



La référence du droit en ligne



La notion de rassemblement en matière
de responsabilité de l'Etat du fait des
atroupements (CAA de Lyon, 5/02/2009
Société Chaveron frères)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – La responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements	4
A – Le cadre juridique applicable	4
1 – Les textes institutifs	4
2 – Le champ d’application : la notion de rassemblement	4
B – Les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat	5
1 – La notion d’attroupement	5
2 – La nature des actes commis	5
II – Les fondements alternatifs possibles de la responsabilité de l'Etat.....	7
A – L'absence de faute de l'Etat	7
1 – Le fait de ne pas rétablir la circulation ne constitue pas, en l'espèce, une faute	7
2 - Le soutien apporté par l'Etat à un accord illégal	7
B – L'absence de rupture de l'égalité devant les charges publiques du fait d'une décision administrative régulière	8
1 – Les principes	8
2 – L'affaire de société Chevron	8
CAA de Lyon, 5/02/2009 Société Chaveron frères.....	9

Introduction

Comment ne pas commencer sans dire que toute la richesse de la responsabilité administrative trouve à s'illustrer dans cette affaire. Ainsi, la responsabilité administrative se divise en deux parties. La responsabilité de l'Administration peut d'abord être engagée sur la base d'une faute. Mais, elle peut aussi être engagée même sans faute. Deux fondements sont, alors possibles : la rupture de l'égalité devant les charges publiques, et la responsabilité pour risque. Ces trois types de responsabilité sont invoqués dans l'affaire qui nous est soumise.

Les faits sont les suivants. Les sociétés Chaveron et Chaveron-Juillet travaillent dans le domaine de la viande animale, la première procède à l'abattage, alors que la seconde commercialise les viandes. Ces deux sociétés sont adhérentes d'une fédération importante dans ce domaine. Cette dernière signe le 24 octobre 2001 un accord interprofessionnel relatif notamment à la fixation de prix d'achat minimum de viandes bovines. Face aux critiques de la commission européenne, la fédération en question demande à ses adhérents de ne pas appliquer cet accord, ce que font les deux sociétés requérantes. Un groupe d'éleveurs, membres de syndicats différents, se présente, alors, à l'abattoir de la Tour-du-Pin le 16 novembre 2001 et demande aux gérants de respecter l'accord. Mais, les gérants refusent. Les éleveurs érigent, alors, un barrage devant l'abattoir. La suite est simple. Une ordonnance du président du tribunal de grande instance de Grenoble du 22 novembre 2001 ordonne l'évacuation du barrage. Les deux gérants demandent le concours de la force publique, mais la demande deviendra vite sans objet du fait que le barrage sera levé trois jours après sa construction. Les sociétés saisissent, en conséquence, le tribunal administratif de Grenoble afin de se faire indemniser du préjudice ainsi créé. Mais, celui-ci, le 8 avril 2008, rejette leurs demandes. Elles saisissent donc la cour administrative d'appel de Lyon, qui, le 5 février 2009, accède en partie à leur demande. Il faut, enfin, préciser que les deux sociétés ayant fusionné au sein de la société Chaveron frères, leurs requêtes sont jointes.

L'argument principal de la société pour obtenir réparation de l'Etat réside dans la responsabilité sans faute pour risque. Ainsi, l'un de ses cas d'engagement concerne les dommages résultant de crimes ou délits commis par des rassemblements ou des attroupements. En pareille hypothèse, la victime peut obtenir réparation de l'Etat. Mais, pour ce faire, certaines conditions doivent être réunies. Outre que les dommages doivent résulter de crimes et délits, il faut qu'ils aient été commis par de véritables rassemblements ou attroupements. C'est le point crucial de l'arrêt étudié. Or, le juge administratif considère que ne constitue pas un rassemblement un groupe dans l'action a été organisée et préméditée. En l'espèce, il y a bien un début d'organisation. Cela a paru suffisant au tribunal administratif de Grenoble pour refuser d'engager la responsabilité de l'Etat sur ce terrain. Mais, conformément aux conclusions du commissaire du Gouvernement Besle, le cour d'appel de Lyon retiendra une position différente.

Deux autres fondements sont aussi invoqués par la société Chaveron, mais ils sont tous les deux rejetés. Le premier, classique dans son principe mais original dans l'interprétation qui en est faite en l'espèce, concerne une faute de l'Etat. Le second met en cause un autre régime de responsabilité sans faute, celui fondé sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques du fait d'une décision administrative régulière.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements (I), et d'analyser, dans une seconde partie, les fondements alternatifs possibles de la responsabilité de l'Etat (II).

I – La responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements

Les grandes lignes de ce régime de responsabilité doivent d'abord être précisées (A), pour, ensuite, s'attacher aux conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat (B).

A – Le cadre juridique applicable

Il faut, au préalable rappeler les textes instituant ce régime de responsabilité (1), et délimiter, ensuite, son champ d'application (2).

1 – Les textes institutifs

Ce régime remonte à la loi du 10 vendémiaire an IV. A l'heure actuelle, il résulte de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 et est codifié à l'article L 2216-3 du code général des collectivités territoriales. Cette responsabilité incombait à l'origine aux communes, puis a été transférée à l'Etat. De plus, les tribunaux judiciaires s'en sont vus retirés la compétence au profit des juridictions administratives.

