

# Émeutes et mouvements populaires : point sur les responsabilités et recours



L'AUTEUR

Jean-Louis Jegou

**Avec les émeutes et événements survenus en juin dernier dans toute la France, il paraît nécessaire de revenir sur les responsabilités et les recours possibles consécutivement aux dommages subis. Quels régimes et conditions permettent la recherche en responsabilité ? quels sont les préjudices indemnisables ? que tirer de la jurisprudence ?**

Plusieurs phénomènes d'émeutes sont intervenus dans le passé (1990/Vaulx-en-Velin, 1997/Dammarie Les Lys, 2010/Grenoble, 2018/Nantes etc.). Ces événements correspondaient à des faits relativement localisés n'ayant généralement pas duré dans le temps.

En revanche, les émeutes qui ont suivi la mort de deux adolescents électrocutés dans un poste électrique à Clichy-sous-Bois le 27 octobre 2005 ont été d'une tout autre dimension puisque caractérisées par leur durée (trois semaines environ) et leur propagation dans le pays où plus de 270 communes ont été touchées. La multiplication d'incendies de véhicules et la répétition d'affrontements violents avec les forces de l'ordre ont conduit, le 9 novembre 2005, à la déclaration de l'état d'urgence dans certaines villes (couvre-feu, renforcement des effectifs de police etc.) permettant de mettre un terme à ces émeutes le 18 novembre de la même année.

Le bilan de ces manifestations a été lourd : 3 morts, 2921 interpellations, 2734 personnes en garde à vue, 597 incarcérations. France Assureurs a annoncé des prises en charge à hauteur de 204 millions d'euros avec plus de 80 % de sinistres liés à des dégradations ou incendies de véhicules (8200 pour 1800 bâtiments).

Ce bilan apparaît pour autant « modeste » au regard de celui tiré consécutivement aux émeutes ayant suivi la mort d'un adolescent lors d'un

contrôle de police le 27 juin 2023. Le pays a été confronté à des scènes de violences urbaines et de pillage d'une ampleur inédite. Sur une période trois fois plus courte qu'en 2005, la nature des désordres a été très différente puisque commerces (débits de tabac, agences bancaires, commerces alimentaires, magasins de sport, fast-foods, salles de sport, magasins de bricolage, centres commerciaux etc.) et collectivités locales ont été particulièrement visés (plus du tiers des déclarations) sans que ne soient épargnés gendarmeries, commissariats, mairies (105 déclarations), écoles (168 déclarations) etc.

Ainsi, les émeutes qui ont touché des centaines de communes en France ont changé de nature, avec une intensité inédite, des niveaux de violence extrême, des pillages de commerces, des attaques contre des services publics, contre des fonctionnaires, contre des élus et, finalement, ont fait plusieurs milliers de victimes directes d'incendies, de violences, de dégradations ou de vols.

## LE BILAN DES ÉMEUTES DE L'ÉTÉ 2023

Selon le ministère de l'Intérieur, les chiffres officiels sont les suivants :

- 23878 feux sur voies publiques, dont des feux de poubelles ;
- 12031 incendies de véhicules ;
- 2508 incendies ou dégradations de bâtiments,



**Les incendies de l'été dernier ont particulièrement touché les commerces.**

dont 273 appartiennent aux forces de l'ordre nationales, à la gendarmerie ou à la police municipale;

- 105 incendies ou dégradations de mairies;
- 168 attaques d'écoles;
- 17 atteintes aux élus.

Le bilan de ces manifestations a été très lourd, un mort, de nombreux blessés (800 au niveau des forces de l'ordre), près de 4000 arrestations, plus de 3700 personnes (dont 1160 mineurs) en garde à vue, 450 incarcérations. Les assureurs ont recensé 15 600 sinistrés pour un coût total de 730 millions d'euros.

Les dommages aux biens des professionnels constituent l'essentiel de la facture avec 41 % des déclarations pour 65 % du coût total. Les dommages aux collectivités locales comptent pour 4 % des déclarations mais pèsent 27 % du coût total.

Enfin, les dommages aux véhicules représentent 46 % des déclarations et 6 % du coût total.

### LES CONTRATS D'ASSURANCE

Les dispositions issues de la loi 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme précisent : « *Les contrats d'assurance garantissant des dommages d'incendie à des biens situés sur le territoire national ainsi que les dommages aux corps des véhicules terrestres à moteur (VTAM) ouvrent droit à la garantie de l'assuré pour les dommages matériels directs causés aux biens assurés par*

*un attentat ou un acte de terrorisme tel que défini par les articles 421-1<sup>1</sup> et 421-2 du code pénal subis sur le territoire national* ».

