



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Responsabilité de l'Etat du fait des
rassemblements et grève générale en
Guadeloupe en 2009
(CAA Bordeaux, 27/09/2011, SA GFA
Caraibes)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Essai d’analyse du régime de la responsabilité de l’Etat du fait des attroupements.....	4
A – La responsabilité de l’Etat du fait des attroupements : un régime juridique très encadré	4
1 – Les textes institutifs	4
2 – Le champ d’application du régime	4
B – La mise en cause de la responsabilité de l’Etat : une appréciation pratique délicate	5
1 – La notion de rassemblement	5
2 – Des crimes ou délits commis dans des conditions peu organisées	5
II – Grève générale en Guadeloupe et responsabilité de l’Etat du fait des attroupements	6
A - L’élaboration progressive d’un cadre jurisprudentiel.....	6
1 – Grève et action spontanée	6
2 – Grève et lien de causalité entre actes dommageables et rassemblement	6
B – Des illustrations pratiques de ce cadre jurisprudentiel	8
1 – Une majorité de rejets.....	8
2 – Deux applications positives	8
CAA Bordeaux, 27/09/2011, SA GFA Caraïbes	9

INTRODUCTION

Le problème de « la vie chère » occupe dans la vie des français une place de plus en plus importante. Ce problème est vécu avec une particulière acuité dans les îles d'outre-mer puisque la situation géographique de ces territoires accroît la tension sur les prix. C'est ainsi qu'en 2009 la Guadeloupe a connu près d'une quarantaine de jours de grève générale. A l'occasion de cette dernière, diverses dégradations ont été commises. Les personnes lésées ont, alors, saisi le juge administratif au motif que la responsabilité de l'Etat peut être engagée du fait de dommages commis à l'occasion de rassemblements, ce qui constitue l'une des hypothèses de responsabilité sans faute pour risques.

Concrètement, dans l'affaire étudiée, la compagnie d'assurances SA GFA CARAIBES a indemnisé une société pour les dégradations de son magasin commises à l'occasion des manifestations. Subrogée dans les droits de cette dernière, elle a donc saisi le tribunal administratif de Fort-de-France pour engager la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements. Mais, celui-ci, le 22 Octobre 2010, a rejeté cette requête. La compagnie a, alors, saisi la Cour administrative d'appel de Bordeaux pour obtenir la condamnation de l'Etat. Celle-ci, le 27 Septembre 2011, a fait droit à cette demande, ce qui constitue l'un des deux applications positives de ce régime de responsabilité concernant cette grève en Guadeloupe, l'ensemble des autres requêtes ayant été rejeté.

La possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements est ancienne. Prise en charge à l'origine par les communes, elle est assumée, depuis 1983, par l'Etat. Sa mise en œuvre obéit à des conditions strictes : ainsi, les actes dommageables doivent être liés à un rassemblement, notion très délimitée par le Conseil d'Etat ; les actes doivent, ensuite, constituer des crimes ou délits et être exécutés de manière spontanée. Bien que simples dans leur principe, ces conditions soulèvent des difficultés pratiques d'application. L'affaire de la grève générale en Guadeloupe en est la parfaite illustration. A cette occasion, le Cour administrative d'appel de Bordeaux a élaboré un double critère spatio-temporel permettant de rattacher un acte dommageable à un rassemblement : ainsi, ces actes doivent avoir été exécutés près du lieu d'un rassemblement et à un moment où ce dernier se déroulait effectivement.

Il convient donc de tenter, dans une première partie, de délimiter les contours de ce régime de responsabilité (I), puis d'analyser son application pratique à la grève générale ayant eu lieu en Guadeloupe (II).

I – ESSAI D’ANALYSE DU REGIME DE LA RESPONSABILITE DE L’ETAT DU FAIT DES ATTROUPEMENTS

Bien que très encadré par les textes (A), l’application de ce type de responsabilité soulève des difficultés pratiques (B).

A – La responsabilité de l’Etat du fait des attroupements : un régime juridique très encadré

Il importe, au préalable, d’analyser les textes à l’origine de ce régime de responsabilité (1), puis de délimiter son champ d’application (2).

