

Sécurité publique

La responsabilité du fait des attroupements

- L'insuffisante définition des notions d'« attroupement » et de « rassemblement » a permis le développement d'une jurisprudence imprécise et incertaine, voire contradictoire.
- Cette situation est préjudiciable aux collectivités territoriales et à leurs assureurs.

LES AUTEURS

AUDE LOCKHART,
élève avocate

ALOÏS RAMEL,
avocat à la Cour,
cabinet Seban
et associés

Par un arrêt en date du 11 juillet 2011, le Conseil d'Etat a partiellement donné raison à l'assureur de la ville de Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) en décidant que l'Etat doit l'indemniser des seuls dégâts subis dans les premiers moments des violences urbaines de l'automne 2005 (1).

Rappelons que la ville de Clichy-sous-Bois, premier foyer des violences urbaines de 2005, s'est embrasée, à la suite de la mort accidentelle de deux jeunes hommes fuyant la police, à partir de la nuit du 27 au 28 octobre 2005. La société requérante, assureur de la ville subrogé dans ses droits, sollicitait le versement par l'Etat de dommages et intérêts sur le fondement de sa responsabilité du fait des rassemblements et attroupements, aujourd'hui régie par l'article L.2216-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), en réparation des dommages subis à cette occasion.

La haute juridiction a considéré que les dégâts commis la première nuit de violences étaient bien le fait d'un rassemblement ou d'un attroupement en ce qu'ils avaient été perpétrés immédiatement, en réaction directe au décès des deux jeunes hommes. Pour les dégâts subis dans les jours qui ont suivi, notamment la nuit du 5 au 6 novembre 2005, elle a relevé que « les agissements à l'origine des dommages en cause avaient été commis selon des méthodes révélant leur caractère prémédité et organisé et qu'il n'était pas établi qu'ils ont été en relation avec un attroupement ou un rassemblement identifié au sens de l'article L.2216-3 du Code général des collectivités territoriales ».

Cette jurisprudence, sévère pour les collectivités territoriales sinistrées lors des violences urbaines de 2005, puisque seule une très faible partie des dommages qu'elles ont subis a été réparée par l'Etat, illustre la délicate application du régime de responsabilité du fait des attroupements. En ce sens, si la loi détermine les conditions d'engagement de cette responsabilité de l'Etat, la difficile définition des notions d'attroupements et de rassemblements en fragilise la portée.

À NOTER

La jurisprudence relative aux notions d'« attroupement » et de « rassemblement » est floue et mouvante, laissant penser que le juge administratif ne se prononce qu'en fonction de considérations d'opportunité.

1. Conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat

Hérité de l'histoire, le régime de responsabilité du fait des attroupements est apparemment strictement encadré par l'article L.2216-3 du CGCT. Il est fondamentalement destiné à ce que la collectivité, et plus spécifiquement aujourd'hui l'Etat, prenne en charge le risque social induit par les manifestations de foule, ce qui s'analyse principalement comme un corollaire de la liberté de manifester. L'idée sous-jacente est que l'Etat est le seul à devoir assumer les éventuels débordements du droit de manifester, qui constituent une charge injustifiée et trop lourde pour les autres collectivités publiques ou les particuliers.

Ainsi que le souligne le rapporteur public Jacques Arrighi de Casanova (2), une même logique de rupture de l'égalité devant les charges publiques sous-tend l'ensemble des régimes de responsabilité sans faute de la puissance publique. Il s'agit d'un régime ancien, aujourd'hui encadré de façon apparemment stricte par l'article L.2216-3 du CGCT.

Un régime construit peu à peu

Les premiers textes faisaient peser collectivement la réparation des dommages causés par des attroupements sur les habitants d'une commune (loi du 10 vendémiaire an IV), puis sur la commune (loi municipale du 5 avril 1884). Peu à peu, l'Etat s'est vu contraint de participer à cette réparation, d'abord pour moitié, l'autre moitié demeurant à la charge de la commune (loi du 16 avril 1914), puis, dans certains cas, pour l'intégralité (loi de finances pour 1976).