Cette définition du code pénal n'inclut pas les événements qualifiés « d'émeutes et mouvements populaires ».

Ainsi, l'obligation d'assurance ne les vise pas clairement et ce d'autant que l'article L.121-8 du code des assurances dispose : « *L'assureur ne répond pas, sauf convention contraire, des pertes et dommages occasionnés soit par la guerre étrangère, soit par la guerre civile, soit par des émeutes ou par des mouvements populaires* ».

L'exclusion des « émeutes et mouvements populaires » est donc réapparue petit à petit dans les contrats depuis 2006 étant entendu que certaines compagnies d'assurance ont offert la possibilité de racheter cette exclusion au moyen d'une extension de garantie qui comporte le plus souvent une limite de garantie et une franchise. Il est donc essentiel de vérifier les dispositions des contrats concernés (exclusions, limites, franchises etc.).

Cela étant dit, quels recours sont envisageables pour les victimes et/ou leurs assureurs subrogés consécutivement à des dommages en lien avec ces émeutes ?

1) Constituent des actes de terrorisme, lorsque les infractions sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

## UN PEU D'HISTOIRE... (POST RÉVOLUTIONNAIRE)

La responsabilité du fait des attroupements et rassemblements pesait, à l'origine, sur les communes en vertu d'un décret du 10 vendémiaire an IV.

Ce décret adopté par la Convention disposait que « tous les citoyens habitant la même commune sont garantis civilement des attentats commis sur le territoire de la commune soit envers les personnes, soit contre les propriétés ». Ceci était le reflet d'une conception de l'époque qui voyait en la commune une association de citoyens. Si la majorité des habitants prenait part à l'émeute, il était normal qu'ils paient; si c'était une minorité, tous devaient payer puisque la majorité était coupable de ne pas avoir arrêté l'émeute.

Confirmé par la loi municipale du 5 avril 1884, ce régime a été transformé pour être fondé non plus sur la faute, mais sur le « risque social » et pour remplacer la responsabilité des habitants par celle des municipalités. Ainsi, elle a consacré la responsabilité de la commune en tant que personne morale distincte de la collectivité de ses habitants.

Par la suite, la responsabilité de l'État a été progressivement substituée à celle de la commune. Ceci était le résultat d'une combinaison, d'une part, de l'accroissement du rôle de l'État en matière de police puis, d'autre part, des revendications des victimes souhaitant s'adresser à un interlocuteur solvable et, enfin, de la volonté des maires d'échapper à cette charge qu'ils estimaient ne pas devoir supporter. La traduction a été pleinement effective notamment après l'adoption de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, ensuite codifié à l'article L.2216-3 du code général des collectivités territoriales.

Parallèlement et afin de conserver une cohérence juridique, la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 a transféré la compétence pour connaître du contentieux de ce régime de responsabilité du juge judiciaire au juge administratif.

L'article L.2216-3 du code général des collectivités territoriales a été abrogé par l'ordonnance du 12 mars 2012, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2012. Ses dispositions se retrouvent désormais à l'article L.211-10 du code de la sécurité intérieure.

Reprenant les anciennes dispositions du code général des collectivités territoriales, l'article L.211-10 du code de la sécurité intérieure prévoit que « L'État 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. L'État peut également exercer une action récursoire contre les auteurs du fait dommageable, dans les conditions prévues au chapitre 1<sup>er</sup> du sous-titre II du titre III du livre III du code civil. Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée ».

## POURQUOI UN TEL RÉGIME ?

À première vue, le régime apparaît favorable aux victimes dans la mesure où il se fonde sur un système qualifié de « responsabilité sans faute ».