1 – Les textes institutifs

Ce régime de responsabilité remonte à la loi du 10 vendémiaire an IV. Assumé à l’origine par les communes, c’est dorénavant à l’Etat qu’il revient de prendre en charge les conséquences dommageables d’actes commis à l’occasion de rassemblements, l’ordre juridictionnel compétent étant l’ordre administratif, et non plus comme par le passé l’ordre chapeauté par la Cour de cassation. Comme le prévoit l’article 92 de la loi du 7 janvier 1983 codifié à l’article L 2216-3 du code général des collectivités territoriales « l’Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant de crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens ».

Avec ce régime, la responsabilité de l’Etat est encourue de plein droit en raison du risque social en cas de dommages imputables à des attroupements ou des rassemblements. Cette responsabilité est mise en jeu par les victimes ou les compagnies d’assurances. Sur cette base peuvent donner lieu à réparation les dommages corporels ou matériels, mais aussi des dommages de nature commerciale comme une perte de recettes d’exploitation.

Son champ d’application doit, maintenant, être précisé.

2 – Le champ d’application du régime

Trois conditions doivent être remplies pour que ce régime de responsabilité s’applique. Ainsi, il faut que les dommages soient imputables à un rassemblement ou un attroupement. Il faut ensuite que les individus auteurs des dommages se soient livrés à des actes constitutifs de crimes ou délits et que ces actes aient été commis à force ouverte ou par violence. Enfin, ces agissements doivent avoir été exécutés dans des conditions peu organisées, autrement dit sans préméditation. Si l’on résume le propos, peuvent donner lieu à réparation les dommages résultant de crimes ou délits commis à l’occasion d’un rassemblement de façon spontanée. L’on peut, à ce stade, préciser qu’il n’y a pas lieu de distinguer selon que les dommages procèdent du fait même des manifestants ou de l’action des forces de polices engagées contre eux, ni selon que les victimes sont ou non étrangères au rassemblement. En revanche, il faut que les dommages résultent d’actes identifiés précisément et que ces actes soient liés à un rassemblement bien déterminé.

Si la seconde condition semble pouvoir être appréciée facilement, la qualification des actes étant le plus souvent opérée préalablement par le juge pénal, l’appréciation des deux autres peut poser problème.

B – La mise en cause de la responsabilité de l’Etat : une appréciation pratique délicate

L’application des principes énoncés plus haut soulève certaines difficultés : les unes tiennent à la notion rassemblement (1), les autres aux conditions dans lesquelles ces actes ont été commis (2).

1 – La notion de rassemblement

Pour que ce régime s’applique, il faut que les dommages aient été commis par un rassemblement ou un attroupement au sens de l’article 92 de la loi de 1983, autrement dit le caractère collectif des faits dommageables doit être avéré. Ainsi, s’il importe peu que ces faits aient été commis par l’ensemble des personnes composant le rassemblement ou par une fraction détachée du gros du rassemblement, il doit s’agir, en revanche, non pas d’individus violents se détachant d’un groupe non violent mais d’un groupe agissant de manière collective. Cela exclue les violences commises par les hooligans (C.Cass., 1^ociv., 15/11/1983). En effet, il s’agit, le plus souvent, de groupuscules se détachant de la masse des supporteurs et venus dans la ferme intention de casser. Eu égard au lien de ce groupe avec le reste de la foule et à son but, ce cas de figure n’entre pas dans le champ d’application de la loi de 1983.

