

## VIOLENCES URBAINES:

# L'indemnisation des dégâts subis par les collectivités

### L'ESSENTIEL

#### ■ Responsabilité de l'Etat

L'article L.2216-3 du Code général des collectivités territoriales institue, à certaines conditions, un régime de responsabilisation sans faute de l'Etat dans le cas de délits ou de crimes commis par une foule, des manifestants, des émeutiers.

#### ■ Subrogation

Dans ce cadre, les assureurs, subrogés dans les droits des assurés qu'ils ont indemnisés, peuvent se retourner vers l'Etat pour obtenir qu'il les dédommage à leur tour.

UNE ANALYSE DE  
Didier SEBAN, Jean-Louis VASSEUR,  
avocats à la cour, SCP Seban & Associés

**R**évélatrices de tensions et de fractures sociales très profondes, les violences urbaines de novembre, ont occasionné également des dégâts considérables pour les collectivités territoriales.

Les conséquences matérielles et le coût de cet embrasement, tels qu'ils sont évalués par les pouvoirs publics, sont à la hauteur de cet événement: près de 10 000 véhicules particuliers incendiés, soit un coût d'environ 23 millions d'euros; 233 bâtiments publics et 74 bâtiments privés dégradés ou incendiés dans 300 communes, soit un coût de près de 250 millions d'euros.

Pour les collectivités, qui supportent 80 % du montant des dégâts, l'une des questions qui se pose, une fois le calme revenu et les premiers effets du choc estompés, concerne leurs assurances.

Les dégradations qu'elles ont subies au mois de novembre seront sans doute couvertes pour partie par leurs assureurs. Mais, compte tenu de l'importance exceptionnelle des dégradations occasionnées, ces derniers pour-

ront-ils continuer de les assurer aux mêmes conditions, où même seulement continuer de les assurer, après avoir dû rembourser des sinistres aussi importants?

En définitive, l'Etat peut-il être considéré comme juridiquement responsable des violences urbaines dont le pays vient d'être le théâtre?

Si, en effet, tel est le cas, les assureurs pourraient alors, exerçant contre l'Etat l'action subrogatoire dont les investit l'article L.121-11 du Code des assurances, se retourner vers lui et ne pas avoir à faire supporter aux communes les conséquences des sinistres gigantesques qu'ils auront dû indemniser.

En l'occurrence, le principe d'une responsabilité de l'Etat pourrait être invoqué. En effet, selon les termes de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ultérieurement codifiées à 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».

Cette disposition, fondée sur l'existence d'un risque social, institue, à certaines conditions, un régime de responsabilité sans faute de l'Etat dans le cas de délits ou de crimes commis par une foule, des manifestants, des émeutiers.

Elle permet, d'autre part, aux assureurs, subrogés dans les droits des assurés qu'ils ont indemnisés, de se retourner vers l'Etat pour obtenir qu'il les dédommage à leur tour.

### RÉFÉRENCES

- Code des assurances, article L.121-11.
- Code général des collectivités territoriales, L.2216-3.
- Loi du 7 janvier 1983, article 92.

Le Conseil d'Etat a, en effet, estimé que : « la responsabilité encourue par l'Etat, sur le fondement des dispositions de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, est engagée envers l'assureur subrogé aux droits de la victime, dans la limite de ceux-ci, alors même qu'aucune faute des autorités et services de l'Etat n'aurait contribué à la réalisation ou à l'aggravation du dommage » (1). Il est constant, par ailleurs, que les dommages subis par les collectivités publiques sont indemnisables (2).

Mais, ainsi qu'il a été énoncé ci-dessus, le régime de responsabilité sans faute de l'Etat n'est applicable qu'à certaines conditions.

La responsabilité sans faute « intervient indépendamment de toute notion de faute, sous réserve de la réunion de trois conditions cumulatives : 1° que les dégâts ou dommages aient été causés par un attroupement ou un rassemblement ; 2° qu'ils résultent de crimes ou délits ; 3° que les crimes et délits aient été commis à force ouverte ou par violence » (3). L'exigence que les dégâts ou dommages résultent de crimes ou délits peut être aisément remplie si l'on considère que ces qualifications recouvrent nombre des actes commis lors des trois semaines d'émeutes.

Il en est de même de l'exigence que ces crimes et délits soient commis à force ouverte, c'est-à-dire par le recours à une attitude illécite mais ne se caractérisant pas elle-même par une violence, ou par violence, c'est-à-dire par l'emploi illégal de la force pour briser une résistance. Encore faut-il que les dégâts ou dommages aient été causés par un attroupement ou un rassemblement.

Les exactions à l'origine des dommages doivent, en effet, avoir le caractère d'un fait collectif et non être le fait d'individus ayant agi isolément, à titre personnel, sous la forme d'un commando. Il a été ainsi jugé que la loi du 7 janvier 1983 était inapplicable dans le cas, par exemple, où un petit groupe a détruit un supermarché (4) ou incendié des matériels destinés au chantier d'une centrale nucléaire (5).

La responsabilité a toutefois été admise quand des individus, profitant de l'existence d'une manifestation, ont pu tromper la vigilance de la police pour commettre des faits dommageables (6).

La jurisprudence semble d'autant plus portée à estimer que des actes n'ont pas été commis par un attroupement ou un rassemblement,

qu'ils ont été prémédités et ne sont donc pas spontanés.

Il a été jugé qu'il n'y avait pas attroupement, au sens de la loi, en cas de destruction de viandes, opérée lors de l'interception préméditée d'un camion par un groupe d'une soixantaine d'individus plusieurs jours après des actions de protestations d'éleveurs à proximité d'abattoirs et dans un lieu éloigné de ces abattoirs (7).

Dans un important avis en date du 20 janvier 1998, consacré à l'indemnisation de dommages

#### À NOTER

**Les exactions à l'origine des dommages doivent avoir le caractère d'un fait collectif et non être le fait d'individus ayant agi isolément, sous la forme d'un commando.**

causés par des barrages routiers dressés par des camionneurs refusant le permis à points, le Conseil d'Etat s'est penché sur le cas des dommages liés à une série d'actions concertées ayant donné lieu, sur l'ensemble du territoire ou une partie substantielle de celui-ci, à des crimes ou délits commis par plusieurs attroupements ou rassemblements (8).

Il a, à cette occasion, précisé que la responsabilité de l'Etat n'était, dans ces situations, engagée que si les dommages résultaient de façon directe et certaine de crimes ou délits déterminés commis par des attroupements ou des rassemblements identifiés.

Autrement dit, écartant la perspective d'une indemnisation à raison de la simple existence d'actions sur l'ensemble du territoire, il a lié le principe de cette indemnisation au fait que les dommages ont bien été l'effet direct des exactions commises par des rassemblements précis.

Ces principes ont déjà trouvé des applications dans le cas spécifique des violences urbaines. Le Conseil d'Etat a, en effet, jugé que les dommages causés par ce type de violences entrent dans le champ d'application de l'article L.2216-3, dès lors qu'il y a eu regroupement ou rassemblement.

Il a, en l'occurrence, considéré ces conditions satisfaites quand, à la suite du décès accidentel d'un jeune homme poursuivi par la police, des jeunes gens s'étaient regroupés et avaient procédé, après ce rassemblement, à diverses destructions et dégradations de bâtiments dans la commune de Meaux (9). Mais il a écarté l'application du régime de responsabilité sans faute dans le cas où, plusieurs heures

après la dispersion d'une manifestation qui avait regroupé une centaine de personnes devant un commissariat de police à la suite du décès accidentel du jeune homme poursuivi par les forces de l'ordre, une vingtaine d'individus, agissant par petits groupes de trois ou quatre personnes, et de manière organisée, avait incendié ou dégradé plusieurs bâtiments communaux (10).

Ces critères permettent-ils de considérer que le régime de responsabilité sans faute de l'Etat pourrait trouver à s'appliquer après les semaines d'émeutes que notre territoire a connues ? La réponse est incertaine. L'ampleur des événements, l'impossibilité de les rapporter à des faits comparables survenus à cette échelle dans le pays, l'absence de jurisprudence susceptible de correspondre à un tel phénomène rendent l'analyse difficile.

On pourrait sérieusement soutenir que le juge administratif, saisi de refus opposés par des préfets aux demandes d'indemnisation sur le fondement de la loi du 7 janvier 1983, trouvera matière, bien souvent, à considérer que des attroupements ou des rassemblements identifiés sont à l'origine directe des dommages subis par les collectivités et que l'indemnisation s'impose. Il le devrait dans la mesure où il est difficile d'ignorer que les dommages ont un rapport direct avec des attroupements ou des rassemblements où s'exprimait une explosion de colère collective de la part des participants.

Les termes du rapport établi par la direction centrale des renseignements généraux le confirment amplement lorsqu'il indique : « La France a connu une forme d'insurrection non organisée avec l'émergence dans le temps et l'espace d'une révolte populaire des cités, sans leader et sans proposition de programme. »

(1) CE, avis du 16 février 1990, JO n° 52 du 2 mars 1990.

(2) CAA Nantes, plén. 3 mai 1995 « Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire » ; JCP G 1996, II, 22612, note François Dupons-Manilla.

(3) Rép. Min. n° 35852 ; JOAN Q 3 juin 1991, p. 2197.

(4) TC 27 juin 1988, « Etablissements Leclerc », DA 1988 n° 524.

(5) CE 9 mai 1989, « Préfet des Ardennes » p. 534.

(6) TC 12 juin 1961, « Dame Jean », Rec. CE, p. 867.

(7) CE, 26 mars 2004, « S16 BV Exportslachterij Apeldorn ESA », Rec. CE 2004, p. 142.