Pour certains, cette prise en charge par la collectivité du risque social n'est que la juste contrepartie de la liberté de manifestation. Pour d'autres, une société fondée sur l'état de droit porte comme l'une des missions les plus fondamentales pour l'État le fait d'assurer la protection des personnes et des biens et de prévenir les actes de violence susceptibles de causer des dommages. Pour les partisans



**Le choix d'un logiciel  
totalement adapté à  
votre métier d'Expert.**

**Le choix TGI.**

TGI, l'informatique  
au service des  
cabinets d'experts  
[www.tgi.fr](http://www.tgi.fr)



**Logiciel  
EXPERT LIGHT**  
100% Cloud



**TGI - TECHNIQUES GESTION INFORMATIQUE**  
10, rue Duhamel - 69002 Lyon - FRANCE  
T : 04 37 41 30 00 — [info@tgi.fr](mailto:info@tgi.fr) — [www.tgi.fr](http://www.tgi.fr)



Fredomarselle/Flickr

Déversement de pommes de terre à l'occasion d'une manifestation agricole.

de cette vision, des rassemblements dégénéralent en violences conduisant à ce que soient commis des crimes ou délits entraînant des dommages traduiraient un manquement de l'État à sa mission.

Quelle que soit la motivation retenue en la matière, il n'y a pas, pour autant, de caractère automatique entraînant la responsabilité de l'État puisque des conditions cumulatives sont expressément prévues par l'article L.211-10 du code de la sécurité intérieure.

### CONDITIONS PERMETTANT LA RECHERCHE EN RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT

La recherche de la responsabilité spéciale de l'État du fait des attroupements et rassemblements est possible pour la victime si elle démontre que les dommages :

- ont été commis à force ouverte ou par violence;
- résultent de crimes ou délits;
- sont causés par un attroupement ou un rassemblement.

La jurisprudence administrative a pu utilement illustrer ces conditions.

Si les deux premières ne posent pratiquement pas de difficulté, il n'en est pas de même pour la dernière.

#### ■ Violence ou force ouverte

La violence (au sens du droit civil) est l'acte délibéré ou non, provoquant chez celui qui en est la victime, un trouble physique ou moral comportant des

conséquences dommageables pour sa personne ou pour ses biens. Elle se caractérise par l'emploi illégal de la force et suppose une résistance à celle-ci.

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 (exemple : occupation pacifique de voies de chemin de fer par des salariés grévistes sans résistance de la part des autorités publiques).

#### ■ Crimes ou délits

La notion de crimes et de délits ne pose pas de difficulté particulière. Le juge administratif est compétent pour qualifier les agissements dont il est saisi de « crimes » ou de « délits » au sens où la loi pénale les définit.

Une multitude de faits sont ainsi susceptibles de tomber sous le coup de cette qualification : atteintes aux personnes, dégradations ou destructions de biens publics ou privés, délits d'entrave à la circulation, vols etc. Pour retenir la qualification délictuelle, conformément au droit pénal commun, le juge administratif devra vérifier le caractère intentionnel des agissements commis.

Ainsi, il a estimé que des manifestants ayant enflammé des pneumatiques sur la voie publique n'avaient pas eu l'intention de « détruire, abattre, mutiler ou dégrader » les enceintes et les grilles de la préfecture. En a été déduit que leurs agissements n'avaient pas constitué des délits et que, par suite, l'État n'était pas civilement responsable des dommages causés par ces agissements (CE 26 mars 2004).

Dans le même sens, le fait d'accrocher des mannequins à des réverbères, bien qu'il ait nécessité l'intervention des services municipaux pour leurs décrochages, n'est pas constitutif d'un délit de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien appartenant à autrui et n'engage pas la responsabilité de l'État au titre de l'article L.211-10 du code de la sécurité intérieure, lequel ne concerne que les dommages résultant de crimes ou délits (CE 7 décembre 2017).

À l'opposé, le fait pour des manifestants d'avoir délibérément immobilisé leurs véhicules aux fins de contraindre les usagers de l'autoroute à l'arrêt (CAA Paris 27 novembre 1997) ou de déverser des tonnes de pommes de terre ou d'endives sur les voies publiques, empêchant toute circulation automobile pendant plusieurs heures (CAA Nantes 3 mai 1995 et 28 juin 1995), est constitutif du délit d'entrave à la circulation, permettant la mise en œuvre du régime spécial de responsabilité de l'État.

### ■ Attroupement ou rassemblement

Les dommages doivent avoir été causés par un attroupement ou un rassemblement. L'absence de définition légale de ces notions fait de cette condition, la plus délicate à appréhender.

Dans le sens commun, l'attroupement est un « rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public et qui est susceptible de troubler l'ordre public » (Larousse) et le rassemblement une « réunion pour une action commune » (Le Petit Robert).

Toutefois, c'est la jurisprudence (judiciaire initialement puis administrative) qui a tenté de dégager des critères permettant de clarifier ces notions d'attroupement et de rassemblement.

