

Le régime de responsabilité du contrôle de la navigation aérienne

Gilles Pellissier, Premier conseiller à la cour administrative d'appel de Versailles

La collision entre deux avions de tourisme sur le point d'atterrir sur un aérodrome de la région parisienne et l'action en responsabilité engagée des deux victimes, décédée dans l'accident, à l'encontre de l'Etat au titre des fautes commises dans l'exécution du service de la navigation aérienne, l'occasion, d'une part, d'appliquer une jurisprudence récente du Conseil d'Etat sur le caractère interruptif de la prescription quadriennale d'une action en responsabilité, d'autre part et surtout, d'appliquer à ce service un régime de responsabilité pour faute simple, faute reconnue en

La prescription quadriennale des créances publiques, instituée au profit de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics par la loi n° 100 du 31 décembre 1968, est notamment interrompue, en application de l'article 2 de la même loi, par « tout recours formé devant une juridiction compétente à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est incompétente ». L'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance ». L'application de cette cause d'interruptif de la prescription administrative a longtemps été relativement stricte, le Conseil d'Etat exigeant que le recours tende à mettre en cause la collectivité publique (CE 10 oct. 1977, *Commune de Férel*, Lebon 291). Cette condition conduisait à dénier tout caractère interruptif à une plainte formée contre une personne physique ou morale, même avec constitution de partie civile, puisque par définition le recours ne pouvait dans ce cas être considéré comme dirigé contre la personne publique (CE 16 mars 1983, *Gilbin*, req. n° 27993 ; CE 10 oct. 2005, *Epoux Haudry*, Lebon T. 816 ; AJDA 2005. 2040). Le Conseil d'Etat a cependant adouci cette jurisprudence sévère, se rapprochant à la fois de la Cour de cassation, qui juge que la prescription est interrompue par la plainte qui corrobore l'action publique pour obtenir la répression des infractions mais également à mettre en cause la responsabilité de l'auteur du dommage (CE 2000, D. 2001. Jur. 1348, note H. Matsopoulou ; Civ. 2e, 12 déc. 2002, Bull. civ. II, n° 284) et de l'intention du législateur de 1968 qui était de permettre d'opposer la prescription qu'aux « créanciers négligents ». Par une décision du 27 octobre 2006 (CE Sect. 27 oct. 2006, *Département de la Seine-Saint-Denis*, 437), il a jugé qu'une « plainte contre X. avec constitution de partie civile interrompt la prescription quadriennale dès lors qu'elle porte sur le fait générateur, l'existence, le montant ou le paiement d'une créance sur une collectivité publique, et qu'il est nécessaire que cette dernière soit explicitement mise en cause par le recours ; il faut cependant que le recours porte sur un élément de la responsabilité de la personne publique la plainte contre X. avec constitution de partie civile aura pour but de permettre la détermination de responsables d'un préjudice, par lequel la personne publique a de bonnes chances de se trouver. La décision du Conseil d'Etat concernait la plainte déposée dans le but de rechercher les auteurs d'un dommage subi par une patiente lors de son accouchement à l'hôpital et la Haute juridiction a jugé qu'alors même qu'elle n'avait pas été formée auprès du juge administratif, sur la mise en cause de la responsabilité de l'hôpital, elle devait être regardée comme relative au fait générateur et à l'existence de la créance sur l'établissement public. La cour administrative de Versailles a fait dans l'arrêt commenté l'une des premières applications de cette jurisprudence qui porte plainte contre X. en se constituant partie civile précisément pour savoir contre qui diriger utilement son action. Si la plainte contre X. déposée auprès du procureur de la République, les victimes s'étaient constituées parties civiles, exprimant ainsi leur intention de faire valoir que les personnes responsables de leur préjudice, quels qu'ils soient. Et l'Etat, chargé du service du contrôle de la navigation aérienne, faisait certainement éventuellement responsables.

Si l'extension des causes interruptives de la prescription quadriennale des créances publiques accroît la possibilité pour les victimes d'obtenir réparation de leur préjudice par la personne publique responsable, l'abandon de l'exigence d'une faute lourde pour engager la responsabilité de cette personne publique ne constitue pas ce même souci d'une meilleure indemnisation des préjudices.

La sécurité de la navigation aérienne est un service qui incombe à l'Etat, en application des articles L. 251-2 et R. 252-19 du code de l'aviation civile. Comme il a été commenté, le régime de responsabilité applicable à ce service variait selon la difficulté des opérations. Ainsi, la responsabilité de l'Etat du fait de la circulation aérienne, donnée aux pilotes en vol, était limitée aux cas de fautes lourdes (CE 26 juill. 1982, *Ministre de la Défense c/ Société Air Inter*, CE 21 nov. 1984, *Société d'assurances Gerling-Konzern*, Lebon 380 : fautes lourdes retenues), tandis que des opérations plus simples étaient soumises à un régime de responsabilité pour faute non qualifiée : directives données à un avion au sol quittant une aire de stationnement (CE 2 juin 1982, *Vic, Lebon 447*), conditions météorologiques données à l'équipage d'un avion en partance (CE 29 juill. 1986, *Ministre des Transports c/ Cie française d'assurances européennes*, Lebon 447), conception et mise en oeuvre des moyens de prévenir le danger représenté par des oiseaux aux abords d'un aérodrome (CE 2 déc. 1987, *Cie Air Inter*, Lebon 447).

