffière.

Parties

A. _____,
représenté par Maître Manuel Piquerez, avocat,
recourant,

contre

**Département fédéral de la défense, de la protection de la
population et des sports DDPS,**
Centre de dommages du DDPS,
Maulbeerstrasse 9, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Responsabilité de la Confédération.

Faits :**A.**

A.a A._____ a déposé plainte pénale le 1^{er} novembre 2011 devant la police cantonale du canton du Jura contre inconnu pour dommages à la propriété, suite au constat, le même jour, de l'endommagement, résultant de jets de pierres, de six panneaux "sandwich" de la façade de son hangar, sis (...) à X._____.

A.b Le 2 novembre 2011, A._____ a pris contact avec l'adj EM B._____ du commandement de la place d'armes de Bure pour l'informer de la situation. Suite à la demande de l'adj EM B._____ souhaitant savoir si des militaires de l'ER (...) étaient impliqués dans cette affaire, l'adj EM C._____ a indiqué que les recherches entreprises n'avaient pas permis de définir une quelconque responsabilité de cette unité pour les dommages en question. Aucun commissaire de campagne n'a été envoyé sur les lieux.

B.

B.a Le 16 novembre 2011, le procureur du Ministère public du canton du Jura a ordonné l'ouverture de l'instruction pénale. Après avoir prononcé la suspension de celle-ci, à défaut d'éléments permettant d'identifier l'auteur, puis sa reprise, suite au courrier de A._____ du 23 janvier 2012 indiquant notamment les noms de témoins, et avoir chargé la police de procéder à leur audition en qualité de personnes appelées à donner des renseignements, le procureur a à nouveau suspendu l'instruction par ordonnance du 1^{er} mars 2012.

En date du 2 mars 2012, A._____ a remis au procureur un document manuscrit de la personne qui a effectué une reconnaissance de son terrain en vue d'un exercice de la troupe. Cette note comporte le nom du sgt D._____, un numéro de téléphone, ainsi que la date à laquelle il était prévu que la troupe se rende sur place, soit du 17 octobre 2011 à environ 14h au 18 octobre 2011 à environ 12h.

B.b Ensuite d'un échange entre le procureur en charge de l'affaire et la justice militaire, et dans la mesure où les soupçons porteraient sur des militaires, la cause a été reprise par cette dernière. Le juge d'instruction militaire a ouvert une enquête en complément de preuves par ordonnance du 10 avril 2012. En date du 20 avril 2012, il a requis l'intervention de la police militaire, afin qu'elle procède à des investigations. Cette dernière a rendu un rapport d'enquête daté du 14 novembre 2012.

B.c Dans son rapport de clôture du 10 décembre 2012, le juge d'instruction militaire a proposé au Cdt E (...), le col EMG E._____, de clôturer l'enquête sans suite. Il a retenu, pour l'essentiel, que la seule présence d'une troupe militaire à X._____, à une période coïncidant avec le moment indéterminé des faits, ne permettait pas de conclure à l'identité de l'auteur, de sorte qu'aucune responsabilité ne pouvait être retenue à l'encontre d'un militaire ou de la troupe. En effet, il fallait considérer que le dommage subi par A._____ avait eu lieu entre le 4 octobre et le 1^{er} novembre 2011, faute de pouvoir préciser la période; que l'unité ER (...) avait effectué l'exercice Y._____ à X._____ du 17 au 20 octobre 2011; et que, selon les différents témoignages réunis, aucune troupe ne semblait avoir stationné sur la propriété de A._____.

A l'appui de ce rapport, le col EMG E._____ a clos l'enquête disciplinaire sans suite.

C.

Désormais représenté, A._____ a indiqué au Secrétariat général du DDPS Centre de dommages du DDPS (CEDO DDPS; ci-après: CEDO), par écriture du 12 juin 2013, qu'il entendait obtenir réparation, et que, partant, le montant de Fr. 13'478.-, équivalant à son dommage, devait lui être remboursé. Suite à un échange de correspondances, A._____ a confirmé au CEDO, par lettre du 20 août 2013, souhaiter obtenir une décision formelle sujette à recours.

D.

