



Thinking Africa

NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

RÉPARATION DES DOMMAGES RÉSULTANT DES
MANIFESTATIONS SUR LA VOIE PUBLIQUE : À QUI,
DE L'ÉTAT ET DES ORGANISATEURS INCOMBE LA
RESPONSABILITÉ ?

*Une analyse à travers le prisme du droit administratif
comparé franco-guinéen*

Par Kalil Aissata KEITA,

Diplômé en master 2 Droit public – spécialité Services et politiques
publics à l'Université de Rouen, Chercheur rattaché au laboratoire CUREJ

RESUMÉ

Cette note essaie d'analyser, à travers le prisme du droit administratif comparé franco-guinéen, les conditions de réparation des dommages résultant des manifestations sur la voie publique. A qui, de l'Etat et des organisateurs, incombe la responsabilité ? Pour réponse à cette problématique, nous avons proposé dans cette présente étude de présenter d'une part les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des pouvoirs publics (Etat, collectivités locales,...) au regard de la notion de responsabilité du fait des rassemblements et des attroupements. D'autre part, les modalités de déclenchement de la responsabilité des organisateurs selon que la manifestation sur la voie publique ait été autorisée ou non. Si les violences résultant d'une manifestation autorisée (légale) sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat et la responsabilité civile et financière des organisateurs, toutefois, en droit français tout comme en droit guinéen, le juge ne retiendra pas une telle solution dans l'hypothèse où la manifestation est non autorisée (illégale). Il engagera dans ce cas de figure, la responsabilité civile et pénale des auteurs. De même, la responsabilité pénale des casseurs sera toujours engagée lorsqu'ils sont identifiés, et ce, quel que soit leur statut, et peu importe que la manifestation soit légale ou qu'elle soit illégale.

CONTEXTE

Cette analyse s'inscrit dans un contexte politique et social, en Guinée tout comme en France, marqué par une crise de confiance, une distanciation entre gouvernants et gouvernés. Ainsi, cette dégradation de la situation sociopolitique de Paris à Conakry, suscite des mouvements de contestations, de manifestations à caractère syndical, politique, soit spontanés, soit prémédités.

IDEES MAJEURES

Si le droit de manifester s'inscrit, en Guinée comme en France, dans l'idéologie démocratique, toutefois, la conciliation entre l'exercice de ce droit et les impératifs du respect de l'ordre public doit être assurée.

Dans un état de droit, la responsabilité de l'Etat et des organisateurs pour la réparation des dommages résultant des manifestations sur la voie publique doit être mise œuvre par le juge.

PROBLÉMATIQUES

Dans le cadre d'une manifestation sur la voie publique émaillée de violences physique et matérielles, à qui de l'Etat et des organisateurs, incombe la responsabilité de réparer les dommages et sous quelles conditions ?

Peut-on dans ce cas de figure engager la responsabilité de l'Etat pour rupture de l'égalité devant les charges publiques et celle des organisateurs sur le fondement du code civil ?

MOTS-CLES

Manifestations sur la voie publique- Responsabilité - Etat- Organismes- Réparation - Dommages-préjudices- Droit français- Droit guinéen

Dans un état de droit, manifester est une liberté fondamentale garantie et reconnue par le droit positif. Toutefois, la manifestation sur la voie publique est souvent émaillée de nombreuses violences engendrant des dégâts tant matériels qu'humains, pourtant l'une des missions régaliennes de l'autorité publique est d'assurer le bon ordre, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique. Tandis qu'Etat et organisateurs s'accusent mutuellement d'être à l'origine des violences, le réflexe des victimes est de solliciter à l'encontre de l'Etat, la réparation de leurs préjudices devant les juridictions administratives sur la base de la responsabilité du fait des rassemblements et des attroupements.

Mais à quoi correspond cette notion de responsabilité du fait des rassemblements et des attroupements et sous quelles conditions les victimes peuvent-elles prétendre à une réparation des dommages qui en résultent ? Pour tenter de répondre à cette problématique, nous avons voulu faire une analyse à travers le prisme du droit administratif comparé franco-guinéen, dans la mesure où, la dégradation du contexte sociopolitique ces dernières années, de Paris à Conakry, a suscité parfois des mouvements de contestation, de manifestations à caractère syndical, politique, soit spontanés, soit prémédités. Et nous estimons que les similitudes et

les divergences entre ces deux normes nous permettront, vraisemblablement, de mieux cerner les contours de cette question de responsabilité du fait des rassemblements et des attroupements.