(8) CE avis du 20 février 1998 ; JO n° 66 du 19 mars 1998, p. 4199.

(9) CE Sect. 29 décembre 2000, Assurances

Générales de France, AJDA 2001, p. 164, chron. M. Guyomar et P. Collin.

(10) CE 4 mars 2003, « Min. Intérieur et Cie Générali France assurance », req. n° 242720 ; JCP A 2003, n° 1571, obs. Quillien.

■ ■ ■ L'existence d'une révolte laisse penser que les exactions à l'origine des dommages ne sont que la conséquence d'un rassemblement dont les participants sont animés par un sentiment de colère, avant même que d'être conduits à engager des violences.

Mais il ne peut être exclu que le juge administratif, qui procédera à un examen détaillé des circonstances dans lesquelles les dommages ont été occasionnés, s'appuie sur le fait que les exactions ont duré plusieurs semaines; qu'à l'exception de celles des premiers jours directement liées à la mort des deux jeunes adolescents dans un transformateur à Clichy-sous-Bois, elles ne seraient le résultat que d'un phénomène de contagion de la violence et non de débordements émanant d'un rassemblement.

Le juge pourrait se borner à ne considérer indemnisables que les dommages résultant de façon directe et certaine de crimes ou délits déterminés commis par des attroupements ou des rassemblements identifiés, et écarter ainsi des cas d'indemnisation. Toutefois, le caractère inédit des événements et des dommages qu'ils ont causés devrait aussi conduire le juge administratif à faire œuvre de création prétorienne.

Il est patent, en effet, que les violences urbaines ont eu un caractère généralisé, comme le confirme le recours à l'état d'urgence décrété le 8 novembre 2005 et sa prorogation par la loi pour une période de trois mois, ou encore le fait que, selon la Chancellerie, 3 101 personnes aient été mises en garde à vue à la suite

des émeutes entre le 29 octobre et le 18 novembre 2005.

Il est tout aussi évident, aujourd'hui, que les dommages ont été causés, comme le souligne le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi prorogeant l'application de l'état d'urgence, dans le cadre d'une diffusion progressive des violences à partir de leur déclenchement à Clichy-sous-Bois, avec la mort de deux mineurs électrocutés réfugiés dans un transformateur pour échapper à la police.

Ces faits laissent peu de place à la thèse de la préméditation par de petits groupes de délinquants isolés, animés, dès l'origine, par la seule volonté de nuire. Ils doivent conduire à analyser les dommages causés par les émeutes de novembre comme le résultat d'un même embrasement dont les manifestations ont eu leurs effets dans de nombreux points du territoire.

Le juge peut être amené, dans ces conditions si particulières, à considérer plus aisément réuni le critère de leur lien avec un attroupement ou rassemblement, dès lors qu'il serait établi que les dommages causés sont liés à des violences urbaines identifiables.

Une telle interprétation par le juge ne ferait que traduire le souci de donner toute sa portée à la loi du 7 janvier 1983, qui a précisément pour objet de réparer la réalisa-

tion d'un risque social. Mais il est impossible, aujourd'hui, d'affirmer que tous les dommages occasionnés en novembre seront indemnisés par l'Etat.

Les assureurs pourront évidemment engager des actions en ce sens. Mais l'issue d'une procédure reste incertaine et lointaine.

Même si le juge devait faire droit aux demandes d'indemnisation, les collectivités ne manqueraient pas, en tout état de cause, d'en subir les conséquences en termes d'assurances.

Ce serait accepter, en définitive, que les nombreuses communes déjà durement frappées par les effets des émeutes, soient, de ce fait même, pénalisées.

Rien ne justifierait, pourtant, que ces communes, qui sont précisément celles qui sont confrontées aux plus grandes difficultés sociales, et qui auront eu à régler une partie des dommages qu'elles ont subis au titre des franchises de leur assurance, soient contraintes, en outre, de régler des cotisations d'assurance accrues ou ne puissent plus du tout être couvertes.

La suppression annoncée du délai de remboursement du fonds de compensation de la TVA pour les dépenses d'équipement qu'elles auront à effectuer en réparation des dégâts subis est l'une des aides que l'Etat est susceptible de leur apporter.

L'Etat pourrait, également, manifester sa solidarité de façon beaucoup plus appropriée en annonçant son intention d'accueillir favorablement les demandes d'indemnisation qui lui seront adressées. ■

Profiter d'une offre d'emploi pour évoluer et d'informations exclusives pour préparer un concours

La Gazette  
c'est votre  
territoire !

Pour vous abonner maintenant,  
tapez [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com)  
ou reportez-vous aux encarts d'abonnement  
présents dans la revue.

la Gazette  
le journal des élus, des élus, des élus

Partager  
avec son équipe les mêmes  
sources, les mêmes références

Multiplier  
les moyens  
d'accéder à  
l'information  
recherchée