Par décision du 15 octobre 2013, le CEDO a rejeté toute responsabilité de la Confédération. Il a notamment retenu que la présence de militaires à X._____ et la reconnaissance effectuée par le sgt D._____ ne permettaient pas, à elles seules, d'établir un rapport à satisfaction de droit entre le dommage et l'activité militaire. En d'autres termes, le CEDO a considéré qu'il n'y avait pas suffisamment d'indices pour affirmer que le dommage subi par A._____ aurait été causé par des militaires ou la troupe. Au contraire, le directeur de l'exercice Y._____, le maj F._____, a confirmé que le bien-fonds du lésé, qui avait certes fait l'objet d'une reconnaissance, n'avait finalement pas été utilisé. Enfin, le CEDO relève que, quand bien même il serait établi qu'un militaire a causé le dommage en question, la Confédération ne pourrait pas être tenue pour responsable, puisqu'elle ne répond que des activités de service du militaire ou de la troupe et non d'activités privées, c'est-à-dire de comportements de militaires qui ne respectent pas du tout les règles de la marche du service.

E.

Par mémoire du 15 novembre 2013, A._____ (ci-après: le recourant) a interjeté recours devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après aussi: le Tribunal) contre la décision du 15 octobre 2013 du CEDO (ci-après: l'autorité inférieure), en concluant à son annulation, au constat que la responsabilité de la Confédération est engagée et à la condamnation de cette dernière à lui verser le montant de Fr. 13'478.- à titre de dommages-intérêts, subsidiairement au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

En résumé, le recourant considère que, compte tenu d'un certain nombre d'éléments qui ont été mis en lumière au cours de l'enquête pénale tant civile que militaire, la présence d'une troupe sur son bien-fonds pendant la période considérée est démontrée. A ce propos, il expose qu'au cours de l'exercice Y._____, la station de relais se trouvait à environ 250 à 300 mètres de ses locaux. Il retient également que les dommages subis ont été occasionnés par une activité de service et que le fait de savoir si la présence de militaires sur son bien-fonds résultait d'un véritable exercice ou d'un stationnement dans l'attente de rejoindre la station de relais ou l'abri de protection civile est sans importance.

F.

Dans sa réponse du 9 décembre 2013, l'autorité inférieure a conclu au rejet de la demande, en considérant que la Confédération ne répondait pas du dommage invoqué par le recourant. Elle persiste dans son argumentation et souligne à nouveau que les dégâts matériels subis par le recourant, dus à des jets de pierres, ne découlent pas d'une activité de service. Elle expose notamment que les tâches qui ne sont régies ni par des règlements ni par des ordres, et qui ne découlent pas non plus de la mission confiée, n'ont pas de rapport fonctionnel avec l'exploitation militaire. Or, l'activité privée est exclue de la responsabilité de la Confédération, même si elle a lieu à l'occasion d'une activité militaire. Elle retient donc que, pour autant qu'un militaire puisse être mis en cause pour le dommage subi par le recourant, celui-ci devrait répondre personnellement de son méfait.

G.

En date du 16 janvier 2014, le recourant a déposé ses observations finales. Il reprend pour l'essentiel l'argumentation déjà exposée dans son recours.

H.

Les autres faits et arguments des parties seront repris, en tant que besoin, dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.

1.1 La procédure de recours est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative, du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021), pour autant que la loi sur le Tribunal administratif fédéral, du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32), n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF et art. 142 al. 1 1^{ère} phrase de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire [LAAM, RS 510.10]). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.2 Aux termes de l'art. 142 al. 3 LAAM, le Conseil fédéral désigne les autorités compétentes pour traiter, en première instance, les demandes litigieuses d'ordre pécuniaire et administratif formées par la Confédération ou contre elle. Le Secrétariat général du DDPS (centre des sinistres) – abrégé ici CEDO – connaît des actions en dommages et intérêts d'un tiers visées aux art. 134 à 136 LAAM, si aucun autre service ne l'est (art. 168 al. 1 let. a ch. 1 de l'ordonnance du 29 novembre 1995 sur l'administration de l'armée [OAA, RS 510.301]). Selon l'art. 142 al. 4 LAAM, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître des recours contre les décisions du CEDO. En l'espèce, la décision attaquée a été rendue par le CEDO, satisfait aux conditions posées à l'art. 5 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion prévu à l'art. 32 LTAF. Le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour connaître du présent litige.