Avant de l'étudier, il paraît intéressant de souligner le contenu de la note du gouvernement aux Préfets du 7 juillet 2023 consécutivement aux violences urbaines survenues après le 27 juin 2023.

#### Contenu de la note du gouvernement aux Préfets du 7 juillet 2023

Deux cas figurent dans ce document sur la question de la responsabilité de l'État :

- celui d'une manifestation qui dégénère de façon spontanée, ses participants provoquant des dommages : la responsabilité de l'État s'applique alors ;
- celui d'un rassemblement prémédité et opportuniste de personnes sans lien avec une manifestation revendicative, dans le seul but de commettre des actions de saccage ou de pillage, que ces dommages aient lieu à l'occasion, en marge d'une manifestation, ou non : la responsabilité de l'État ne s'applique alors pas.

Y sont ajoutées les précisions suivantes : dans le cas d'une manifestation qui s'accompagne de violences ou de dégradations, c'est le lien avec la manifestation qui est déterminant - ce lien n'étant rompu que lorsque leurs auteurs ne se sont organisés qu'en vue de commettre ces délits. En revanche, lorsque les dégradations, même lorsqu'elles résultent d'un acte organisé, s'inscrivent dans le prolongement de la manifestation, elles entrent dans le champ du régime des attroupements, tel que prévu à l'article L.211-10 précité.

C'est donc l'analyse concrète de la situation (position et comportement des auteurs des dommages, teneur des appels sur les réseaux sociaux, circonstances de temps et de lieu des désordres au regard de celles de la manifestation, éventuellement armes ou outils dont ces auteurs étaient munis et avec lesquels ils ont commis des exactions) et les éléments recueillis qui pourront permettre de caractériser l'absence de lien avec la manifestation et le caractère prémédité et délibéré des

agissements, ou au contraire de confirmer leur caractère spontané dans les suites d'une manifestation ayant dégénéré en attroupement.

La note s'achève dans les termes suivants : « il semble possible de considérer, sous réserve d'un examen attentif des circonstances de chaque espèce, que si les dégradations commises dans le sillage des premiers rassemblements spontanés survenus le 27 juin peuvent être prises en charge au titre du régime de responsabilité de l'article L.211-10 du code de la sécurité intérieure, en revanche, les dégradations commises les jours suivants, et en particulier les pillages perpétrés en dehors de toute manifestation, ne présentent plus de lien avec des manifestations ou rassemblements mais présentent le caractère d'actions préméditées, n'ouvrant donc pas droit à indemnisation. »

Cela étant posé, quels contours la jurisprudence administrative a pu donner à la notion d'attroupement ou rassemblement ?

Les actes suivants n'entrent pas dans la définition des « attroupements ou rassemblements » au regard de la jurisprudence :

– l'acte d'un agresseur isolé comme l'agression d'un journaliste en tournage lors d'une rave party (CAA Paris 7 juin 2010) ou encore l'agression d'un fonctionnaire de police par une personne isolée sans lien avec des manifestants (CE 16 janvier 2008) ;

– les groupes animés par la seule volonté de détruire, saccager, casser ou agresser : actions de type commando ou terroriste, hooligans, faucheurs volontaires etc. Ainsi des attaques de camions transportant de la viande afin de la rendre impropre à la consommation par un groupe organisé d'individus (CE 25 mars 1992), ou une action conduite par un groupe organisé en commando et destinée à endommager le siège du Réseau France Outremer (RFO) à Fort-de-France (CE 12 novembre 1997) sont exclues du champ du régime tout comme le saccage par un groupe d'individus d'une agence bancaire à l'issue d'un match de football s'agissant d'une action de détérioration volontaire perpétrée de façon préparée et concertée, et non de façon spontanée, et sans lien avec la manifestation qui s'est déroulée dans le calme 45 minutes avant le début des exactions et à une distance de plus de 700 mètres (CAA Marseille 24 janvier 2022).

C'est le critère, paraissant simple, de groupe agissant de manière collective et concertée dans des conditions peu organisées et relativement spontanées qui répond, traditionnellement, à la notion d'attroupement ou de rassemblement déclenchant,



Zoé des bureaux/flickr

**Circulation interrompue par une barricade de pneus enflammés.**

en principe, l'application du régime spécial de responsabilité de l'État.

L'apparente simplicité de la définition laisse néanmoins place à interprétation sur l'applicabilité du régime spécial de responsabilité des rassemblements et attroupements lorsque des dommages sont causés non pas par le « gros de la troupe » des manifestants mais par un groupe qui s'extrait de la manifestation pour se livrer à des exactions.