Deux grandes modifications du régime ont ensuite été opérées pour en dessiner les contours actuels. Cette responsabilité a été transférée à l'Etat (loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'Etat), qui garde toutefois la possibilité d'exercer, le cas échéant, une action récursoire à l'encontre des communes.

En outre, le juge administratif s'est vu reconnaître la compétence pour connaître des litiges relatifs à ce régime, com-

pétence auparavant exercée par le juge judiciaire (loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales).

En définitive, ces textes, codifiés aujourd'hui à l'article L.2216-3 du CGCT, ont institué un régime législatif spécial de responsabilité sans faute, qui subordonne l'engagement de la responsabilité de l'Etat à la réalisation de trois conditions.

Un régime précis... en apparence

La responsabilité, au besoin soulevée d'office par le juge (3), est engagée dès lors que trois conditions sont réunies.

D'abord, les dégâts et dommages doivent résulter de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence. Le juge administratif est alors compétent pour qualifier des faits de délits ou crimes, tels que la loi les identifie : atteintes aux personnes physiques, dégradations de biens, délits d'entrave à la circulation, par exemple. La notion de « force ouverte » est davantage sujette à débat. D'une manière générale, elle pourrait recouvrir les situations où la violence se développe sans résistance de la part des forces de l'ordre.

Ensuite, les dégâts et dommages considérés doivent être la conséquence directe et certaine de ces crimes ou délits. Condition classique des régimes de responsabilité publique, l'existence d'un lien direct et certain entre le préjudice subi (les « dégâts et dommages ») et le fait générateur (les « crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence ») est strictement interprétée par le juge administratif. Ainsi, le Conseil d'Etat juge, selon une formule habituelle, que « l'application de [l'article L.2216-3 du CGCT] est subordonnée à la condition que les dommages dont l'indemnisation est demandée résultent de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés commis par des rassemblements ou des attroupements précisément identifiés » (4). Dans cette espèce, la haute juridiction a considéré que la société requérante, invoquant un blocage du réseau routier et autoroutier au niveau national « sans établir de lien avec un barrage précisément identifié » et les dégâts subis par elle, n'est dès lors pas fondée à solliciter l'engagement de la responsabilité de l'Etat sur ce fondement.

Enfin, l'auteur des dommages et dégâts doit être un « attroupement » ou un « rassemblement ». Le législateur n'a pas davantage précisé ces notions, laissant au juge le soin de le faire. La jurisprudence sur le sujet est relativement floue et mouvante, laissant penser que le juge administratif ne se prononce qu'en fonction de considérations d'opportunité, ce qui fragilise la portée de ce régime de responsabilité.

2. Notions d'« attroupement » et de « rassemblement »

Le juge administratif n'a pas arrêté de définition précise d'un « attroupement » ou d'un « rassemblement ». Il utilise un faisceau d'indices lui permettant de reconnaître ou non la présence d'un attroupement « précisément identifié » : le critère de spontanéité ou de préméditation des agissements en cause et celui d'existence ou non d'un groupe. L'appli-

Ce que dit la loi

• **Article L. 2216-3 du CGCT.** 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.

cation de ces critères par le juge manque d'uniformité, fragilisant d'autant la portée de ce régime de responsabilité en empêchant toute rationalisation de sa mise en œuvre.

Spontanéité ou préméditation

De manière générale, le juge administratif écarte l'engagement de la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements lorsque les agissements ont été prémédités. Par exemple, dans une affaire où une soixantaine de personnes avaient intercepté un camion, en construisant au préalable un barrage, et détruit la cargaison de viande qu'il transportait, le Conseil d'Etat a refusé d'admettre que les faits avaient été commis par un attroupement au sens de ce régime de responsabilité, « eu égard notamment à leur caractère prémédité » (5).