1.3 Etant le destinataire de la décision attaquée qui le déboute de ses conclusions et qui l'atteint particulièrement, le recourant a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (art. 48 al. 1 PA). Il a donc qualité pour recourir.

1.4 Présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prescrits par la loi, le recours est ainsi recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal administratif fédéral dispose d'une pleine cognition (art. 49 PA).

Il vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (ANDRÉ

MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2^{ème} éd., Bâle 2013, n. 2.156). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 135 I 91 consid. 2.1; ATAF 2014/24 consid. 2.2 p. 348 s. et réf. cit.).

3.

En l'espèce, le litige porte sur la question de savoir si la responsabilité de la Confédération est engagée au titre du dommage subi par le recourant, et si elle doit par conséquent en répondre.

4.

L'action en réparation d'un dommage dirigée contre la Confédération se prescrit par une année à compter du jour où la personne lésée a eu connaissance du dommage, et en tous cas dans les cinq ans à compter de l'acte dommageable (art. 143 al. 1 LAAM). Toutefois, lorsque les prétentions découlent d'un comportement délictuel pour lequel le droit pénal prévoit un délai de prescription plus long, celui-ci leur est également applicable (art. 143 al. 3 LAAM). En plus des art. 135 à 138 et 142 du Code des obligations, du 30 mars 1911 (CO, RS 220), qui sont applicables par analogie lorsqu'il s'agit d'interrompre et d'invoquer la prescription, faire valoir par écrit le droit à la réparation auprès du DDPS doit aussi être considéré comme un acte interruptif de la prescription (art. 143 al. 4 LAAM). En l'espèce, les personnes mises en cause par le recourant sont des militaires, lesquels sont soumis au droit pénal militaire (cf. art. 3 al. 1 ch. 1 du Code pénal militaire du 13 juin 1927 [CPM, RS 321.0]). Le comportement reproché remplit en outre les conditions objectives de l'infraction de dommages à la propriété au sens de l'art. 134 CPM, dont l'action pénale se prescrit par sept ans (art. 55 al. 1 let. d CPM). Le recourant a fait valoir son droit à la réparation par écriture du 12 juin 2013 adressée au DDPS. Partant, la prétention du recourant n'est pas prescrite.

5.

5.1 Les personnes appartenant à l'armée, pour ce qui concerne leur situation militaire et leurs devoirs de service, sont exclues du champ d'application de la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires, du 14 mars 1958 (LRCF, RS 170.32; cf. art. 1 al. 2 LRCF). En vertu de l'art. 135 al. 1 LAAM, ainsi applicable, la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par des militaires ou par la troupe, sans égard à la faute, lorsqu'il résulte d'une activité militaire particulièrement dangereuse (let. a) ou d'une

autre activité de service (let. b). Pour ce faire, la personne lésée doit apporter la preuve que les conditions cumulatives, à savoir un dommage, un comportement d'un ou plusieurs militaires ou de la troupe, un lien de causalité naturelle et adéquate, voire hypothétique, entre le comportement reproché et le dommage et l'illicéité du comportement, sont réalisées (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6735/2011 du 30 avril 2013 consid. 5.1, A-1432/2011 du 1^{er} septembre 2011 consid. 4).

5.2 Avant d'examiner si ces différentes conditions cumulatives, propres au droit de la responsabilité, sont remplies, il convient de s'assurer que le dommage dont le recourant fait état résulte bien d'une activité particulièrement dangereuse ou d'une autre activité de service (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6735/2011 précité consid. 4.2, A-6749/2010 du 3 octobre 2011 consid. 4.1, A-1432/2011 précité consid. 3, A-7385/2006 du 6 juillet 2007 consid. 3), à défaut de quoi l'engagement de la responsabilité de la Confédération doit d'emblée être nié (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral précités A-6749/2010 consid. 4.2, A-7385/2006 consid. 4).

