

**Travaux dirigés de  
DROIT ADMINISTRATIF GENERAL**

Licence 2

Cours assuré par M. le Professeur Jean-François BRISSON  
Année universitaire 2018/2019

**Séance 9**

**La responsabilité du fait des activités de police.**

**Documents fournis :**

**Sur la responsabilité pour faute**

Document 1. Conseil d'Etat 9 novembre 2018 Préfet de police et ville de Paris c/ Association la vie Dejean

**Sur la responsabilité sans faute :**

Document 2. Frier Pierre Laurent et Petit Jacques, « La responsabilité sans faute » In, Frier Pierre Laurent et Petit Jacques, « Droit administratif », LGDJ- Lextenso éditions, Paris, 2013

Document 3. CE, 30 novembre 1923, Couitéas, Rég n°38284, Leb.

Document 4. CE 30 juin 1999, Foucher, req. N°190038

Document 5 CE 11 mai 1984 Port autonome de Marseille

**Sur les critères cumulatifs en matière de responsabilité sans faute du fait d'attroupement :**

Document 4. Jourdan Fleur, « « Gilets jaunes » : l'État est-il responsable ? », JCP/ La semaine juridique-Édition administrations et collectivités territoriales, n°7, 18 février 2019, 2051.

- **Sur le critère d'attroupement :**

Document 5. Article 413-3 du Code pénal

Document 6, CE, 30 décembre 2016, Société Covea risks, n°0386536, Leb.

Document 7. CE, 3 octobre 2018, Commune de Saint-Lô, n°416352

- **Sur la caractérisation de crime ou de délit :**

Document 10. CE, 10 mai 1996, Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône, n°146927, Leb.

Document 11 : Nicolas Hervieu : Liberté de manifestation : qui paie les dégâts, 17 janvier 2013, (en ligne), <http://libertescherries.blogspot.com>, (consulté le 28 février 2019).

- **Sur l'identification d'un lien direct entre ladite infraction et le rassemblement :**

Document 12. Réponse du Ministère de l'intérieur s'agissant de la question écrite n°02682 de M Pascal Allizard sur la réparation des dommages causés lors de manifestations, publiée dans le JO du Sénat du 13 décembre 2018, p 6451.

Document 13 CE Ass (avis art 12) 6 avril 1990, Soc. Cofiroute et SNCF, n°112497, Leb.

**Sur l'utilisation de flash-balls par des policiers lors d'un attroupement.**

Document 14. CAA de Nantes, Ministre de l'intérieur c/M. Douillard, n°17NT00411

Document 15. Laso Jean-Michel, « Quel régime de responsabilité pour une victime d'un tir de flash-ball ? », ADJA conclusion du TA Nice, 28 octobre 2014.

Document 16. CE, Ass. 8 février 2007 Gardedieu.

## Exercice : Cas pratique

La commune de Chamesigny le-Château est une charmante localité située aux confins du Cher et de l'Allier. Elle connaît une prospérité remarquable : l'IGN a en effet établi avec certitude qu'elle était située au centre géographique de la France. Depuis lors, des touristes venus du monde entier arpentent tous les week-ends les rues fleuries de son centre-ville pour le plus grand profit des nombreux commerçants qui s'y sont installés.

Hélas, depuis quelques mois, la notoriété de Chamesigny le Château lui attire toutes sortes de problèmes.

Ainsi depuis le mois de novembre 2018, Chamesigny le Château est devenu le centre de ralliement du mouvement des gilets jaunes qui occupe tous les samedis les rues du centre-ville.

A la fin du mois, ce sont les défenseurs de l'environnement qui ont choisi d'y manifester pour dénoncer l'inertie des dirigeants politiques et du monde de l'entreprise, L'Association Youth for the Planet a déclaré à cet effet au Maire la tenue d'une manifestation publique le 20 mars 2019.

La manifestation pour le climat a eu lieu dans le calme. Toutefois quatre à cinq mille gilets jaunes qui n'avaient pas déclaré leur manifestation ont rejoint le mouvement. En fin de journée, des affrontements ont eu lieu avec les forces de l'ordre. De petits groupes d'individus masqués, connus pour être particulièrement violents ont harcelé les forces de l'ordre toute la nuit.

On déplore de nombreuses dégâts : le mobilier urbain a été en partie détruit, la voirie municipale a été détériorée par des feux allumés sur la chaussée et un local technique a même été incendié. Par ailleurs, des vitrines de commerces ont été cassées et certains magasins dévalisés. Plus grave encore on dénombre une dizaine de blessés.

