



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**La responsabilité de l'Etat du fait des
atroupements
(CE, 13/12/2002, Compagnie d'assurances
Les Lloyd's de Londres)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les fondements possibles de la responsabilité de l’Etat	4
A – L’absence de faute du service de police	4
1 – Les principes	4
2 – L’absence de faute des policiers.....	4
B – La responsabilité de l’Etat du fait des attroupements et rassemblements	6
1 – Les textes instituant.....	6
2 – Le champ d’application : la notion de rassemblement	6
II – L’engagement de la responsabilité de l’Etat	7
A – Les conditions de l’engagement.....	7
1 – La notion d’attroupement	7
2 – La nature des actes commis	7
B - Les causes exonératoires	8
1 – Les principes	8
2 – La solution d’espèce	8
CE, 13/12/2002, Compagnie d’assurances Les Lloyd’s de Londres.....	9

INTRODUCTION

La responsabilité sans faute est probablement l'une des spécificités les plus remarquables de la responsabilité administrative. Elle peut se fonder soit sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques, soit sur le risque. Dans cette dernière hypothèse, il existe quatre variétés de responsabilité : la responsabilité pour risque spécial de dommage, celle au profit des tiers victimes d'accidents de travaux publics, la responsabilité au profit des collaborateurs occasionnels du service public, et, enfin, la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements. C'est cette dernière hypothèse qui est en cause dans l'arrêt étudié.

Dans cette affaire, plusieurs dizaines de jeunes se sont vus refusés l'entrée d'une discothèque lors de la nuit de la Saint-Sylvestre, en raison de leurs origines. Des heurts s'en sont suivis et la discothèque a été saccagée. Le gérant et la compagnie d'assurances ont essayé de mettre en cause la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements. Mais, leur demande a été rejeté par le préfet de la Côte-d'Or. Ils ont, alors, saisis le tribunal administratif de Dijon qui a rejeté leur demande le 29 mars 1994. Un appel a été intenté devant la cour administrative d'appel de Lyon qui a, le 17 septembre 1998, confirmé la solution des premiers juges. Les requérants se sont donc pourvus en cassation devant le Conseil d'Etat. Celui-ci a reconnu la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements.

N'ayant pu relever aucune faute à la charge du service de police, c'est sur la base de la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des attroupements que les requérants ont décidé d'exercer leurs poursuites. Ce type de responsabilité existe depuis près de deux siècles. A l'origine à la charge des communes, cette responsabilité a été transférée à l'Etat . Concrètement, il s'agit de faire assumer par la collectivité les dommages causés par des attroupements ou des rassemblements. La jurisprudence apprécie de façon stricte la notion d'attroupement. C'est de sa concrétisation dans une affaire que dépend l'application de ce régime de responsabilité. Dans cette espèce, le Conseil d'Etat reconnaît l'existence d'un rassemblement alors même que celui-ci n'avait pas de but protestataire. C'est là l'apport majeur de cet arrêt. Pour que ce régime s'applique, il faut, de plus, que les actes dommageables soient constitutifs de crimes ou de délits. Si ces deux conditions sont remplies, la responsabilité de l'Etat est engagée. Elle peut, cependant, être atténuée si une faute est imputable à la victime, ce qui est le cas dans cette affaire.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les fondements possibles de la responsabilité de l'Etat (I), et d'analyser, dans une seconde partie, l'engagement de la responsabilité de l'Etat (II).

I – LES FONDEMENTS POSSIBLES DE LA RESPONSABILITE DE L'ETAT

Deux types de responsabilité pouvaient être mises en cause. La première est celle du service de police pour faute des agents présents sur le terrain (A). La seconde, et c'est celle qui est retenue, correspond à l'hypothèse des attroupements et rassemblements (B).

A – L'absence de faute du service de police

La compagnie d'assurances aurait pu mettre en cause la responsabilité du service de police. Celui-ci ne peut être jugé responsable qu'en vertu d'une faute, dont le degré de gravité dépend de la nature de l'activité. Il convient donc de déterminer les principes qui régissent ce type de responsabilité (1), et de les appliquer au cas d'espèce étudié (2).