5.2.1 Sont notamment considérés comme des activités particulièrement dangereuses au sens de l'art. 135 al. 1 let. a LAAM, l'usage de l'arme (cf. Message du Conseil fédéral du 8 septembre 1993 relatif à la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et à l'arrêté fédéral sur l'organisation de l'armée [FF 1993 IV 1, spéc. 123]), d'explosifs ou d'équipements lourds (HEINRICH HONSELL/BERNHARD ISENRING/MARTIN A. KESSLER, *Schweizerisches Haftpflichtrecht*, 5^{ème} éd., Zurich 2013, p. 241). Le Tribunal a retenu que cette notion comprend également tous les exercices à tir réel, mais aussi le service de garde armé (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral précités A-6749/2010 consid. 4.2.1, A-7385/2006 consid. 3.1).

5.2.2 L'autre activité de service visée par l'art. 135 al. 1 let. b LAAM consiste en une activité qui est commandée par la mission ou par la marche du service (cf. FF 1993 IV 1, spéc. 124; HONSELL/ISENRING/KESSLER, op. cit., p. 241; JOST GROSS, *Schweizerisches Staatshaftungsrecht*, 2^{ème} éd., Berne 2001, p. 48). La jurisprudence précise que par activité de service, il faut comprendre l'activité entreprise par un militaire, soit en vertu d'un règlement ou d'un ordre, soit sous la pression des circonstances à l'aide de moyens qui ont été mis à sa disposition ou dont il est autorisé à se servir (ATF 79 II 147 consid. 3, ATF 78 II 419 consid. 3; décision de la Commission de recours du Département militaire fédéral du 24 mai 1996, publiée dans la Jurisprudence des autorités administratives de la

Confédération [JAAC] 61.85 consid. 4.2). A ce propos, il doit donc être tenu compte du fait que le militaire qui exerce une activité de service n'agit pas à sa guise, mais obéit aux ordres, ce qui le place dans une situation dont il ne peut pas être maître (ATF 78 II 419 consid. 2c). La responsabilité de la Confédération vise, par conséquent, à compenser la spécificité selon laquelle le militaire est soumis à l'obligation de servir et ne peut pas toujours agir conformément à sa volonté (cf. décision de la Commission de recours de l'administration militaire fédérale du 2 septembre 1977, publiée dans la JAAC 43.71 consid. II.1; concernant l'entier du paragraphe: cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral précités A-6749/2010 consid. 4.2.1, A-7385/2006 consid. 3.2).

A l'inverse, lorsque la façon d'agir du militaire outrepassé clairement ce que la marche du service commande ou ce dont on attend de lui, la Confédération n'engage pas sa responsabilité. Dans ce contexte, un militaire qui cause un dommage alors qu'il est de sortie ou en congé est responsable personnellement (FF 1993 IV 1, spéc. 124; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7385/2006 précité consid. 3.3 et réf. cit.). De manière plus générale, l'activité privée, quand bien même celle-ci s'est déroulée à l'occasion d'une activité militaire, est exclue de la responsabilité de la Confédération, car elle n'est pas couverte par le service. En effet, les actes qui ne trouvent pas leur fondement dans un règlement ou un ordre et qui ne découlent pas non plus de la mission conférée ne peuvent pas être considérés comme ayant été accomplis *dans l'exercice* d'une activité de service, dans la mesure où ils sont dépourvus de lien fonctionnel avec l'activité militaire (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7385/2006 précité consid. 3.3; KARL OFTINGER/EMIL W. STARK, Schweizerisches Haftpflichtrecht, vol. II/3, 4^{ème} éd., Zurich 1991, § 32 n. 217 et 219). Les préjudices dont le seul lien avec l'activité militaire consiste dans le fait qu'ils ont été causés *à l'occasion de l'exercice* de la fonction militaire ne sauraient être considérés comme résultant d'une activité de service. Tel est le cas, par exemple, d'un vol commis par un soldat (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6749/2010 précité consid. 4.2.1 et réf. cit.; décision de la Commission de recours de l'administration militaire fédérale du 25 janvier 1978, publiée dans la JAAC 43.72 consid. II). Car, dans une telle situation, le comportement est détachable du service, c'est-à-dire que le soldat s'est placé en dehors du cadre normal de l'exercice de ses fonctions. Ce régime de séparation des responsabilités selon la nature de l'acte est le même que celui posé à l'art. 55 al. 1 CO, qui limite la responsabilité de l'employeur aux actes commis par ses travailleurs dans l'accomplissement de leur travail (OFTINGER/STARK, op. cit., § 32 n. 218).