Particulièrement inquiet, le maire vous consulte :

La responsabilité de la Commune pourrait-elle être engagée ?,

Les commerçants du centre-ville sont excédés et réclament des indemnités

- Ils ont subi des dommages matériels importants commis notamment à la suite de la manifestation du 20 mars (bris de vitrines, pillages)
- Par ailleurs, depuis le début du mouvement des gilets jaunes, le village est régulièrement occupé, les accès routiers sont bloqués et les commerçants du centre-ville ont été amenés à fermer leur boutique tous les samedis y compris pendant les périodes de fêtes. Depuis le mois de novembre, ce sont des centaines de cars de touristes qui ont été détournés vers Cravéchin l'Abbaye qui dispute à Chamesigny le Château le titre de centre géographique de la France. Certains commerçants font en conséquence valoir des pertes commerciales considérables.
- Tous sont unanimes pour dénoncer la passivité du préfet et la carence des autorités de police qui ont laissé faire.

L'association des commerçants vous demande conseil. De même, le Maire qui soutient les commerçants voudrait savoir si la Commune pourrait prétendre également à une indemnisation pour les dégâts occasionnés aux équipements publics ?

Ancien étudiant en droit (il a validé sa première année), le Maire a de vagues souvenirs de son cours de droit administratif. Il prétend qu'il existe de multiples régimes de responsabilité susceptibles de fonder de telles prétentions. Qu'en pensez-vous et quelles sont d'après vous les chances de succès de ces différentes actions contentieuses ?

Des blessés sont à déplorer.

Du côté, des manifestants notamment. Certains veulent saisir le juge administratif. Ils invoquent l'utilisation inappropriée par les forces de l'ordre des LBD. Peuvent-ils obtenir une indemnisation ?

- Faut-il distinguer entre le cas des gilets jaunes qui ont été en fin d'après-midi repoussés par les forces de l'ordre et les petits groupes de casseurs qui, après la dislocation du cortège, ont harcelés les forces durant toute la nuit
- Qu'en est-il des deux touristes chinois qui, alors qu'ils se promenaient tranquillement sur les quais, à l'écart de la manifestation, ont été atteints par un tir de LBD. En cas de préjudices corporels, quel est le régime de responsabilité qui leur permettra d'être indemnisés?

Devant la montée des contestations au regard de l'usage des armes LBD et de la jurisprudence de la CEDH. L'Union européenne décide d'agir et crée une directive dont l'objectif est d'interdire l'utilisation de LBD par les forces de l'ordre.

- Dans les jours qui suivent, la France a adopté une mesure législative intensifiant l'utilisation de cette arme et interdit toute possibilité d'indemnisation pour les manifestants blessés lors de rassemblement.

Les associations sont choquées. Elle vous demande s'il est possible d'engager la responsabilité de l'Etat en cas d'utilisation des LBD lors de rassemblements.

## Document n°1

### Conseil d'Etat 9 novembre 2018 Préfet de police et ville de Paris c/ Association la vie Dejean

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'association La Vie Dejean, qui s'est donné pour objet la défense des intérêts des résidents d'un secteur piétonnier du XVIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris, a demandé au tribunal administratif de Paris de condamner l'Etat et la ville de Paris à l'indemniser des préjudices ayant résulté selon elle de la carence de ces autorités dans l'exercice de leurs missions de maintien de la sécurité et de la salubrité publiques ; que, par un jugement du 24 mai 2016, le tribunal administratif de Paris a retenu une carence fautive du maire de Paris et du préfet de police, ce dernier pris en qualité d'autorité municipale, en matière de sécurité et une carence fautive du maire de Paris en matière de maintien de la salubrité publique ; qu'il a condamné la ville de Paris à verser à ce titre des indemnités d'un montant total de 3 000 euros à l'association La Vie Dejean ; que, par un arrêt du 18 avril 2017, la cour administrative d'appel de Paris a rejeté les appels formés par le préfet de police et la ville de Paris contre ce jugement ; que le préfet de police et la ville de Paris se pourvoient en cassation contre cet arrêt ;

2. Considérant que les pourvois sont dirigés contre le même arrêt ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur la régularité de l'arrêt attaqué :

3. Considérant que la seule circonstance que, dans les conclusions qu'il a prononcées devant la cour administrative d'appel, le rapporteur public a indiqué avoir personnellement constaté la situation dégradée du secteur piétonnier concerné par le litige et a critiqué cette situation en termes sévères n'implique pas, contrairement à ce que soutient le préfet de police, que l'arrêt attaqué ait été rendu dans des conditions irrégulières ;

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué :

4. Considérant qu'après avoir relevé que, depuis plusieurs années, la chaussée et les trottoirs de la rue Dejean étaient en permanence encombrés par des étalages installés sans autorisation et qu'il en résultait des nuisances et des troubles importants, la cour a analysé les mesures destinées à prévenir les troubles à l'ordre public prises par le préfet de police et les mesures prises par la maire de Paris pour améliorer la salubrité publique ; qu'au terme d'une appréciation souveraine exempte de dénaturation, elle a estimé que ces mesures ne pouvaient être regardées comme appropriées eu égard à l'ampleur et à la persistance des problèmes ; qu'en en déduisant une carence

fautive de nature à engager la responsabilité de la ville de Paris, la cour a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis ; qu'en se bornant à rappeler que les difficultés de l'activité de police administrative n'exonéraient pas les services compétents de leur obligation de prendre des mesures appropriées, réglementaires ou matérielles, pour que les usagers de la voie publique bénéficient d'un niveau raisonnable de sécurité et de salubrité, elle n'a pas, contrairement à ce qui est soutenu par les requérants, fait peser sur les autorités de police une obligation de résultat ; qu'elle n'a par ailleurs pas commis d'erreur de droit en ne subordonnant pas la responsabilité de la ville de Paris en matière de respect de la sécurité et de la salubrité publiques à l'existence d'une faute lourde de sa part ; qu'enfin, il ne ressort pas des termes de son arrêt qu'elle aurait méconnu la répartition des pouvoirs de police municipale entre le préfet de police et le maire de Paris en matière de circulation, de stationnement ou de gestion de l'espace public ;

5. Considérant qu'en jugeant que les carences du préfet de police et du maire de Paris engendraient des troubles à l'ordre public qui portaient directement atteinte, depuis sa création, à l'objet social de l'association requérante et en condamnant la ville de Paris à réparer le préjudice moral qui en résultait pour elle, la cour administrative d'appel, qui a suffisamment motivé son arrêt et n'a pas dénaturé les pièces du dossier sur ce point, n'a pas commis d'erreur de droit ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les pourvois du préfet de police et de la ville de Paris doivent être rejetés ; que doivent être rejetées, par voie de conséquences, leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre, au même titre, à la charge de la ville de Paris la somme de 5 000 euros à verser à l'association La Vie Dejean ;

**Document 1. Frier Pierre Laurent et Petit Jacques, « La responsabilité sans faute » In, Frier Pierre Laurent et Petit Jacques, « Droit administratif », LGDJ- Lextenso éditions, Paris, 2013**

**Responsabilité ou responsabilités sans faute.** – Ce mécanisme est évidemment *a priori* plus satisfaisant

pour l'administré, car facilitant l'indemnisation. Il peut obtenir réparation sans avoir à prouver de faute et l'administration ne saurait s'exonérer en prouvant qu'elle n'en a pas commis. Seule se pose la question du lien de causalité entre le fait du service et le dommage (v. *infra*, n°984 s.).

Au cours du procès, le juge recherche, en fonction des moyens développés par la victime, l'existence possible de la faute, puis, en toute hypothèse car il s'agit d'un moyen d'ordre public, l'éventuelle responsabilité sans faute qui garde ainsi un caractère subsidiaire.

Faut-il parler de la ou des responsabilités sans faute ? En effet, les deux hypothèses de responsabilité (pour risque ou pour rupture de légalité devant les charges publiques) ont des éléments en commun (la faute n'a pas à être prouvée) mais se distinguent radicalement en un point. Si la responsabilité de l'administration est engagée sur la base du *risque*, c'est parce que le risque pris par elle est à l'origine d'une *situation anormale pour la victime* qui doit être indemnisée, dès lors qu'il y a un dommage et qu'elles qu'en soient les caractéristiques (A). Dans une seconde hypothèse, une action licite a causé un dommage particulier et anormal à la victime qui, pour des raisons d'intérêt général, a subi une *rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques*. L'*anormalité* se situe, ici, *au niveau du dommage* (B). La portée des mécanismes de responsabilité sans faute peut dès lors être apprécié.

#### A. La responsabilité pour risque

L'administration doit ici réparer tout dommage car son action, sans que cela puisse lui être reproché, est à l'origine d'un « *risque spécial* », selon l'expression de la jurisprudence, pour les administrés. Cette responsabilité concerne essentiellement les victimes qui sont tierces par rapport à l'action administrative. N'en tirant aucun profit, elles doivent être couvertes de tous les préjudices, les usagers, eux, restant en principe soumis à la responsabilité pour faute. Cette distinction tend cependant à s'estomper depuis quelques années, et les usagers, depuis peu, bénéficient davantage de la responsabilité sans faute. Quoi qu'il en soit, cet engagement de responsabilité dans cinq cas de figure pour l'essentiel, trouve ses

limites dans les hypothèses de risque sériel, ce qui impose le recours à d'autres mécanismes.