Pour commencer, aussi bien en droit français qu'en droit guinéen et de façon similaire, le régime de responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et des manifestations a connu une évolution progressive. Si au terme de la solution de la jurisprudence Blanco, la responsabilité de l'administration est gouvernée par des règles spéciales¹, donc régie par des règles de droit administratif posées tantôt par la jurisprudence, tantôt par la loi. Néanmoins, il importe de préciser que la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements relève de la seconde catégorie. Elle s'inscrit dans le registre de la responsabilité sans faute² fondée sur le risque, donc de la responsabilité de plein droit.

Tandis que dans la législation guinéenne, le droit de manifester est inscrit dans la Constitution du 7 mai 2010 qui précise dans ses dispositions de l'article 10 alinéa

1. T. conflit 8 févr. 1873, Blanco, GAJA, La responsabilité de l'administration "ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier".

2. C'est par un arrêt du conseil d'Etat, CE 21 juin 1895, Cames, GAJA, qu'est apparue en 1895, la notion de responsabilité sans faute à une époque où elle n'existe pas encore en droit privé.

1 en substance que : « tous les citoyens ont le droit de manifestation et de cortège ». Dans celle française, contrairement au droit de grève, le droit de manifester n'a pas d'existence constitutionnelle. Mais il est implicitement protégé et reconnu par les dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme sur la liberté de réunion, et celles prévues à l'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui dispose que « nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». Cependant, ce sont les articles L. 211-1 à L. 211-14 du Code de la sécurité intérieure qui réglementent aujourd'hui le droit de manifester et qui trouvent leur fondement dans le décret-loi du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre. Celui-ci est abrogé et modifié par la loi du 21 janvier 1995 qui a été à son tour encadrée par une décision du Conseil constitutionnel³, qui considère en effet que la prévention d'atteintes à l'ordre public est nécessaire à la sauvegarde des principes et droits à valeur constitutionnelle et qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre les objectifs de

valeur constitutionnelle et l'exercice des libertés publiques constitutionnelles garanties.

En résumé, on voit donc clairement dans l'une ou l'autre législation, un encadrement constitutionnel, conventionnel et législatif du droit de manifester.

Seulement la question fondamentale que nous nous posons dans cette présente analyse porte, non pas sur des aspects généraux de cette problématique mais, principalement sur la réparation des préjudices qui en résulte. A qui, de l'Etat et des organisateurs, incombe la responsabilité de réparer les dommages et sous quelles conditions ? De manière générale peut-on engager la responsabilité du premier pour rupture de l'égalité devant les charges publiques par rapport aux manifestations, et celle des seconds sur la base du droit civil ?

Les demandes de réparation des dommages renvoient certainement aux conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'auteur. Ainsi, qu'il s'agisse d'engager la responsabilité de l'Etat (1) ou celle des organisateurs (2), de même, qu'on soit en droit guinéen ou en droit français, les victimes (personnes physique ou morale) devront s'assurer qu'un certain nombre de conditions sont

3. Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995

réunies.

I. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT DU FAIT DES MANIFESTATIONS

Avant d'évoquer les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat du fait des rassemblements et des attroupements (1.2), il nous semble judicieux de faire d'abord une déclinaison sur les fondements légaux de celle-ci (1.1).

1.1 FONDEMENTS LÉGAUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT DU FAIT DES MANIFESTATIONS

Alors qu'au départ en droit français c'était la responsabilité de la commune qui pouvait être engagée pour la réparation des dommages résultant du fait des attroupements, au terme de la loi du 16 avril 1914 et assez curieusement le règlement du contentieux qui en découlait était du ressort du juge judiciaire. Progressivement et par le fait de la loi du 7 janvier 1983 cette responsabilité a été transférée à l'Etat avec la possibilité pour lui d'exercer, le cas échéant, une action récursoire à l'encontre des communes dans lesquelles a eu lieu la manifestation. Conjointement et par voie de conséquence, sous l'effet de la loi du 9 janvier 1986, la compétence du juge administratif s'est substituée à

celle du juge judiciaire. Ce régime de responsabilité du fait des attroupements est aujourd'hui strictement encadré par les dispositions de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriale qui dispose que « 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. Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée ». Mais depuis un arrêt du Conseil d'Etat⁴, le juge administratif procède désormais à une distinction entre le caractère prémédité ou spontané de la manifestation. Et il refuse dès lors d'engager la responsabilité de l'Etat sur la base du premier.