5.3 En l'espèce, il faut tout d'abord relever que l'acte dommageable survenu ne peut, à l'évidence, être qualifié d'activité militaire particulièrement dangereuse au sens de l'art. 135 al. 1 let. a LAAM, ce que le recourant ne prétend du reste pas. Ensuite, et contrairement à ce que ce dernier soutient, il appert que l'endommagement des panneaux "sandwich" ne résulte pas non plus d'une autre activité de service au sens de l'art. 135 al. 1 let. b LAAM. Pour cause, même s'il fallait considérer que l'acte en question avait été commis par des militaires, ce que l'enquête pénale tant civile que militaire n'a toutefois pas permis d'établir, alors que, par hypothèse, ceux-ci se déplaçaient pour rejoindre le prochain emplacement déterminé dans le cadre de l'exercice effectué à X._____, le jet de pierres intervenu dans les circonstances d'espèce ne consistait manifestement pas en un acte de service.

Comme il a été vu, la particularité selon laquelle l'infraction a pu se produire alors que des militaires n'étaient ni en congé, ni de sortie ne signifie pas que les agissements reprochés entrent dans la notion d'activité de service, celle-ci se définissant par sa nature, c'est-à-dire par sa relation fonctionnelle avec l'activité militaire, et non par rapport au moment où elle est exercée. Ainsi, le fait qu'elle ait pu être commise en service n'est pas déterminant. A l'exemple du vol commis par un soldat, la déprédation de la propriété d'autrui par le jet de pierres, pour certaines de taille conséquentes (cf. pièce n° 18 produite par le recourant), ne s'apparente pas à une activité militaire, ni à une activité qu'exige la marche du service ou la mission. Il se détache par conséquent du service par sa nature. Un tel acte n'est de surcroît ni prévu par le règlement, ni ordonné par le supérieur. A ce propos, l'enquête pénale militaire a d'ailleurs pu démontrer que le terrain, qui avait fait l'objet d'une reconnaissance en vue d'un exercice de la troupe, n'avait finalement pas été utilisé. Il n'est pas non plus question, en l'espèce, d'un acte accompli sous la pression des circonstances, à l'aide des moyens mis à disposition ou dont l'auteur du dommage était autorisé à se servir.

En conséquence, force est de constater que le jet de pierres qui a entraîné l'endommagement des panneaux "sandwich" du recourant ne saurait trouver son fondement dans une activité de service, mais bien dans une éventuelle activité privée d'un ou de plusieurs militaires. Comme l'autorité inférieure l'a justement indiqué au recourant, le fait que le dommage matériel subi résulte d'une activité privée a pour conséquence que le ou les militaires – dont ni l'implication, ni l'identité n'ont pu être déterminées par l'instruction pénale qui a été conduite – devrai(en)t répondre

personnellement du méfait causé et serai(en)t ainsi personnellement et directement responsable(s) de la réparation du dommage.

6.

Dès lors que la condition d'application issue de l'art. 135 al. 1 LAAM n'est pas remplie, la responsabilité de la Confédération ne saurait être engagée en l'espèce. L'examen des conditions propres au droit de la responsabilité n'a donc pas lieu d'être.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté.

7.

7.1 Selon l'art. 63 al. 1 1^{ère} phrase PA, les frais de procédure comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours sont en général mis, dans le dispositif, à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA). En l'occurrence, le recourant doit prendre à sa charge les frais de procédure qui se montent à 1'500 francs, lesquels seront prélevés sur l'avance de frais du même montant qu'il a déjà effectuée.

7.2 Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA, art. 7 ss du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Les autorités fédérales n'ont pour leur part pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF). Aucune indemnité de dépens ne sera donc allouée en l'espèce.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure d'un montant de Fr. 1'500.- sont mis à la charge du recourant. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais déjà versée du même montant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Déborah D'Aveni

Indication des voies de droit :

Les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière de responsabilité de l'Etat peuvent être contestées auprès du Tribunal fédéral, pourvu qu'il s'agisse d'une contestation pécuniaire dont la valeur litigieuse s'élève à 30'000 francs au minimum ou qui soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 1 let. a et al. 2 LTF). Si le recours en matière de droit public est ouvert, il doit être déposé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision contestée (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :