

Extrait de la décision 470.03.05 de la Commission de recours du DDPS du 5 novembre 2005. Aucun recours de droit administratif n'a été déposé auprès du Tribunal fédéral. Le jugement est entré en force.

Landesverteidigung. Von einem Militärflugzeug verursachter Schaden. Haftung des Bundes. Anwendbares Recht. Unzuständige Behörde. Nichtiger Entscheid.

Art. 135 Abs. 3 MG. Art. 67 und Art. 106 LFG. Art. 168 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 VVA.

- Für einen von einem Militärflugzeug an einer sich auf der Erdoberfläche befindlichen Person oder Sache verursachten Schaden haftet der Bund nach dem Luftfahrtgesetz und nicht nach dem Militärgesetz (E. 2). Für die Beurteilung solcher Schäden sind ausschliesslich die Zivilgerichte zuständig (E. 4).

- Das Schadenzentrum VBS ist nicht befugt, in solchen Fällen eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen. Weder Art. 142 Abs. 3 MG noch Art. 168 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 der VVA noch Ziff. 5.2.2.9 des Geschäftsreglementes des Generalsekretariates VBS verleihen dem Schadenzentrum VBS eine derartige Kompetenz (E. 6). Die angefochtene Verfügung ist daher nichtig (E. 9 und 10).

- Die irreführende Rechtsmittelbelehrung «gegen diese Verfügung ist eine Beschwerde an den Zivilrichter zulässig» führt in casu zu einer Entschädigungspflicht der Eidgenossenschaft (E. 12 und 13).

Défense nationale. Dommage causé par un avion militaire. Responsabilité de la Confédération. Norme de droit applicable. Autorité incompétente. Décision nulle.

Art. 135 al. 3 LAAM. Art. 67 et 106 LA. Art. 168 al. 1 let. a ch. 1 OAA.

- La Confédération répond selon la loi sur l'aviation, et non selon la loi sur l'armée et l'administration militaire, des dommages causés par un avion militaire à une personne ou une chose se trouvant sur la surface de la terre (consid. 2). Ces dommages relèvent exclusivement de la compétence des tribunaux civils (consid. 4).

- Dans de tels cas, le Centre de dommages du DDPS n'a pas la compétence d'émettre une décision au sens de l'art. 5 PA. Ni l'art. 142 al. 3 LAAM, ni l'art. 168 al. 1 let. a ch. 1 OAA, ni le ch. 5.2.2.9 du règlement du Secrétariat général du DDPS ne confèrent une telle compétence au Centre de dommages (consid. 6). La décision querellée est par conséquent nulle (consid. 9 et 10).

- En l'espèce, en raison d'une indication des voies de recours peu claire et contradictoire («la présente décision peut faire l'objet d'un recours auprès du juge civil»), la Confédération se voit imposer l'obligation de verser des dépens (consid. 12 et 13).

Difesa nazionale. Danno causato da un aereo militare. Responsabilità della Confederazione. Norma di diritto applicabile. Autorità incompetente. Decisione nulla.

Art. 135 cpv. 3 LM. Art. 67 e 106 LNA. Art. 168 cpv. 1 lett. a n. 1 OAE.

- Per i danni causati da un aereo militare ad una persona o ad un oggetto che si trova sulla superficie della terra, la Confederazione è responsabile secondo la legge sull'aviazione e non secondo la legge sull'esercito e l'amministrazione militare (consid. 2). La valutazione di questi danni è di esclusiva competenza dei tribunali civili (consid. 4).

- In questi casi, il Centro dei danni del DDPS non è competente per emanare una decisione ai sensi dell'art. 5 PA. Né l'art. 142 cpv. 3 LM, né l'art. 168 cpv. 1 lett. a n. 1 OAE, né il n. 5.2.2.9 del regolamento della Segreteria generale del DDPS conferiscono una simile competenza al Centro dei danni (consid. 6). La decisione impugnata è quindi nulla (consid. 9 e 10).