Quant au législateur guinéen, en le lisant en effet sur le régime de responsabilité du fait des manifestations sur la voie publique, sans avoir le sentiment d'être dans un mouvement de balancier entre l'Etat et les Collectivités locales sur la responsabilité de réparer les dommages qui en résultent, il ressort que le Code des collectivités locales engage la responsabilité civile de l'Etat pour des

4. CE, 11 juillet 2011, Sté Mutuelle d'assurances des collectivités locales

dommages résultant des manifestations sur la voie publique, en disposant dans son article 333 que : « 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. Il peut exercer une action récursoire contre la collectivité locale lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve établie ». De même, le pouvoir normatif guinéen précise à l'article 331 du même code que « la collectivité locale est civilement responsable des dommages qui résultent de l'exercice de ses pouvoirs de police par ses autorités administratives. La collectivité peut exercer une action récursoire contre toute personne, agent ou autorité administrative ayant participé aux dommages par une action illégale. La collectivité locale est dégagée de responsabilité civile lorsque l'action dont résultent les dommages a été ordonnée par une autorité administrative de l'Etat ».

Bref, le Code pénal guinéen, en évoquant parallèlement la notion des attroupements, des réunions et des rassemblements dans son chapitre II, et en précisant la responsabilité de l'autorité administrative dans le maintien de l'ordre public à l'article 108, donne

implicitement la possibilité aux victimes d'exercer les demandes d'indemnisation. Les convergences se font jour entre les deux législations, française et guinéenne, et il en ressort plus spécifiquement dans l'une et l'autre que la responsabilité sans faute de l'Etat peut être engagée, certes assortie de certaines conditions, pour le risque résultant des manifestations de foule.

1.2 RÉUNION DE DEUX CONDITIONS POUR LA MISE EN OEUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DU FAIT DES MANIFESTATIONS

Le rapporteur public Jacques Arrighi de l'arrêt du Conseil d'Etat du 29 mars 1901 Casanova, parle, pour la mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et des rassemblements, de la logique de rupture de l'égalité devant les charges publiques. Et corrélativement, il découle en substance de la lecture de l'article 333 du Code des collectivités locales guinéen cité plus haut et de l'avis du Conseil d'Etat⁵, que la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements peut être d'office mise en œuvre dès lors que deux conditions sont réunies:

Les dégâts et dommages doivent résulter de crimes ou délits commis à force

5. CE avis ass. 20 février 1998, Sté ECSA, AJDA 1998. 1029, note Poirot-Mazères

ouverte ou par violence. C'est le cas entre autres des atteintes aux personnes physiques, des dégradations des biens, des délits d'entrave à la circulation. On peut invoquer la responsabilité de l'Etat si les violences pourraient être évitées par un service de police mieux organisé ou si celui-ci commet une faute lourde. C'est le cas par exemple du défaut d'intervention. En revanche le juge administratif parlera d'une fin de non-recevoir à partir du moment où les désordres créés n'étaient pas envisageables, ou résultent d'une simple bousculade, de même, si les moyens des services d'ordre étaient insuffisants.

Les dégâts et dommages considérés doivent être la conséquence directe et certaine de ces crimes et délits. Donc il faut qu'ils puissent être rattachés d'une manière directe et matérielle à l'activité des forces de l'ordre, sans quoi l'Etat ne saurait être responsable. Il s'agit de l'existence d'un lien direct et certain entre le préjudice subi et le fait générateur. En effet, la responsabilité de l'administration ne peut être mise en cause que lorsque la victime établit que cette dernière est à l'origine du dommage qu'elle a subi. En tout état de cause, seule l'intime conviction du juge appréciera l'existence du lien de causalité. Finalement on aura compris que ces