Tout le travail du juge administratif, en l'espèce, est d'apprécier l'existence d'un lien entre le groupe et la manifestation, d'un rapport direct entre la manifestation principale et son objet et l'action du groupe des activistes.

Les solutions varient en fonction des circonstances précises de la commission des faits avec une application de ce régime de responsabilité sans faute appréhendée de manière assez stricte par la jurisprudence.

■ **Critères différenciant sur la préméditation**

Traditionnellement, pour le juge administratif, contrairement à la manifestation, l'attroupement n'est pas prémédité (CE 26 mars 2004). Si l'action à l'origine des dommages présente un caractère « prémédité et organisé », elle ne peut être regardée comme ayant été commise de façon spontanée (CE 11 juillet 2011). La qualification d'attroupement et de rassemblement suppose donc l'existence d'un groupe agissant de manière collective

et inorganisée. Ce groupe doit avoir agi collectivement, publiquement et les violences doivent éclater dans des conditions peu organisées et relativement spontanées (CE 13 décembre 2002). Aussi, l'occupation durant une année d'une usine implique une organisation bien rodée et conduit au rejet de la qualification d'attroupement ou rassemblement (CE 18 mai 2009). Certaines décisions ne sont toutefois pas aussi tranchées concernant ce critère de spontanéité ou de non-préméditation.

Ainsi, par exemple, le Conseil d'État a retenu le principe de la responsabilité de l'État :

- consécutivement à des manifestations d'agriculteurs ayant déversé, à l'aide de plusieurs engins, des centaines de tonnes de pommes de terre dans les rues d'une commune (CE 18 novembre 1998) alors que le caractère prémédité semblait être admissible;
- à la suite de dommages causés à des installations ferroviaires par des salariés d'une société de droit privé retenant – en se basant sur le nombre de manifestants, le but recherché et le contexte social – que les agissements perpétrés avec le concours de plusieurs centaines de personnes dans le cadre d'une action collective destinée à défendre des revendications professionnelles constituaient des attroupements (CE 15 juin 2001).

Ces dernières années, il peut cependant être constaté une approche plus restrictive de l'appréciation du juge administratif dès lors que les dommages peuvent être considérés comme organisés à l'avance avec pour conséquence l'exclusion du dispositif visé par l'article L.211-10 du code de la sécurité intérieure.

Ceci peut être illustré dans le cas :

- de producteurs de lait menant des actions identiques sur plusieurs points du territoire afin de bloquer l'accès à une plate-forme d'approvisionnement de magasins de grande distribution usant de matériels « révélant une action préméditée organisée par un groupe structuré » à seule fin de commettre le délit d'entrave à la circulation (CE 30 décembre 2016);
- d'une société d'autoroute demandant réparation de ses dommages du fait d'une interruption de circulation provoquée par une barricade de pneus enflammés et autres objets volés par des personnes cherchant à obtenir l'extraction temporaire de détention pénitentiaire d'un proche afin qu'il assiste à des obsèques. Le juge a retenu un ensemble d'actions délictuelles concertées et préméditées : dégradations, vols de matériels et de véhicules, menace d'autres actions violentes (CE 28 octobre 2022).

Ces exemples ne peuvent faire oublier les décisions rendues à l'occasion :

– de manifestations d’agriculteurs sur la voie publique à l’initiative de plusieurs organisations syndicales par laquelle il a été précisé que « la seule circonstance du caractère organisé et prémédité des dégradations n’était pas suffisante pour écarter la responsabilité de l’État dès lors que les dégradations avaient été commises dans le cadre d’une manifestation sur la voie publique à laquelle avaient participé plusieurs centaines de personnes et non pas un groupe qui se serait constitué et organisé à la seule fin de commettre des délits » (CE 7 décembre 2017 et 3 octobre 2018);

– d’un blocage routier et de ses conséquences qui ont pu présenter un caractère organisé et prémédité sans pour autant qu’il soit jugé que les dégradations avaient été commises par un groupe qui se serait constitué et organisé à seule fin de commettre ce délit entraînant donc la responsabilité de l’État (CE 29 septembre 2021).

Dès lors le caractère prémédité et organisé de la manifestation ne suffit plus à écarter l’application de l’article L.211-10 du code de la sécurité intérieure.