A l'inverse, l'Etat a été reconnu responsable dans une situation où des jeunes, mécontents de se voir refuser l'accès à la discothèque Le Kiss, à Beaune (Côte-d'Or), se sont amassés spontanément devant l'établissement puis, certains, ayant finalement réussi à entrer, ont commis des dégradations (6). Pour autant, ce critère, ajouté par le juge au régime législatif défini, s'avère d'une application difficile, tant les limites entre le caractère spontané ou prémédité des agissements du groupe est souvent délicate à établir.

En outre, le juge administratif lui-même ne se réfère pas systématiquement à ce critère. Ainsi, l'engagement de la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements a été reconnu dans le cadre de manifestations d'agriculteurs qui, à l'aide de plusieurs engins, avaient déversé dans les rues de Roscoff (Finistère) quelques centaines de tonnes de pommes de terre, ce qui avait bloqué la circulation dans la ville et provoqué plusieurs dégradations sur les voies (7). Pourtant, dans une telle situation, il est impossible de ne pas constater le caractère prémédité des agissements.

De même, la responsabilité de l'Etat a été engagée sur le fondement de l'article L.2216-3 du CGCT dans l'hypothèse où des salariés, en désaccord avec la direction de l'entreprise, s'étaient regroupés sur la voie ferrée, avaient saboté des rails et fait dérailler trois wagons (8).

Statuant spécifiquement sur des agissements de type violences urbaines, le juge administratif n'a pas davantage donné une application uniforme à ce critère. Au sujet des violences urbaines survenues à Meaux (Seine-et-Marne), la nuit du 4 au 5 juin 1991, quelques jours après le décès d'un jeune homme qui, fuyant les forces de police, s'était (•••)

RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales, art. L.2216-3.
- Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'Etat.
- Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

(●●●) noyé dans la Marne, le Conseil d'Etat a considéré que la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements était engagée (9). A l'inverse, dans l'arrêt «Clichy-sous-Bois» du 11 juillet 2011, et dans des décisions d'affaires similaires présentées par les assureurs des collectivités territoriales et les collectivités elles-mêmes, le juge administratif a refusé d'engager la responsabilité de l'Etat pour des dégradations survenues quelques jours après le décès accidentel des deux jeunes hommes qui avait déclenché la vague de violences urbaines. Pour ces dégâts ultérieurs, le juge administratif a en effet considéré qu'il y avait eu préméditation des délits commis, le plus souvent sans s'appuyer sur aucun élément de fait probant (10). A tout le moins, ce critère semble plus nettement interdire la qualification d'«attroupement» ou de «rassemblement» au sens de l'article L.2216-3 du CGCT pour des opérations de type commandos ou attentats (11), même si la Cour de cassation en a déjà jugé différemment par le passé (12).

Groupes et individus

Le juge administratif a dégagé un second critère, d'application également incertaine: l'«attroupement» ou le «rassemblement» doit être un groupe agissant collectivement, et non quelques individus identifiables. Dès lors, les participants doivent être animés d'un même esprit et manifester une volonté commune. A cet égard, le critère quantitatif semble inopérant (13).

Au sujet d'actes de destruction et de dégradation de bâtiments publics commis dans le cadre de violences urbaines, le Conseil d'Etat écarte la mise en cause de la responsabilité de l'Etat au motif que ces «actes de vandalisme ont eu lieu plusieurs heures après la dispersion de la manifestation et ont été le fait d'une vingtaine d'individus agissant par petits groupes de trois ou quatre personnes et de manière organisée» (14). On constate une certaine confusion de la jurisprudence, des individus agglomérés pouvant ne pas constituer un «attroupement» ou un «rassemblement» et le critère de l'organisation d'un groupe étant utilisé pour justifier de son inexistence au sens des dispositions de l'article L.2216-3 du CGCT.