Par ailleurs, des doutes ont pu exister sur le caractère du rassemblement. En d’autres termes, le but protestataire doit-il être présent ? Dans son arrêt *Compagnie d’assurances Les Lloyd’s de Londres* (CE, 13/12/2002), le Conseil d’Etat a poursuivi la ligne jurisprudentielle décidée par la Cour de cassation lorsque ce type de litige relevait de sa compétence, et a écarté des conditions d’engagement de ce type de responsabilité celle relative au but du rassemblement. Autrement, le but protestataire n’est pas une condition d’application du régime. Dans cette affaire, des jeunes gens venus faire la fête dans une discothèque s’étaient fait refoulés à l’entrée ; il s’en était suivi un saccage de l’établissement. Le juge administratif considéra que le comportement des jeunes gens n’avait pas pour objet la défense d’une revendication, mais apparaissait comme la suite logique des provocations du patron. En résumé, il peut s’agir aussi bien d’une manifestation politique, sportive, socioprofessionnelle que d’une émeute ou d’une insurrection à main armée, ou même d’un rassemblement sans but protestataire.

L’autre difficulté concerne les conditions d’exécution des actes dommageables.

2 – Des crimes ou délits commis dans des conditions peu organisées

Deuxième condition, il faut que le groupe auteur des dommages ait agi dans des conditions peu organisées et relativement spontanées (TC, 24/06/1985, *Préfet du Val-de-Marne*). Cela exclue les actions terroristes et de commandos qui sont le fait de groupes organisés apportant un certain degré de préparation à leurs actes. Cette condition a pu poser problème s’agissant des destructions et saccages commis dans certaines banlieues. Le caractère prémédité de la violence peut prêter à discussion. Le Conseil d’Etat a, cependant, admis que la loi de 1983 couvrait ce type d’hypothèse. Mais, si dans une affaire donnée, le groupe d’individus agit de façon organisée, le juge administratif écartera l’application du régime objet de ce propos.

L’ensemble de ces difficultés d’appréciation trouve à s’illustrer dans les différentes affaires relatives à la grève générale ayant eu lieu en Guadeloupe en 2009.

II – GREVE GENERALE EN GUADELOUPE ET RESPONSABILITE DE L'ETAT DU FAIT DES ATTOUPEMENTS

Le juge administratif a progressivement élaboré un cadre jurisprudentiel permettant de mieux appréhender l'application de ce type de responsabilité à des cas de grève (A). Les affaires résultant de la grève générale ayant eu lieu en Guadeloupe permettront d'en donner une intéressante illustration (B).

A - L'élaboration progressive d'un cadre jurisprudentiel

Les juridictions administratives ont eu, au fil du temps, l'occasion d'apprécier l'application de ce régime de responsabilité à des cas de grève. Ainsi, le Conseil d'Etat a pu poser un cadre pour appréhender le caractère spontané ou non des actes dommageables (1). Quant au lien avec un rassemblement, le jugement de la Cour administrative d'appel de Bordeaux apporte d'utiles précisions (2).

1 – Grève et action spontanée

L'appréciation du caractère spontané des actions dommageables commises à l'occasion d'une grève a pu poser problème. En effet, une grève est, la plupart du temps, prévue et organisée par un syndicat. Cela est encore plus le cas lorsque celle-ci s'accompagne de blocages d'usines par exemple. Autrement dit, ces actions sont généralement structurées par une organisation syndicale et tendent vers un but précis. Pourtant, le Conseil d'Etat a, à plusieurs reprises, privilégié la tension inhérente à tout mouvement de cette nature pour conclure à l'application de la loi de 1983. Autrement dit, la Haute juridiction semble considérer qu'une grève peut, à tout moment, sortir du cadre fixé préalablement par le syndicat organisateur, et c'est cet aspect des choses qui donne à la grève son caractère spontané. Ainsi, le juge administratif a pu juger que le régime objet de ce propos trouvait à s'appliquer au blocage de routes par des barrages de chauffeurs routiers dans le cadre d'une grève.

Le mouvement ayant affecté la Guadeloupe en 2009 a été l'occasion pour le juge administratif de préciser les critères d'appréciation du lien de causalité entre les actes dommageables et un rassemblement.

2 – Grève et lien de causalité entre actes dommageables et rassemblement

Concrètement il doit exister un lien de causalité entre les actes dommageables et un rassemblement. Dans des affaires concernant d'autres situations qu'une grève, le juge administratif a pu juger que le régime prévu par la loi de 1983 ne trouvait pas à s'appliquer dans la mesure où les actes avaient été commis par des individus bien après la dispersion d'une manifestation ou dans un lieu bien éloigné.