- Nella fattispecie, a causa di un'indicazione poco chiara e contraddittoria delle vie di ricorso («la presente decisione può essere impugnata con un ricorso al giudice civile»), la Confederazione è obbligata a versare un'indennità per ripetibili (consid. 12 e 13).

Résumé des faits:

X. circulait à bicyclette sur la route de P. à G. lorsqu'un avion militaire de type FA-18 le survola plusieurs fois à très basse altitude. Selon les déclarations de X., le bruit ainsi produit lui causa un traumatisme sonore aux deux oreilles. Il souffre depuis lors d'une diminution de la capacité auditive et d'un tinnitus constant. En raison de cet événement, X. réclame à la Confédération une réparation pour tort moral de 20'000.- Fr. Le Centre de dommages du DDPS a admis la responsabilité de la Confédération dans son principe, mais n'a accordé à X. qu'une réparation pour tort moral de 1'000.- Fr., arguant d'une faute concomitante de X. La Commission de recours du DDPS n'entre pas en matière sur le recours de X. et constate la nullité de la décision attaquée, en raison du défaut de compétence du Centre de dommages. La Confédération est condamnée à verser à X. 2'000.- Fr. à titre de dépens, au motif que le Centre de dommages a induit celui-ci en erreur par une indication peu claire et contradictoire des voies de recours.

Extrait des considérants:

1. Les prétentions du recourant à l'encontre de la Confédération se fondent sur un dommage (corporel) prétendu qu'un militaire (pilote) aurait causé avec un avion militaire. Se pose, par conséquent, la question de la norme de droit applicable en matière de responsabilité. De celle-ci découlent subséquentement les compétences selon les lieux et les faits, la procédure à respecter et les voies de recours.

2. En principe, la Confédération, sans égard à la faute, répond du dommage causé sans droit à un tiers par des militaires ou par la troupe lorsqu'il résulte d'une activité militaire particulièrement dangereuse ou d'une autre activité de service, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM, RS 510.10; art. 135 al. 1). Ce principe est rendu caduc dans l'al. 3 de la même disposition qui stipule que, lorsque la responsabilité pour des faits déterminés est prévue par d'autres dispositions, ces dernières régissent la responsabilité de la Confédération.

Il ressort explicitement de la littérature de référence (Robert Binswanger, Die Haftungsverhältnisse bei Militärschäden, thèse, Zurich 1969, p. 138; Men Duri Werro, Die Haftung aus Zusammenstoss von Flugzeugen, thèse, Zurich 1978, p. 143 s.) et de la jurisprudence (ATF 112 II 118 ss, ATF 123 II 577 ss) que la responsabilité de la Confédération pour des dommages causés par un aéronef militaire suisse à une personne ou à une chose se trouvant à la surface de la terre est régie par la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA, RS 748.0), à titre de *lex specialis*, et non par la LAAM. Ce point est confirmé par l'art. 106 LA, qui renvoie explicitement aux art. 64 à 74 et 77 à 79 LA.

3. Le Centre de dommages (CEDO) du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) conclut lui aussi, dans sa décision contestée du ... 2005, que la loi fédérale sur l'aviation s'applique dans le présent cas et reconnaît aussi qu'en l'occurrence la LA prime sur la LAAM.

4. La norme applicable en matière de responsabilité étant ainsi déterminée, il s'agit, dès lors, de respecter les normes relatives à la compétence et à la procédure qui en découlent. L'art. 67 LA, intitulé «For», stipule ce qui suit: «Pour connaître des actions en réparation des dommages est compétent au choix du demandeur: le tribunal du domicile du défendeur ou le tribunal du lieu où a été causé le dommage.» La disposition déterminante de la LA attribue dès lors nettement et sans le moindre doute au juge civil la compétence de statuer sur les présentes prétentions. Ce dernier, faute d'autres prescriptions du droit fédéral, applique la procédure civile de son canton. Ainsi, le litige de la présente espèce doit être réglé dans le cadre d'une procédure relevant du droit civil, à savoir une action devant le juge civil.