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. Il faut 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. Enfin, il n'y a aucune restriction quant à la nature des dommages.

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

2 – Le champ d'application : la notion de rassemblement

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. Ce qui compte est le caractère collectif des faits dommageables. Peu importe que ces faits aient été commis par l'ensemble des personnes composant le rassemblement ou par une fraction détachée du gros du rassemblement. Peu importe, également, le caractère du rassemblement. Il peut s'agir aussi bien d'une manifestation politique, sportive, socioprofessionnelle que d'une émeute ou d'une insurrection à main armée. Le Conseil d'Etat a aussi précisé que le but protestataire du rassemblement n'est pas nécessaire (CE, 13/12/2002, Compagnie d'assurances Les Lloyd's de Londres). Dans cette dernière affaire, une boîte de nuit avait été saccagée par un groupe de jeunes suite au refus du patron de les laisser entrer. Le juge administratif a jugé que ce régime de responsabilité s'appliquait même si 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.

Mais pour que ce régime s'applique, des conditions précises doivent être remplies.

B – Les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat

Certaines tiennent à la notion d'attroupement (1), d'autres concernent la nature des actes commis (2). C'est le premier problème qui posait problème en l'espèce.

1 – La notion d'attroupement

Pour que ce régime s'applique, il faut, d'abord, qu'il s'agisse d'un véritable rassemblement ou attroupement. Cette condition recouvre deux aspects. Le premier est le fait qu'il doit s'agir 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 (CCass., 1^o civ., 15/11/1983). En effet, il s'agit, le plus souvent, de groupuscules se détachant de la masse des supporteurs. Eu égard au lien de ce groupe avec le reste de la foule, ce cas de figure n'entre pas dans le champ d'application de la loi de 1983. Ensuite, il faut que ce groupe 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, mais aussi les hooligans dont le seul but est de casser, ce qui ne correspond pas à l'exigence de spontanéité. Cette condition pose 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. En résumé, il faut que le rassemblement présente un caractère collectif et qu'il n'y ait pas eu un travail de préméditation fait dans le but de se livrer à des dégradations.

Dans l'affaire qui nous est soumise, le tribunal administratif de Grenoble avait écarté ce régime de responsabilité au motif qu'un tract avait appelé les agriculteurs à manifester, ce qui donnait un caractère prémédité à l'attroupement. Mais, la cour d'appel de Lyon ne prend pas la même position. Elle juge qu'il s'agit bien d'un attroupement. En effet, selon le commissaire du Gouvernement Besle, il faut faire la distinction entre l'acte purement prémédité et "l'action spontanée qui tolère une dose de préparation". Pour appliquer cette distinction, il faut faire une appréciation au cas par cas. Dans cette affaire, le juge administratif semble retenir que le document appelant les éleveurs à faire pression sur les deux gérants rentre dans la seconde catégorie. Il faut, ensuite, faire référence au but du rassemblement. En l'espèce, le but premier était, comme il a été dit, de faire pression sur les gérants, non de commettre des actes délictueux. Il s'agit donc bien d'un rassemblement.

Les autres conditions sont plus simples à apprécier.

2 – La nature des actes commis

Les personnes composant le rassemblement doivent s'être livrées à des actes constitutifs de crimes et de délits. C'est le cas, en l'espèce, puisqu'il y eu blocage de l'abattoir, ce qui porte atteinte à plusieurs libertés, notamment celles de circuler et du travail. Cela a été constaté par une ordonnance du tribunal de grande instance de Grenoble. De plus, les actes doivent avoir été commis à force ouverte ou par violence. L'exposé des faits démontre que cela est bien le cas, en l'espèce.

Toutes les conditions posées par la loi de 1983 semblent donc bien être remplies. La responsabilité de l'Etat est donc engagée. Il faut, pour terminer, préciser qu'il n'est pas nécessaire que le préjudice soit anormal et spécial. La victime doit juste prouver le lien de causalité entre son préjudice et les crimes et délits. En l'espèce, plusieurs préjudices sont invoqués par la société Chaveron frères. Mais, la cour administrative d'appel ne retient de véritable lien de causalité entre les préjudices et le blocage que s'agissant des frais d'évacuation du fumier bloquant l'accès à l'abattoir.

Deux autres fondements pouvaient, alors, être retenus pour obtenir une réparation plus complète des préjudices.

II – Les fondements alternatifs possibles de la responsabilité de l'Etat

Le premier concerne une éventuelle faute de l'Etat (A), le second une rupture de l'égalité devant les charges publiques (B). Seul le premier est évoqué par la cour d'appel, pour être rejeté, quant au second, il est rejeté par le commissaire du Gouvernement.

A – L'absence de faute de l'Etat

Deux fautes étaient invoquées par la société requérante : la première concerne l'absence de rétablissement de la circulation par la police(1), la seconde concerne le soutien apporté par l'Etat à la conclusion d'un accord jugé illégal (2).