1 – Les principes

A l'origine, la responsabilité des services de police administrative ne pouvait pas être engagée. Ce n'est qu'en 1905 que le Conseil d'Etat a admis la responsabilité d'un tel service sur la base de la faute lourde (CE, 10/02/1905, *Tomaso Gréco*). De nos jours, il y a lieu de distinguer entre l'activité juridique de la police administrative et son activité matérielle (voir par exemple, CE, sect., 23/05/1958, *Cons. Amoudruz*). Ainsi, s'agissant d'une activité juridique, une faute simple suffit à engager sa responsabilité. Le juge considère, en effet, que ce type d'activité ne pose pas normalement de difficultés. Mais, s'il s'avère que la situation présentait un certain degré de complexité, alors la faute lourde sera exigée. C'est, par exemple, le cas d'une affaire où le bénéficiaire d'un jugement demande au commissaire de police le concours de la force publique pour contraindre ceux, que le tribunal a condamné, à exécuter la chose jugée. Quant aux opérations sur le terrain, la faute lourde est exigée, car il s'agit normalement d'une activité difficile.

En l'espèce, l'activité de police administrative a eu lieu sur le terrain. Il faut donc une faute lourde pour engager la responsabilité de l'Administration.

2 – L'absence de faute des policiers

L'arrêt ne contient sur ce point aucune information. Mais, il est possible de se référer aux conclusions du commissaire du Gouvernement pour déterminer quel a été le comportement des policiers.

Un groupe de jeunes s'est vu refuser l'entrée de la discothèque. Deux policiers sont intervenus une première fois pour calmer les esprits en suggérant au gérant de laisser entrer quelques personnes. Puis, ils sont repartis. Une heure et demie plus tard, l'une des portes de la discothèque brûlait, ce qui a provoqué le retour de la police et des pompiers. Constatant que le feu était éteint, les policiers sont repartis. Mais, à ce moment, la foule s'est mise à secouer le fourgon. Compte tenu du rapport de force, les policiers ont battu en retraite, et, de retour au poste, ont contacté la direction départementale pour demander des renforts. Ces derniers n'ont pu être envoyés puisqu'ils étaient mobilisés ailleurs. Ils sont donc retournés à la discothèque en compagnie de l'officier de police judiciaire de permanence. Entre-temps, la situation avait dégénéré. Les jeunes massés à l'extérieur avaient commencé le saccage de la discothèque, saccage auquel se sont joints les clients déjà entrés en raison de l'annonce de la fin de la soirée. Les policiers ont, alors, évacué le gérant et sont revenus quelques heures plus tard pour constater les dégâts.

Ce que l'on constate est que la police est venue chaque fois qu'il le lui a été demandé. Certes, des renforts n'ont pu être envoyés, mais cela s'explique par le nombre important d'acte de violence durant la nuit de la Saint-Sylvestre qui mobilise un nombre important de policiers. L'impossibilité d'envoyer des renforts dans de telles circonstances n'est donc pas fautive. De plus, les renforts étaient déjà mobilisés ailleurs lorsque le saccage a commencé. Les policiers ont donc fait ce qu'ils ont pu avec les moyens dont ils disposaient : essayer de clamer les jeunes et assurer la sécurité du gérant. La responsabilité de ces actes incombe à l'attitude du gérant lui-même à l'égard des jeunes et au manque d'agents de sécurité privés.

C'est sur un autre terrain qu'il faut donc rechercher la responsabilité de l'Etat.

B – La responsabilité de l’Etat du fait des attroupements et rassemblements

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

1 – Les textes instituant

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.

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

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

Pour que ce régime s’applique, il faut qu’il s’agisse d’un véritable rassemblement ou attroupement. Ainsi, pour que cette condition soit remplie, 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^ociv., 15/11/1983). En effet, il s’agit, le plus souvent, de groupuscules se détachant de la masse des supporters 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. 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.

En revanche, 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. En l’espèce, le fait que la saccage ait été commis, à la fois, par les jeunes massés à l’extérieur et par des clients déjà à l’intérieur, ce qui est sans importance. Par contre, certaines conditions doivent être remplies.

II – L’ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DE L’ETAT

Les conditions permettant l’engagement de la responsabilité de l’Etat doivent , au préalable, être précisées (A), pour, ensuite, s’attacher aux causes exonératoires (B).

A – Les conditions de l’engagement

Certaines tiennent à la notion d’attroupement (1), d’autres concernent la nature des actes commis (2).

1 – La notion d’attroupement

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. Dans cette affaire, il s’agit bien d’un groupe agissant de façon collective. Peu importe que ces faits aient été commis par l’ensembles 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. C’est, ainsi, que le but protestataire du rassemblement n’est pas nécessaire. Telle est la précision de l’arrêt étudié. Dans cette affaire, en effet, le comportement des jeunes gens n’a pas pour objet la défense d’une revendication, mais apparaît comme la suite logique des provocations du patron. Ce faisant, le Conseil d’Etat poursuit la ligne jurisprudentielle décidée par la Cour de cassation lorsque ce type de litige relevait de sa compétence.