■ **Critères différenciant sur les « auteurs » des exactions**

Il s’agit là d’aborder la question des débordements violents en marge des manifestations. Celles des Gilets jaunes ont conduit le juge administratif à rendre des décisions pour le moins contrastées.

Par exemple, a été écarté le principe de la responsabilité de l’État alors qu’à l’occasion d’une manifestation du mouvement des Gilets jaunes, des dommages dans une agence bancaire avaient été perpétrés par des casseurs, « personnes cagoulées diligentant une action rapide et préméditée en vue de la destruction des biens » (TA Montpellier 16 février 2021). Dans le même sens des dommages dans un garage avaient été perpétrés, lors d’une manifestation, par un groupe d’individus organisé en vue de commettre de manière préméditée ces délits, ceci excluant la mise en jeu du dispositif prévu par l’article L.211-10 du code de la sécurité intérieure (TA Paris 20 décembre 2022). Une décision récente (TA Montpellier 18 avril 2023) relative à des individus masqués, cagoulés et armés



Des Hommes au service de vos réseaux

## SPÉCIALISTE EN HYDRO-PATHOLOGIE DU BÂTIMENT

- > Recherche de fuite non-destructive
- > Recherche d’infiltrations sur toits-terrasses
- > Diagnostic et contrôle de réseaux



DIAG  
CAT NAT



+

# Les Ax'eau

DES SERVICES POUR VOUS FACILITER LA VIE

- ✓ Méthodologie exclusive basée sur la levée de doute
- ✓ Rapports d’intervention optimisés pour les contradictoires et judiciaires
- ✓ Expertise reconnue Construction & Cat Nat sécheresse
- ✓ Notre école « Ax'eau Campus » agrément N° 93131622013

21 agences  
France entière

70 équipes

+12000 fuites  
localisées / an

contact@ax-eau.com / www.ax-eau.com

0 809 109 709

Service gratuit  
+ prix appel



qui avaient attaqué une banque en marge d'une manifestation des Gilets jaunes confirmait, soulignant que le groupe d'individus était constitué aux seules fins de casser, agissant de façon préparée et concertée, ajoutant que le fait que cela intervienne dans le contexte d'une manifestation de Gilets jaunes ne suffisait pas à retenir la qualification d'attroupement ou de rassemblement.

À l'inverse, il a été retenu pour des débordements en marge de manifestations « bien que certaines actions aient été préméditées, les dégradations ont bien été commises à l'occasion de manifestations sur la voie publique ». Le juge a admis la notion d'attroupement et non de groupe organisé constitué à seule fin de commettre des délits (TA Paris 4 mai 2022).

La même logique a prévalu en retenant que des violences avaient été commises « dans le prolongement immédiat des manifestations » alors que leurs auteurs n'étaient pas animés « de la seule intention de commettre un délit sans lien direct avec la manifestation ». Les désordres ne sont donc pas le fait de « groupes isolés, spécifiquement constitués et organisés dans l'unique objectif de commettre une action délictuelle sans lien avec la manifestation » (TA Toulouse 21 avril 2022).

Dans un autre contexte pour des faits plus anciens concernant :

- des violences urbaines consécutives au décès accidentel d'un jeune homme poursuivi par la police. Pour conclure à l'engagement de responsabilité de l'État, il a été constaté au préalable que des « jeunes gens se sont regroupés » et qu'après ce « rassemblement », ils ont procédé à diverses destructions et dégradations de différents biens. Les dommages proviennent donc d'un groupe agissant de manière collective et peu importe qu'ils soient le fait de quelques éléments issus du rassemblement initial, dès lors que ces actes s'inscrivent dans le prolongement direct de ce rassemblement et que celui-ci, ainsi que les violences peu organisées et relativement spontanées qui l'ont suivi, ont un même dénominateur commun, le décès accidentel d'un jeune homme poursuivi par la police (CE 20 décembre 2000);

- un groupe de marins pêcheurs, distinct d'une manifestation organisée devant une préfecture, qui s'est rendu en voitures dans une zone industrielle avec barres de fer et manches de pioches pour s'attaquer aux biens d'une entreprise d'importation de produits de la mer, n'a pas été retenue la notion d'attroupement ou de rassemblement faute de prolongement naturel avec la manifestation (CAA Marseille 9 avril 2004);