5. En se référant à l'art. 142 al. 3 LAAM, à l'art. 168 al. 1 let. a de l'ordonnance sur l'administration de l'armée (OAA, RS 510.301), ainsi qu'au ch. 5.2.2.9 du règlement de gestion du Secrétariat général du DDPS, le CEDO DDPS se considère manifestement comme habilité à édicter une décision en première instance. Il conclut également qu'il peut prendre une telle décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

6. Par ailleurs, il s'agit d'examiner si les normes auxquelles se réfère le CEDO DDPS sont propres à lui conférer la compétence de décision en première instance. A ce point de vue, il faut considérer ce qui suit:

a. Le fait que la LAAM ne s'applique pas en l'occurrence a déjà été mentionné à plusieurs reprises; son art. 142 al. 3 ne peut donc être invoqué pour conclure à la compétence du CEDO DDPS de prendre une décision en première instance dans le présent cas. Et ce d'autant plus que le passage de loi mentionné se limite exclusivement aux demandes «au sens de la présente loi», c'est-à-dire selon la LAAM.

b. C'est indûment que le CEDO DDPS se réfère également à l'art. 168 let. a ch. 1, de l'ordonnance sur l'administration de l'armée. Il y est clairement stipulé que le Centre de dommages est compétent pour prendre des décisions de première instance sur des demandes d'ordre pécuniaire de tiers, selon les art. 134 à 136 LAAM, pour autant qu'aucun autre service ne soit compétent en la matière. Il est à nouveau fait référence à la LAAM, avec la mention complémentaire d'une réserve faite en cas d'existence d'un autre service compétent.

c. Le ch. 5.2.2.9 du règlement de gestion du Secrétariat général du DDPS comporte effectivement une disposition selon laquelle le Centre de dommages décide «en première instance sur les cas de responsabilité». Cette disposition n'est d'aucune façon contradictoire, en raison de sa portée d'ordre général. En tant que document interne - qui peut au plus être qualifié de directive - ce règlement de gestion n'autorise en aucune façon à déroger aux lois et aux ordonnances, qui lui sont supérieures, raison pour laquelle il ne peut servir à fonder une compétence de prendre une décision dans le présent litige.

7. Il en ressort, par conséquent, que le CEDO DDPS n'est pas et n'était pas, au regard du droit invoqué, habilité à statuer en première instance en lieu et place du juge civil prévu par la LA.

8. Non recevable était, en particulier, également la forme choisie par le CEDO DDPS, à savoir la décision. Il convient de rappeler ici la notion de décision. Une décision est un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à des particuliers et qui règle de façon impérative et contraignante une situation concrète soumise au droit administratif, soit en créant des droits et des obligations, soit en constatant l'existence (selon Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4e éd. Zurich 2002, n. marg. 854, p. 178). Etant donné la définition de la décision, il apparaît de manière évidente que le CEDO DDPS n'avait pas la compétence de prendre une décision dans l'affaire qui nous occupe ici.

9. Si le CEDO DDPS n'était pas habilité à prendre une décision, cette dernière est, par conséquent, entachée d'irrégularité. Se pose alors la question de savoir quelles sont les conséquences qui en découlent.

Les conséquences possibles de l'irrégularité d'une décision sont l'annulabilité, la nullité ou la révocabilité de la décision (cf., pour l'ensemble, Häfelin/Müller, op. cit., p. 196 s.).

Comme démontré, le CEDO DDPS n'est pas, a priori, investi de la compétence matérielle, c'est pourquoi il faut conclure à la nullité de la décision. Cela signifie que cette décision était, dès le moment où elle a été prise, et sans annulation officielle, juridiquement non contraignante et ne pouvait exercer d'effets juridiques à l'égard du recourant. La nullité doit être retenue d'office (Häfelin/Müller, op. cit., p. 198). Pour des raisons de clarté, la nullité doit néanmoins être constatée d'office dans le dispositif ci-après. Le recourant doit faire valoir ses prétentions devant le juge civil compétent. La question de savoir si les prétentions ne sont pas déjà frappées de prescription ne relève pas de la Commission de recours. Par contre, il faut renvoyer le recourant à l'art. 139 du code des obligations du 30 mars 1911 (CO, RS 220).