Le juge administratif peut ne pas se satisfaire de l'existence d'un attroupement en exigeant que celui-ci soit, en outre, «précisément identifié». Cette notion impalpable permet commodément au juge administratif d'écarter l'application de la responsabilité de l'Etat lorsqu'il le souhaite. Dans ce cas, le requérant est sommé d'apporter la preuve impossible de l'identification précise d'un attroupement ayant commis les dommages sans que l'on puisse néanmoins identifier précisément les membres le constituant,

ce qui pourrait être considéré comme la preuve d'agissements d'individus isolés.

Enfin, la finalité du rassemblement est inopérante, étant donné que, comme le souligne le Tribunal des conflits, le dispositif prévu à l'article L.2216-3 du CGCT «ne distinguant pas entre les causes de la formation de l'attroupement ou du rassemblement est applicable à des ouvriers grévistes qui occupent les locaux de leur travail» (15). A

À NOTER

 **On constate une certaine confusion de la jurisprudence, des individus agglomérés pouvant ne pas constituer un «attroupement» ou un «rassemblement».**

ce titre, il n'est pas nécessaire que le groupe agisse dans un but protestataire (16).

L'insuffisante définition des notions d'«attroupement» et de «rassemblement», pourtant au cœur du dispositif, a permis le développement d'une jurisprudence imprécise et incertaine,

voire contradictoire. Cette situation est incontestablement de nature à porter atteinte au principe de sécurité juridique et a été particulièrement préjudiciable aux collectivités territoriales et à leurs assureurs, qui ont dû assumer seuls les conséquences des violences urbaines nationales de 2005. Elle entretient en outre une suspicion regrettable sur les véritables motivations du juge administratif en la matière. Une clarification législative ou, à tout le moins, jurisprudentielle, est donc souhaitable, pour sauvegarder un régime qui autrefois avait la réputation d'être particulièrement favorable aux victimes.

À RETENIR

➤ **Une insécurité... juridique.** Même si certaines conditions de sa mise en œuvre sont clairement circonscrites, le régime de responsabilité du fait des attroupements et des rassemblements porte atteinte au principe de sécurité juridique. Il a été particulièrement préjudiciable aux collectivités et à leurs assureurs.

➤ **Clarification.** Une clarification législative ou, à tout le moins, jurisprudentielle est souhaitable, afin de sauvegarder un régime qui autrefois avait la réputation d'être particulièrement favorable aux victimes.

(1) CE, 11 juill. 2011, «Sté Mutuelle d'assurances des collectivités locales», req. n°331669.

(2) Conclusions sur CE, avis, 20 février 1998 «Sté Etudes et constructions de sièges automobiles», RFDA 1998, p.594.

(3) CE, 30 juin 1999, «Foucher», req. n°190038.

(4) Voir par exemple CE, 27 juin 2005, «SA Vergers d'Europe», req. n°267628.

(5) CE, 26 mars 2004, «Sté BV Exportslachterij Apeldoorn ESA», n°248623.

(6) CE, 13 déc. 2002, «Cie assurances les Lloyd's de Londres», req. n°203429.

(7) CE, 18 nov. 1998, «Cne Roscoff», req. n°173183; voir aussi CAA Nantes, 3 mai 1995, «Min. Intérieur», req. n°94NT00279.

(8) CE, 15 juin 2001, «SNCF», req. n°215435; voir aussi CAA Paris, 6 juin 1991, «SNCF»,

req. n°89PA00681 et suivantes.

(9) CE, 29 déc. 2000, «AGF», req. n°188974.

(10) Voir par exemple CE, 11 juill. 2011, «Sté Mutuelle d'assurances des collectivités locales», req. n°331665.

(11) TC, 24 juin 1985, «Carmes c/Etat», n°02401.

(12) Cass, 2^e civ., 5 mars 1980, n°78-14096.

(13) CE, 9 juill. 1943, «Laffitte».

(14) CE, 3 mars 2003, «Cie Generali France assurances», req. n°242720.

(15) TC, 22 avr. 1985, «Préfet des Yvelines», n°02384.

(16) CE, 13 déc. 2002, «Cie assurances les Lloyd's de Londres», n°203429.