1 – Le fait de ne pas rétablir la circulation ne constitue pas, en l'espèce, une faute

Les autorités de police sont normalement obligées de faire rétablir la circulation sur les voies publiques lorsque celle-ci est rendue impossible. Il faut aussi préciser que les exigences pesant sur les autorités de police doivent s'apprécier compte tenu des exigences de l'ordre public; il en va ainsi en cas d'obstacles mis en place par les manifestants. Dans l'affaire qui nous occupe le commissaire du Gouvernement Besle juge qu'une faute simple suffit. En effet, dans certains domaines jugés régaliens ou d'exercice difficile, pour engager la responsabilité de l'Etat, une faute lourde était exigée; ainsi, en allait-il en matière médicale. Pour en revenir à l'espèce, le commissaire du Gouvernement considère qu'aucune faute n'est à reprocher à l'Etat. En effet, le blocage n'a duré que trois jours. La situation, brève, ne nécessitait donc pas une intervention immédiate.

Une autre faute peut être reprochée à l'Etat.

2 - Le soutien apporté par l'Etat à un accord illégal

La société Chaveron frères considère que l'Etat a apporté son soutien à la conclusion d'un accord, jugé illégal par la suite. La société estime que ce comportement serait la cause de son dommage.

Pour la cour administrative d'appel, cet accord n'implique pas juridiquement l'Etat. En effet, il s'agit d'un accord entre parties privées, l'Etat n'étant intervenu que pour accompagner les professionnels vers une solution permettant une sortie de crise. Pour qu'il y ait faute, il aurait fallu que l'Etat fasse obligation aux parties de signer cet accord. Or, tel n'est pas le cas. De plus, le dommage subi par la société n'a qu'un lien indirect avec le comportement de l'Etat. En effet, il trouve son origine non dans la signature de l'accord mais dans sa rupture par la fédération syndicale. L'Etat n'a donc pas commis de faute.

B – L'absence de rupture de l'égalité devant les charges publiques du fait d'une décision administrative régulière

Il importe de délimiter les grandes lignes de ce type de responsabilité (1), puis d'en venir au cas d'espèce (2).

1 – Les principes

Ce régime de responsabilité a été consacré à l'occasion du refus de prêter le concours de la force publique pour procéder à une expulsion (CE, 30/11/1923, *Couitéas*). Des terrains étaient occupés par des personnes n'en ayant pas le droit. Ayant obtenu du tribunal l'expulsion des intéressés, le sieur Couitéas demanda au préfet le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion. Jugeant que l'exécution forcée porterait un trouble grave à l'ordre public, en raison des conséquences de l'emploi de la force, le préfet refusa de procéder à l'expulsion. Cette décision fut jugée légale par le Conseil d'Etat au motif que l'expulsion aurait causé à l'ordre public des troubles plus graves que ceux qui existaient déjà. Dans ce cas, le juge administratif considère que la décision rompt l'égalité des citoyens devant les charges publiques, ce qui ouvre droit à la victime à un régime de responsabilité sans faute. Cette jurisprudence a fait l'objet d'une remarquable application au domaine des règlements. Ainsi, un règlement qui cause à un administré un préjudice pouvant être interprété comme une rupture de l'égalité devant les charges publiques, donnera droit à une indemnisation (CE, sect., 22/02/1963, *Commune de Gavarnie*).

Il faut, enfin, préciser que ce régime de responsabilité ne s'applique pas quand l'objet de la décision est la rupture de l'égalité elle-même, c'est le cas des régimes discriminatoires, ou quand la décision a pour objet de protéger un intérêt tout à fait général, tel que celui de l'économie nationale, ou de l'ordre public.

Cette jurisprudence ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

2 – L'affaire de société Chevron

Dans cette affaire, le commissaire du Gouvernement juge que ce régime de responsabilité ne s'applique pas. En effet, le blocage n'a duré que trois jours. Or, l'on sait que seule un préjudice anormal et spécial donne droit à indemnisation. Ce qui est important ici est le caractère anormal. Un préjudice est dit anormal s'il atteint un certain degré d'importance. En d'autres termes, il doit excéder les simples gênes que les membres de la collectivité doivent supporter sans compensation. En effet, indemniser tous les préjudices conduirait à une inaction de l'Administration, puisque chacun de ces agissements cause, à un point de vue ou à un autre, un dommage. Ainsi, lorsqu'il est confronté à une affaire, le juge détermine quelle est la part du préjudice qui est imputable aux inconvénients normaux de la vie sociale. Si seulement une partie du dommage va au-delà, l'indemnisation ne sera que partielle. En revanche, si c'est la totalité du dommage, il y aura lieu à une indemnisation totale. En l'espèce, un blocage de trois jours peut ne pas être considéré comme anormal. De plus, pour que ce régime s'applique encore faut-il qu'il y ait eu refus du concours de la force publique. Or, dans cette affaire, le sous-préfet de le Tour-du-Pin était absent à ce moment là et n'a même pas eu le temps de refuser le concours de la force publique. La jurisprudence *Couitéas* ne peut donc s'appliquer.

CAA de Lyon, 5/02/2009

Société Chaveron frères