De plus, le groupe doit avoir agi dans des conditions peu organisées et relativement spontanées. 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 l’espèce, aucune préparation n’est à relever. Il s’agit d’actes purement spontanés.

D’autres conditions tiennent à la nature des actes commis.

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, puisque la police ne parviendra à interpellé que trois des auteurs de troubles et ceux-ci seront condamnés au pénal.

De plus, les actes doivent avoir été commis à force ouverte ou par violence. L’exposé des faits effectué en l 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. Elle va, cependant, être atténuée en raison de la faute commise par le gérant de l’établissement.

B - Les causes exonératoires

Il faut, au préalable, analyser les causes exonératoires retenus en matière de responsabilité sans faute (1), puis analyser les particularités de la solution retenue par le Conseil d'Etat (2).

1 – Les principes

Quatre types de cause exonératoire sont habituellement retenue en matière de responsabilité : la faute de la victime, le fait du tiers, la force majeure et le cas fortuit.

La faute de la victime correspond à l'hypothèse où un comportement fautif de la victime a contribué à la réalisation du dommage.

Le fait du tiers correspond à la même hypothèse, mais le comportement du tiers peut n'être pas fautif.

La force majeure recoupe trois caractères. Elle doit, d'abord, être étrangère au défendeur. Elle doit être, ensuite, imprévisible dans sa survenance et irrésistible dans ses effets. C'est le cas d'événements naturels d'une violence exceptionnelle et pratiquement sans précédents.

Quant au cas fortuit, il s'agit d'un événement imprévisible et irrésistible, mais il n'est pas étranger au défendeur.

En matière de responsabilité sans faute, seuls la faute de la victime et la force majeure sont exonératoires. Le fait du tiers et le cas fortuit n'ont aucune influence.

Dans l'affaire étudiée, c'est une faute de la victime qui est évoquée.

2 – La solution d'espèce

Dans cette affaire, il est établi que le gérant de la discothèque avait tenu des propos discriminatoire à l'égard des jeunes massés à l'extérieur. De plus, il lui est reproché de n'avoir engagée que deux agents de sécurité, alors qu'il s'agissait de la nuit de la Saint-Sylvestre. Le Conseil d'Etat estime donc qu'il a concouru à la réalisation du préjudice subi.

Dans ce type d'hypothèse, lorsque le dommage provient, à la fois, du rassemblement et d'une cause étrangère, il y a lieu de répartir la charge du préjudice en fonction de l'importance de chaque fait au regard du dommage. En l'espèce, le juge estime que le gérant doit supporter les trois-quarts du préjudice et que l'Etat ne doit indemniser qu'un quart du préjudice.

CE, 13/12/2002, COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES

Vu la requête sommaire enregistrée le 12 janvier 1999 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES, dont le siège social est 69, avenue Franklin Roosevelt à Paris (75008), pour la S.A. LE KISS, dont le siège social est rue du Beau Marché à Beaune (21200) et pour la S.C.I. ZANER, dont le siège social est zone Hôtelière de la Chartreuse à Beaune (21200) ; la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES, la S.A. LE KISS et la S.C.I. ZANER demandent au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêt du 17 septembre 1998 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté leur requête tendant :

1°) à l'annulation du jugement du 29 mars 1994 par lequel le tribunal administratif de Dijon a rejeté la demande de la S.A. LE KISS et de la S.C.I. ZANER tendant à la condamnation de l'Etat à leur verser une indemnité totale de 2 704 019 F, assortie des intérêts de droits en réparation des dommages subis dans leur établissement dans la soirée du 31 décembre 1989, et la demande de la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES, subrogée dans les droits de ses assurés, tendant à ce que l'Etat soit condamné à lui verser la somme de 945 000 F assortie des intérêts des droits ;

2°) à ce qu'il soit fait droit à leur demande de première instance, sauf à porter l'indemnité pour frais irrépétibles à 100 000 F ;

3°) à la capitalisation des intérêts échus ;

Sur le désistement de la S.A. LE KISS et de la S.C.I. ZANER :

Considérant que le désistement de la S.A. LE KISS et de la S.C.I. ZANER est pur et simple ; que rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte ;

Sur la requête de la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES :

Considérant qu'aux termes de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, devenu 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 qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, dans la soirée du 31 décembre 1989 au 1er janvier 1990, des jeunes gens se sont progressivement regroupés devant la discothèque "Le Kiss" à Beaune, dont l'entrée leur avait été refusée par la direction de l'établissement ; qu'ils sont restés massés plusieurs heures devant la discothèque en manifestant leur mécontentement ; que certains d'entre eux ont réussi à pénétrer dans l'établissement où ils ont

procédé à diverses destructions et dégradations ; qu'en jugeant que ces actes ne pouvaient être regardés comme le fait d'un attroupement ou d'un rassemblement au sens des dispositions précitées de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, la cour administrative d'appel a procédé à une qualification juridique erronée des faits ; que, par suite, son arrêt doit être annulé en tant qu'il a rejeté la requête de la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat, s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, peut "régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie" ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond ;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les dommages aux biens causés par les agissements auxquels se sont livrés des groupes de jeunes gens dans la nuit du 31 décembre 1989 au 1er janvier 1990 dans la discothèque Le Kiss à Beaune sont le fait d'attroupements ; qu'ils ont été commis à force ouverte et constituent des délits ; que les dommages ainsi causés engagent la responsabilité de l'Etat en application des dispositions de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 alors en vigueur ;

Considérant toutefois qu'en ne prévoyant pas une organisation adaptée aux capacités d'accueil de la discothèque et en contribuant par son attitude au déclenchement des incidents à l'origine des dommages causés à son établissement, le directeur de l'établissement "Le Kiss" a concouru à la réalisation du préjudice subi ; que, dans les circonstances de l'espèce, il sera fait une juste appréciation de la part de responsabilité qui doit être laissée à la charge de l'Etat en limitant la condamnation de celui-ci au quart de la réparation des conséquences dommageables de l'attroupement ;

Sur les droits de la compagnie d'assurances :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES a versé à la S.A. LE KISS et à la S.C.I. ZANER la somme non contestée de 945 000 F (144 064,32 euros) en réparation des dommages de toute nature subis par elles ; que, dès lors, il y a lieu d'annuler le jugement en date du 29 mars 1994 du tribunal administratif de Dijon en tant qu'il a rejeté la demande d'indemnité de la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES et de condamner l'Etat à payer à cette compagnie d'assurances, subrogée dans les droits de la S.A. LE KISS et de la S.C.I. ZANER en application de l'article L. 121-12 du code des assurances, le quart de cette somme soit 36 016 euros ;

Sur les intérêts et les intérêts des intérêts :

Considérant, d'une part, que lorsqu'ils ont été demandés, et quelle que soit la date de cette demande, les intérêts moratoires dus en application de l'article 1153 du code civil courent à compter du jour où la demande de paiement du principal est parvenue au débiteur ou, en l'absence d'une telle demande préalablement à la saisine du juge, à compter du jour de cette saisine ; que par suite la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES a droit aux intérêts au taux légal afférents à la somme de 36 016 euros à compter du 13 mai 1991, date à laquelle elle a demandé réparation à l'Etat, et non,

contrairement à ce qu'elle soutient, à compter du 1er novembre 1990, date à laquelle elle a réglé la somme de 945 000 F à ses assurés ;

Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 1154 du code civil : "Les intérêts échus des capitaux peuvent produire des intérêts, ou par une demande judiciaire, ou par une convention spéciale, pourvu que, soit dans la demande, soit dans la convention, il s'agisse d'intérêts dus au moins pour une année entière" ; que pour l'application des dispositions précitées la capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond ; que cette demande prend toutefois effet au plus tôt à la date à laquelle elle est enregistrée et pourvu qu'à cette date il s'agisse d'intérêts dus au moins pour une année entière ; que, le cas échéant, la capitalisation s'accomplit à nouveau à l'expiration de chaque échéance annuelle ultérieure sans qu'il soit besoin de formuler une nouvelle demande ; que la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES a demandé par un mémoire du 9 décembre 1993 la capitalisation des intérêts ; qu'à cette date les intérêts étaient dus pour au moins une année entière ; qu'il y a lieu dès lors de faire droit à cette demande tant à cette date que, sans qu'y fasse obstacle la circonstance que cette compagnie n'a pas ensuite formulé de nouvelles demandes de capitalisation, à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de condamner l'Etat à payer à la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES une somme de 6 800 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : Il est donné acte du désistement de la requête présentée devant le Conseil d'Etat par la S.A. LE KISS et la S.C.I. ZANER.

Article 2 : L'arrêt du 17 septembre 1998 de la cour administrative d'appel de Lyon, ensemble le jugement du 29 mars 1994 du tribunal administratif de Dijon, sont annulés en tant qu'ils rejettent les conclusions de la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES.

Article 3 : L'Etat versera à la COMPAGNIE D'ASSURANCES LES LLOYD'S DE LONDRES, subrogée dans les droits de la S.A. LE KISS et de la S.C.I. ZANER en application de l'article L. 121-12 du code des assurances, la somme de 36 016 euros, assortie des intérêts légaux à compter du 13 mai 1991. Les intérêts échus à la date du 9 décembre 1993 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.