La Cour administrative d'appel de Bordeaux semble s'être inspirée de cette démarche. En effet, elle considère qu'il existe, comme le relève Mr. Vié J.M., « une quasi-présomption de lien de causalité lorsque les dommages constituent le prolongement géographique et temporel des rassemblements ». Autrement dit, lorsque les dommages sont commis dans un lieu proche du rassemblement et à un moment qui coïncide avec le déroulement de celui-ci, la responsabilité de l'Etat pourra être engagée, ce double critère permettant d'apprécier le rattachement des actes dommageables à un rassemblement déterminé.

L'ensemble des affaires portées devant le juge administratif ont permis de mettre en pratique ce double critère.

B – Des illustrations pratiques de ce cadre jurisprudentiel

La plupart des affaires ont donné lieu à un rejet de la part du juge administratif (1). Deux affaires, cependant, ont été l'occasion d'une application positive des principes énoncés plus haut (2).

1 – Une majorité de rejets

Le rassemblement principal avait lieu près de la préfecture de la Guadeloupe. Le juge administratif a donc recherché si les dégradations commises pouvaient être localisées à proximité. Mais, ce n'était pas le cas pour la majorité des affaires. La Cour a donc tenté de déterminer s'il existait un autre rassemblement près du lieu de la commission des actes dommageables. Ce n'était pas encore le cas. En effet, ces dégradations étaient le fait de bandes d'individus violents se déplaçant en moto afin d'échapper à la police. Il s'agissait donc d'un groupe n'ayant pas de rapport avec le rassemblement qui avait lieu sur l'île. Au surplus l'on peut rajouter que ces actes présentaient un certain degré de préparation. Ce type d'actes peut, alors, être comparé à ceux commis par les hooligans, et l'on sait qu'en pareille hypothèse le juge administratif écarte l'application de la loi de 1983. Deux affaires ont, cependant, donné lieu à une application positive.

2 – Deux applications positives

La Cour administrative d'appel de Bordeaux a fait deux applications positives du double critère spatio-temporel énoncé plus haut. Ainsi, dans l'affaire commentée, la bijouterie de Mr. A était située à proximité de la préfecture, lieu où se déroulait la manifestation et où avaient eu lieu les actes les plus graves. Par ailleurs, il était effectivement constaté que les dégradations avaient été commises par des émeutiers, et ce, au même moment que le rassemblement. Ainsi, d'un point de vue géographique et d'un point de vue temporel, les actes dommageables pouvaient être rattachés à un rassemblement. Quant à la mention de la Cour selon laquelle il y aurait eu une « certaine organisation » dans l'accomplissement des effractions, il ne faut probablement y voir qu'une maladresse de rédaction. Au final, le juge administratif admet au fond la requête et indemnise tant la compagnie d'assurances que Mr. A.

CAA BORDEAUX, 27/09/2011, SA GFA CARAIBES

Vu la requête, enregistrée au greffe de la cour le 22 décembre 2010 par télécopie et le même jour en original, pour la SA GFA CARAIBES et la SARL CMS DIFINITEL MICRO, ayant leur siège respectivement au 46/48 rue Ernest Deproge à Fort-de-France (97206) et au 14 domaine de la Charmeuse à Fort-de-France (97200) par la SELAS FMGD, avocat ; La SA GFA CARAIBES et la SARL CMS DIFINITEL MICRO demandent à la cour : 1°) d'annuler le jugement du 22 octobre 2010 par lequel le Tribunal administratif de Fort-de-France a rejeté leurs demandes tendant à la condamnation de l'Etat à leur verser respectivement les indemnités de 15.895,80 euros et 60.597,72 euros qu'elle est mandatée à recouvrer pour le compte de son assuré au titre de l'assurance défense recours, avec intérêts capitalisés à compter du 5 juin 2009 ; 2°) de condamner l'Etat à leur payer les sommes précitées et d'ordonner la capitalisation des intérêts ; 3°) de condamner l'Etat à payer à la SA GFA CARAIBES la somme de 3.000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant que le magasin, situé boulevard Allègre à Fort de France (97200) dont la SARL CMS DIFINITEL MICRO est la gérante a été victime de dégradations dans la nuit du 25 au 26 février 2009 ; que ces dégradations et vols interviennent au cours d'une période marquée par une grève générale et des actes de violence à la Martinique ; que la SA GFA CARAIBES, assureur de la SARL CMS DIFINITEL MICRO et celle-ci, font appel du jugement du Tribunal administratif de Fort-de-France du 22 octobre 2010 qui a rejeté leurs demandes tendant à la condamnation de l'Etat à leur verser les indemnités de 15.895,80 euros et 60.597,72 euros, avec intérêts capitalisés à compter du 5 juin 2009 ;