- un rassemblement d'une foule très hostile à la suite du décès de deux adolescents ayant péri dans une collision avec un véhicule de police, suivi du déplacement de plusieurs centaines de personnes vers l'endroit où les corps avaient été déposés puis dans une avenue de la commune où un garage avait été incendié. Bien que les auteurs des dégradations aient utilisé des moyens de communication ainsi que des cocktails Molotov et des battes de base-ball et qu'ils aient formé des groupes mobiles, cet incendie a été le fait d'un attroupement ou rassemblement au sens de l'article L.2216-3 du code général des collectivités territoriales (devenu art. L.211-10 du code de la sécurité intérieure) dès lors qu'il a été provoqué par des personnes qui étaient au nombre de celles qui s'étaient spontanément rassemblées, peu de temps auparavant, pour manifester leur émotion après le décès des deux adolescents et que l'attaque du restaurant était sans rapport avec cette manifestation (CE 30 décembre 2016).

■ **Le principe de la concomitance entre les rassemblements et les violences entraînant les dommages**

La jurisprudence administrative y veille. Le régime est inapplicable dans le cas où, plusieurs heures après la dispersion d'une manifestation, un groupe d'individus revient sur les lieux de celle-ci dans le seul but de commettre des dégradations (CE 3 mars 2003).

Il en est de même pour des dégradations survenues après une réunion organisée par le syndicat des agriculteurs, commises par un groupe constitué et organisé à seule fin de commettre un délit de destruction ou de dégradation volontaire de biens appartenant à autrui en un lieu distant de plusieurs dizaines de kilomètres et durant plusieurs journées (CAA Nantes 25 janvier 2019).

En revanche, doit être retenu le principe de responsabilité de l'État pour des dégradations causées vingt-cinq minutes après la dispersion d'un groupe ayant brisé du mobilier urbain bien que cette action puisse apparaître comme ayant un caractère organisé, eu égard aux équipements et moyens matériels

**La préméditation du délit devient un indice pour caractériser l'existence d'un attroupement mais ne constitue plus un critère déterminant.**



### ↑ Débordements lors d'une manifestation de Gilets jaunes.

utilisés par leurs auteurs. Elles sont naturellement inscrites dans le prolongement du rassemblement spontané qui s'est déroulé dans le même quartier quelques minutes plus tôt (CAA Nancy 17 octobre 2017).

Pour terminer, lors d'une manifestation de Gilets jaunes, des individus tout de noir vêtus portant gants, masques, cagoules ou capuches ont brisé la porte d'entrée et la vitrine d'une bijouterie et rempli des sacs de bijoux. Les premiers casseurs à être entrés n'ont pas été identifiés et près de 365 manifestants ont ensuite pénétré dans le magasin. Dans ces conditions, compte tenu de la présence concomitante de manifestants et de casseurs dans le magasin dégradé, et de l'absence d'éléments de nature à exclure le rattachement des dégâts commis à la manifestation, a été retenu le principe de l'engagement de la responsabilité sans faute de l'État du fait d'un attroupement ou d'un rassemblement au sens de l'article L.211-10 du code de la sécurité intérieure (TA Paris 9 mai 2023).

Au-delà de l'unité de temps, le juge examine également un critère « géographique » conduisant à s'assurer que les dommages sont bien localisés sur le trajet des manifestants, ce qui conduit à les réputer commis par un attroupement (TA Lyon 16 décembre 2022) ce qui n'est plus le cas si les dégradations sont éloignées du passage du cortège

retenant alors qu'ils ont été commis par un groupe détaché des manifestants, ne permettant pas d'engager la responsabilité de l'État pour attroupement ou rassemblement (CAA Marseille 9 avril 2004).

On retient donc le principe de responsabilité de l'État sous conditions de dégradations pouvant être rattachées à un rassemblement identifiable dans le temps et l'espace lorsque le mode opératoire permet de faire échapper l'acte en cause à la qualification d'action de commando essentiellement destinée à saccager et détruire.

Pour finir, la préméditation du délit devient un indice pour caractériser l'existence d'un attroupement mais ne constitue plus un critère déterminant.

C'est bien l'établissement du lien entre les dégradations et la manifestation qui est important de telle sorte que la responsabilité de l'État du fait des attroupements peut être engagée lorsque les dommages ont été commis lors de la manifestation ou dans son prolongement sans négliger le critère « géographique ».

Par ailleurs, ce qui est primordial, c'est l'identification d'un groupe de participants agissant de manière collective et spontanée en vue d'exprimer des revendications (politiques, économiques, sociales), étant entendu que des dommages causés par des individus violents qui se détacheraient d'un groupe de manifestants dans le seul but de

commettre des délits ne répondent pas à la définition de l'attroupement. Ce sont bien ces frontières qu'il revient au juge de délimiter.