deux conditions sont cumulatives et en l'espèce, les victimes des violences résultantes des manifestations sur la voie publique, peu importe leur caractère syndical ou politique ou autres, en Guinée ou en France, sont en droit d'exercer un recours en indemnisation devant respectivement, les tribunaux de première instance contre l'Etat guinéen, et devant les tribunaux administratifs contre l'Etat français, dès lors que les conditions ci-dessus sont remplies. Et sur la base de la responsabilité sans faute, donc du risque, l'Etat guinéen pour les victimes guinéennes, ou l'Etat français pour les victimes françaises, est tenu de faire une indemnisation quitte pour lui d'exercer une action récursoire contre ses agents qui n'ont pas fait preuve de toute la diligence nécessaire ou même contre les auteurs des actes de violences s'ils sont identifiés sur le fondement de l'article 112 du Code pénal guinéen, et de l'article 431-5 du code pénal français.

II. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DES ORGANISATEURS

En France tout comme en Guinée, le droit de manifestation s'inscrit dans l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentaux, droit protégé et reconnu par les instruments juridiques

tant nationaux qu'internationaux. Toutefois, il appartient aux organisateurs d'assurer la conciliation entre l'exercice de ce droit et les impératifs du respect de l'ordre public. Le pouvoir normatif dans ces deux systèmes, exige au comité d'organisation le respect de certaines formalités administratives et juridiques préalables afin d'éviter toute action illégale. Et le juge administratif, par conséquent, veille au respect de ces exigences.

En tout état de cause, aussi bien dans le contexte français que dans le guinéen, deux cas de figure suscitent la mise en œuvre de la responsabilité des organisateurs pour la réparation des dommages résultant des manifestations sur la voie publique. Selon qu'il s'agit d'une manifestation autorisée (2.1) ou d'une manifestation non autorisée (2.2).

2.1 RÉUNION DE DEUX CONDITIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DU FAIT DES MANIFESTATIONS

Pour qu'une manifestation soit autorisée en droit guinéen, les dispositions de l'article 107 du code pénal soumettent, de manière explicite, à l'obligation d'une déclaration préalable à toute manifestation sur la voie publique. Elle

doit être présentée sous forme écrite, et adressée à l'autorité administrative décentralisée (maire, président des communautés rurales de développement) trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date prévue par les organisateurs. Dans les 24 heures de la réception de la déclaration l'autorité en informe le pouvoir de tutelle (pour la Ville de Conakry, c'est le gouverneur), après avoir délivré un récépissé au déclarant. La déclaration doit faire mention des noms, prénoms, nationalités et domiciles des organisateurs...l'article continue en précisant que la déclaration doit, en outre, indiquer avec précision le but, l'heure, le lieu, la durée et l'itinéraire de la manifestation. Il en va de même pour le droit français. En effet, c'est le décret-loi du 23 octobre 1935 cité plus haut, qui, dans son article 2, exige une déclaration préalable de manifestation. Celle-ci est faite au maire de la commune ou aux maires des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus, avant la date de la manifestation...Elle est faite au préfet ou au sous-préfet en ce qui concerne les villes où est instituée la police d'Etat. La déclaration fait connaître les noms, prénoms, domiciles des organisateurs... elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre

part et, s'il y a lieu l'itinéraire projeté. L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé.

Ce qui peut s'interpréter, dans ces deux législations, comme une obligation tant sur les organisateurs que sur l'autorité administrative compétente. Cette dernière en effet, n'aura qu'une compétence liée, et la manifestation demeure légale et peut s'exercer en toute liberté dès lors que les organisateurs remplissent toutes ces conditions. Sans entrer dans le détail du régime déclaratif ou d'autorisation, il faut simplement noter que la manifestation est autorisée si l'administration compétente ne s'y est pas opposée explicitement. Dans le cas contraire, lorsqu'elle décide d'interdire la manifestation pour des motifs divers, elle doit suffisamment motiver sa décision et la notifier dans un délai raisonnable aux signataires de la déclaration. Cette décision d'interdiction peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la Cour suprême en Guinée et les tribunaux administratifs en France.