Ces nuances rappellent celles qui animent, de manière générale, la responsabilité des services de police, auxquels peut être rattaché le service de la navigation aérienne. Ainsi la distinction entre activités matérielles soumises à un régime de faute lourde et activités juridiques soumises à un régime de faute simple est-elle le plus souvent justifiée par la plus grande difficulté des opérations de terrain. Elle n'explique toutefois qu'imparfaitement la réalité des activités juridiques n'engageant la responsabilité de l'Etat qu'en cas de faute lourde : refus de concours de la force publique (CE 7 nov. 1984, *Lebon 447*) ; placement d'office d'un malade mental (CE 13 juill. 1968, *Hugonneau*, Lebon 447) ; réglementation de la circulation et du stationnement (CE 1972, *Ville de Paris c/ Sieur Marabout*, Lebon 664) ; police du bruit (CE 21 juill. 1970, *Ville du Croisic*, Lebon 508 ; CE 23 juin 1976, *Latty*, Lebon 447, aujourd'hui abandonnée), tandis que certaines opérations de terrain ont donné lieu à une responsabilité pour faute simple car elles ne présentent pas de difficultés particulières (CE Sect. 28 avr. 1967, *Lafont*, Lebon 182, jurisprudence cependant relativement isolée).

La difficulté des opérations n'apparaît plus aujourd'hui comme une justification solide du maintien d'un régime de faute lourde, depuis que l'engagement de la responsabilité de tous les services publics présentant de réelles difficultés opérationnelles : activités médicales des hôpitaux (CE 1992, *Epoux V.*, Lebon 171 ; AJDA 1992. 355, concl. H. Legal ; RFDA 1992. 571, concl. H. Legal) ; services de secours : SAMU (CE Sect. 13 nov. 1992, Lebon 253 ; D. 1999. SC. 46, obs. P. Bon et D. de Béchillon ; RFDA 1998. 82 concl. J.-H. Stahl) ; sauvetage en mer (CE Sect. 13 nov. 1992, Lebon 253 ; AJDA 1998. 461, chron. F. Raynaud et P. Fombeur ; D. 1998. 535, note G. Lebreton et obs. P. Bon et D. de Béchillon) ; lutte contre le terrorisme (CE 1998, *Commune de Hannappes*, Lebon 185 ; D. 1998. 535, note G. Lebreton et obs. P. Bon et D. de Béchillon) ; services pénitentiaires (CE 1998, *Chabba*, Lebon 240 ; AJDA 2004. 157, note N. Albert).

Comme l'écrit le professeur Chapus, « comment peut-on raisonnablement continuer à justifier l'exigence d'une faute lourde par la difficulté des opérations, s'agissant d'autres activités, cette difficulté (qui n'est pas plus niable que niée) est désormais jugée comme ne la justifiant plus ? L'Etat n'est en jeu » (*Droit administratif général*, tome I, n° 1470). De plus, et surtout, la marge d'irresponsabilité ainsi donnée *a priori* à l'administration n'est pas à l'essence du contrôle juridictionnel qui est de qualifier juridiquement les faits, c'est-à-dire d'apprécier si, en raison des circonstances de fait, l'administration doit être qualifiée de fautive. La difficulté de l'opération doit être prise en compte par le juge lors de l'opération de qualification juridique des faits, *a priori* à lui en amont, ce qui n'est pas compris du justiciable qui se sent victime d'une forme d'impunité administrative.

Cette évolution touche également le contentieux de la responsabilité des services de police administrative où l'exigence de faute lourde

abandonnée : le Conseil d'Etat a appliqué un régime de faute simple s'agissant de la carence du maire à faire usage de ses pouvoirs de police de circulation et le stationnement de nomades sur le territoire de sa commune (CE 20 déc. 2000, *Cie d'assurances Zurich international et autres*, 2001. 898, note E. Aubin  ; D. 2002. 529, obs. D. de Béchillon ) , à prendre une mesure relative à la tranquillité publique (CE 28 nov. 2004, *Moissy-Cramayel*, Lebon 464  ; AJDA 2004. 988, note C. Deffigier  ; Dr. adm. 2004, n° 36 ; BJCL n° 1/04, concl. Le Chatelier : responsabilité de l'Etat au titre de la police des installations de police de circulation (CE 5 juill. 2004, *M. Lescure*, Lebon T. 838  ; AJDA 2005. 610, note F. G. Trébulle  : responsabilité de l'Etat au titre de la police des installations de police de circulation (CE 27 déc. 2006, *Commune de Baalon*, à paraître au Lebon  ; AJDA 2007. 310, note F. G. Trébulle ).

Il est vrai que toutes ces décisions peuvent être rattachées à une activité plus juridique que de terrain proprement dite. L'arrêt commenté de l'appel de Versailles concerne en revanche et sans doute possible, une activité « de terrain » difficile, puisqu'il s'agissait d'apprécier la responsabilité de la navigation aérienne dans l'exercice de leur mission d'information des pilotes à l'approche de la base aérienne et de prévention des abordages. La cour a considéré la faute non qualifiée de lourde, sans justifier cet abandon par l'absence de difficulté des opérations, ce qui n'était pas le cas, la cour a donc étendu le régime de la faute simple au service public du contrôle de la navigation aérienne, prolongeant ainsi le mouvement jurisprudentiel d'abandon de l'exigence de faute lourde dans les matières où elle était justifiée par la difficulté des missions du service.

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité pour faute * Faute simple * Navigation aérienne * Contrôle