Quels sont les préjudices indemnisables, les éléments éventuellement modérateurs de la responsabilité de l'État en la matière et enfin quels autres recours sont envisageables?

### LES PRÉJUDICES INDEMNISABLES

Nul besoin que le préjudice subi résultant de l'attroupement soit « anormal et spécial » pour en obtenir réparation (CE 20 février 1998) s'agissant d'un régime de responsabilité pour risque.

Il « suffit » qu'il résulte directement et certainement de crimes ou délits.

La vision initiale du Tribunal des conflits estimait réparable les dommages corporels et les dommages constitués par la dégradation ou la destruction de biens. Était ainsi exclue la réparation du préjudice commercial (TC 7 juin 1982).

Le Conseil d'État est revenu sur cette position estimant que l'État est responsable des « dégâts et dommages de toute nature » les préjudices commerciaux consistant notamment en un accroissement de dépenses d'exploitation ou en une perte de recettes d'exploitation (CE 6 avril 1990).

Tous les préjudices peuvent donc être indemnisés sur le fondement du régime spécial de responsabilité dès lors qu'ils sont en rapport direct et certain avec l'attroupement ou le rassemblement.

La victime doit donc, non seulement, prouver la réalité de ses préjudices mais également que les dommages subis résultent directement et certainement de l'attroupement ou du rassemblement étant entendu que l'existence de ce lien est strictement interprétée par le juge administratif.

### LES ÉLÉMENTS ÉVENTUELLEMENT MODÉRATEURS

Comme pour toute responsabilité fondée sur le risque, la faute de la victime permet une atténuation, voire une exonération, de la responsabilité de l'État.

Par exemple, pour le cas où le comportement de la victime a concouru à la survenance des dommages, un partage des responsabilités peut être retenu.

Ceci a été mis en œuvre pour un exploitant de discothèque ayant organisé une soirée de Saint Sylvestre attirant de très nombreux jeunes mais qui avait rapidement été dépassé par leur nombre.

Les clients avaient été admis au compte-gouttes sur des critères faisant appel au faciès. Les jeunes non admis s'étaient massés devant la porte (d'où la notion de rassemblement) et des vigiles en nombre insuffisant n'avaient pu les empêcher de pénétrer dans la discothèque avant de tout saccager. Le comportement de l'exploitant a été jugé imprévoyant et peu responsable et constitutif d'une faute atténuant la responsabilité l'État (CE 13 mars 2002).

Enfin, il a été retenu une exonération de toute responsabilité de l'État pour un manifestant – grièvement blessé à la main – ayant tenté de forcer, avec d'autres, l'accès à la zone aéroportuaire d'un aéroport afin de s'opposer à l'atterrissage de l'avion présidentiel après qu'il ait ramassé une grenade lacrymogène tirée par les forces de l'ordre. Il a été considéré que les moyens mis en œuvre par les forces de l'ordre n'étaient pas disproportionnés, que le comportement du manifestant, en se maintenant sur les lieux malgré les sommations et en se saisissant d'un projectile présentant un danger connu, constituait une faute exonératoire (CAA Bordeaux 13 décembre 1999).

### LES AUTRES RECOURS ENVISAGEABLES

Si l'État est amené à intervenir dans le cadre du régime spécial de responsabilité, il dispose cependant, éventuellement, d'une action récursoire contre :

- la commune en cas de responsabilité de celle-ci à l'occasion de l'exercice de ses pouvoirs de police comme la carence des autorités de police municipale à faire cesser des manifestations bruyantes (CE 17 mars 1989) ;

- les auteurs personnels des faits dommageables, en application de la loi dite « anti-casseurs » du 10 avril 2019 qu'il s'agisse d'un organisateur et/ou d'un manifestant s'il est avéré qu'il a causé des dommages à des biens ou des personnes.

Si le régime spécial de responsabilité pour attroupement et rassemblement ne peut trouver application, la victime peut tenter de rechercher la responsabilité de l'État :

- en droit commun de la responsabilité de la puissance publique, à condition qu'elle démontre subir un préjudice « anormal et spécial » ouvrant alors droit à l'indemnisation des dommages présentant un caractère suffisant de spécialité pour la fraction du dommage excédant ce qu'il est normal de subir ;

- en prouvant une faute en cas d'abstention d'intervention des forces de l'ordre. ●