Sur les conclusions à fin d'indemnité :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales : L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. (...)

Considérant que les dommages subis par le magasin exploité par la SARL CMS DIFINITEL MICRO situé boulevard Allègre ainsi que les vols dont il a été victime doivent du fait de la proximité de la préfecture, autour de laquelle les attroupements ont donné lieu aux incidents les plus graves, être regardés comme la conséquence d'un attroupement ou d'un rassemblement au sens des dispositions précitées alors même que les conditions d'effraction de l'établissement auraient révélé une certaine organisation ; que dès lors, la responsabilité de l'Etat est engagée, sur le fondement des dispositions précitées ;

En ce qui concerne le préjudice :

Considérant que la SA GFA CARAIBES et la SARL CMS DIFINITEL MICRO ont demandé au Tribunal administratif de Fort-de-France par une seule requête le paiement d'indemnité en raison du même fait dommageable ; que ces conclusions présentent entre elles un lien suffisant ;

Considérant que la SA GFA CARAIBES demande la condamnation de l'Etat à lui verser la somme dont

15.875,90 euros qu'elle a versée à la SARL CMS DIFINITEL MICRO en réparation des dommages et dégradations subis par le magasin de celle-ci au vu d'un rapport d'expertise ; que le préfet de la Martinique ne conteste pas l'évaluation ainsi faite des dommages indemnisés ; qu'il y a lieu de faire droit aux conclusions de la SA GFA CARAIBES subrogée dans les droits de son assuré à concurrence de ladite somme ; que la somme de 60.597,72 euros dont le versement est sollicité par la SARL CMS DIFINITEL MICRO correspondrait notamment à l'évaluation des pertes de marchandises supportées par celle-ci ; qu'il résulte toutefois des termes de l'expertise d'assurance que d'une part, la valeur estimée des stocks existant avant le sinistre n'est justifiée que pour 9 produits sur un total de 2 600, que d'autre part, les documents produits ne permettent pas de distinguer parmi les dommages ceux qui ont fait l'objet d'une indemnisation et ceux qui, justifiés dans leur montant et leur principe, demeureront à la charge de l'assuré ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, par un supplément d'instruction de demander la production par le requérant le plus diligent, dans un délai d'un mois, de la liste des produits en stock assortie du compte rendu de l'analyse qu'en a fait l'expert d'assurance au vu des justificatifs fournis ou de toutes autres pièces justificatives en vue d'établir la réalité et le montant des dommages subis, notamment s'agissant des stocks, par la SARL CMS DIFINITEL MICRO et qui demeureront à la charge de celle-ci ;

DECIDE :

Article 1er : L'Etat est condamné à verser à la SA GFA CARAIBES la somme de 15.895,80 euros, assortie des intérêts de droit à compter du 5 juin 2009 eux-mêmes capitalisés à compter du 22 décembre 2010.

Article 2 : Il est ordonné un supplément d'instruction en vue de permettre à la SARL CMS DIFINITEL MICRO ou la SA GFA CARAIBES de produire dans un délai d'un mois tous éléments de nature à justifier le montant total des dommages subis par la SARL CMS DIFINITEL MICRO et dont elle conserverait la charge définitive.