Donc, une manifestation autorisée est censée se dérouler dans les conditions de sécurité nécessaire. Cependant, la responsabilité civile et financière des organisateurs pourrait être engagée sur le fondement des articles 1382 et suivants du code civil français et 1098 et suivants

du code civil guinéen, pour la réparation des dommages qui en résultent. S'il est établi que pendant la manifestation, ils n'ont pas fait preuve de rigueur dans le respect des injonctions administratives. Qu'ils n'ont pas mobilisé assez de moyens nécessaires pour éviter tout débordement. De même, que leur service d'ordre était défaillant ou qu'ils ont eux-mêmes commis les dégradations ou incité à le faire. C'est seulement dans ces conditions en l'espèce, que les organisateurs des manifestations souvent à caractère politique surtout celles du mois d'août 2016 sur les voies publiques de Conakry, ou encore celles à caractère social émaillées de violences qu'a connu la France depuis le début de l'année, verront leur responsabilité civile et financière engagée. En revanche, les casseurs, lorsqu'ils sont identifiés, encourent quant à eux, une condamnation pénale et civile.

Pour toutes ces raisons, il appartient au juge d'apprécier le bien-fondé de l'engagement de la responsabilité civile soit de l'Etat, soit des organisateurs pour la réparation des préjudices résultant des manifestations légales. Mais dans l'hypothèse où la manifestation est non autorisée donc illégale, la mise en œuvre de la responsabilité pénale des organisateurs et des casseurs peut être prononcée.

2.2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ DES ORGANISATEURS DANS L'HYPOTHÈSE DES MANIFESTATIONS NON AUTORISÉES.

En droit français, le juge administratif admet que la décision d'interdiction d'une manifestation sur la voie publique n'est pas proportionnée dès lors que l'autorité administrative se borne à invoquer seulement une atteinte à la liberté de circulation⁶ ou une insuffisance des moyens de police disponibles⁷. Il précise en revanche que pour des raisons de maintien de l'ordre public, l'autorité administrative peut invoquer ces motifs pour interdire une manifestation. C'est le cas notamment du respect de la propriété privée⁸, de la menace de trouble à l'ordre public⁹, du risque important de troubles ou provocations¹⁰, des cortèges et manifestations à caractère politique et social¹¹. Il en va de même pour le droit guinéen où les dispositions de l'article 108 du code pénal précisent en substance que l'autorité administrative responsable de l'ordre public peut

interdire une manifestation publique s'il existe une menace réelle de trouble à l'ordre public à la suite, entre autres: de la surexcitation des esprits consécutive à des événements politiques ou sociaux récents; de la prévision de manifestations concurremment et concomitamment organisées par des groupements opposés. Quoi qu'il en soit, la décision d'interdiction de manifestation, comme il a été dit plus haut, peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la Cour Suprême dans le contexte guinéen et devant les tribunaux administratifs dans celui français.

Ce qui revient à dire, que lorsqu'une manifestation a lieu sans avoir été déclarée ou après avoir été interdite, elle devient illégale. Bien évidemment, il n'incombe pas alors seulement une responsabilité civile aux organisateurs pour la réparation des dommages qui en découlent. Ils encourent aussi, dans cette hypothèse, des sanctions d'ordre pénal. Sur ce point, il suffit de faire le parallèle avec l'article 109 du code pénal guinéen qui punit d'un emprisonnement de six mois à un an et d'une amende de 100.000 à 500.000 francs guinéens les déclarations incomplètes ou inexacts, et d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende de 100.000 à 1.000.000 de francs guinéens les manifestations

6. CE, 28 avril 1989, Commune de Montgeron

7. CE, 5 mars 1948, Jeunesse indépendante chrétienne féminine

8. CE, 12 octobre 1983, Commune de Vertou

9. CE, 30 décembre 2003, Association SOS TOUT-PETITS

10. CE, 5 janvier 2007, Ministre de l'intérieur c/ association Solidarité des Français

11. CE, 19 février 1954, Union des Syndicats ouvriers de la Région parisienne CGT

non déclarées ou interdites. De manière identique, le code pénal français punit dans son article 431-9 d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 7.500 €, non seulement les déclarations incomplètes ou inexacts mais aussi toute manifestation sur la voie publique non déclarée ou interdite.

Somme toute, au nom de l'Etat de droit, la réparation des dommages résultant des manifestations sur la voie publique ne doit pas rester sans suite. Certaines conditions doivent être remplies pour mettre en cause la responsabilité des auteurs, mais le juge veillera toujours au respect du droit de chacun.