10. Si, vu ce qui précède, il faut conclure à la non-existence de la décision contestée, il ne peut être entré en matière sur le recours - par défaut d'objet de contestation (et par défaut de compétence).

11. Si l'on voulait - contre l'avis représenté ici - opter pour la conséquence la moins radicale et se fonder sur la simple annulabilité de la décision prise, il faudrait annuler la décision de première instance. La conséquence serait identique: l'action doit être intentée devant le juge civil.

12. En ce qui concerne les conséquences en matière de frais et d'indemnisation, la question se pose de savoir si le recourant représenté par un avocat aurait pu reconnaître l'irrégularité de la décision prise par le CEDO DDPS et s'il aurait dû renoncer à un recours auprès de la Commission de recours DDPS. A ce point de vue, il faut considérer ce qui suit:

a. Le fait, en soi, que le CEDO DDPS a choisi la forme de droit administratif de la décision (au sens de l'art. 5 PA), laissait entendre que le respect des droits du recourant de recourir par la voie du droit administratif était garanti.

b. De plus, il faut accorder au recourant que l'indication des voies de recours était peu claire et contradictoire.

Dans sa prise de position, le CEDO DDPS concède lui-même qu'il aurait dû écrire «Voies de droit» au lieu de «Voies de recours». Mais que cette erreur n'aurait pas dû - selon le CEDO DDPS - prêter à confusion, vu les explications détaillées sur la procédure qui suivaient. Qu'il était clairement précisé que le recourant devait en appeler au juge civil (devait agir devant le juge civil) et qu'en toute logique, il ne disposait dès lors d'aucune voie de recours au sein du DDPS. Ces arguments ne peuvent être reçus. Le simple remplacement de «voies de recours» par «voies de droit» ne changerait rien. Il s'agit d'une indication des voies de recours puisque chaque décision doit en contenir une (art. 35 al. 2 PA) et puisque chaque décision est sujette à recours (art. 44 PA).

Une précision s'avère à présent nécessaire: un recours intenté devant la Commission de recours DDPS ne constitue pas une voie de recours au sein du DDPS étant donné que la Commission de recours est, de notoriété commune, un tribunal administratif spécial indépendant.

Même compte tenu de ses autres arguments, la position du CEDO DDPS ne peut être agréée. Certes, il a été déclaré, par renvoi aux art. 64 ss et 106 LA, que la décision prise peut être attaquée devant le juge civil. Cependant, dans la mesure où le CEDO DDPS se réfère, dans son indication des voies de recours - tant implicitement en ce qui concerne le délai fixé (de façon illégitime) à 30 jours qu'explicitement en ce qui concerne les autres exigences (art. 51 al. 1 et art. 52 al. 1 PA) - à la loi sur la procédure administrative, il recourt aux normes relevant du droit administratif, lesquelles ne s'appliquent pas dans la présente affaire. Cela suffit à créer une certaine insécurité en ce qui concerne le choix entre la voie d'une procédure administrative ou celle d'une procédure civile. Cette insécurité est sensiblement renforcée par le fait que le CEDO DDPS a clairement pris une décision (formelle).

13. En résumé, il ressort qu'aucune faute ne peut être imputée au recourant. Il pouvait, au contraire, estimer en toute bonne foi, considérant que la décision lui avait été notifiée correctement au sens de l'art. 5 PA, que la voie ordinaire du recours administratif restait ouverte. Il convient de reprocher au CEDO DDPS d'avoir induit le recourant en erreur. Il en résulte qu'il doit dédommager, dans une juste mesure, le recourant pour les dépens importants, mais inutiles, liés à la présente procédure de recours. L'indemnité doit être fixée à 2'000.- francs. Les frais ne peuvent être mis à la charge du CEDO DDPS (art. 63 al. 2 PA).

Dokumente der Rekurskommission VBS