#### 1. Choses et activités dangereuses

L'explosion du fort de la Courneuve de 1919 fut à l'origine de cette jurisprudence. Bien qu'aucune faute propre à l'armée n'ait pu être relevée, sa responsabilité fut engagée vis-à-vis des tiers, voisins du fort<sup>1</sup>.

Cette conception s'est ensuite étendue à l'ensemble des choses dangereuses puis à diverses méthodes ou situations dangereuses.

**Choses dangereuses.** – Sont ainsi considérées comme des choses dangereuses :

- Les ouvrages publics dangereux, tels que les bâtiments contenant des explosifs (Regnault-Desrosiers préc.), les usagers bénéficiant aussi de cette responsabilité pour risque, à titre exceptionnel<sup>2</sup>;
- Les armes à feu car elles comportent des dangers particuliers pour les personnes et les biens<sup>3</sup>. A l'inverse les objets tels que les matraques ou des grenades lacrymogènes n'ont pas été considérés comme des choses dangereuses, ce qui prouve...que le juge administratif ne manifeste pas souvent<sup>4</sup>!

Ces classifications sont d'importance. Lorsque l'action d'un service de police cause un dommage à un manifestant considéré comme un usager (*sic*) du service, la responsabilité de celui-ci est engagée, en l'état actuel du droit, en cas de faute lourde prouvée (s'il a été fait usage d'une arme non dangereuse), ou pour faute simple si l'arme est dangereuse (malfaiteur poursuivi et blessé par un tir malencontreux). Seuls les tiers à l'opération de police, victime de cette arme, bénéficient de la responsabilité pour risque<sup>5</sup> ;

- Les produits dangereux. Dans le cas tragique de la contamination par le virus du sida, les centres publics de transfusion sanguine qui avaient distribué les produits contaminés ont été reconnus responsables en l'absence de toute faute<sup>6</sup> vis-à-vis des « usagers ».

<sup>1</sup> CE. 28 mars 1919, Regnault-Desrosiers, R. 329, RDP 1919, Concl Coreneille.

<sup>2</sup> CE. Ass. 6 juill. 1973, Dalleau, R. 482 (la RN 1, à la Réunion, présentait de très graves dangers en raison de son tracé le long du volcan et du nombre considérables de chutes de pierre consécutives. Après que d'importants travaux eussent permis de réduire les risques, la RN 1, elle-même, cessa d'être considéré comme un ouvrage dangereux, CE 3 nov. 1982, Payet, R. 367). V. également CE 8 août 2008, M. Choteau, AJDA 2008.1965, concl. Thiellay (refus du juge de reconnaître les passages à niveau comme étant « au nombre des ouvrages

exceptionnellement dangereux pour lesquels les victimes d'accidents peuvent prétendre à réparation en l'absence même de tout défaut d'entretien normal »).

<sup>3</sup> CE, 24 juin 1949, Cts Lecomte et Franquette et Daramy, R. 307, JCP 1949 n°5092, concl. Barbet.

<sup>4</sup> Pour les grenades lacrymogènes, par ex., v. CE 16 mars 1956, Ép. Domenech, R ? 124, concl. Mosset.

<sup>5</sup> CE. Sect. 21 juill. 1951, Dme aubergé et Dumont, R. 447, D. 1952.108, concl. Grazier.

<sup>6</sup> CE Ass. 26 mai 1995, Cts N'guyen et autres, R. 221, RFDA 1995 p. 748, concl. Daël. V. aussi supra, n°955 pour les produits « ordinaires ».

**Méthodes dangereuses.** – Certaines activités mettent en œuvre, pour des raisons légitimes d'intérêt général, des méthodes qui sont à l'origine de risque spécial pour les tiers. L'indemnisation de leurs conséquences préjudiciables n'est dès lors pas liée à la faute d'une preuve. Tel est le cas lorsque l'administration expérimente de nouvelles méthodes de réinsertion sociale ou de traitements thérapeutiques – régime de semi-liberté pour les mineurs délinquants<sup>7</sup>, s'agissant, exclusivement des dommages causés aux tiers et non à un autre mineur délinquant, ayant la qualité d'usager du service public<sup>8</sup>; permissions de sortie accordée aux détenus<sup>9</sup>; sorties d'essai pour les malades psychiatriques<sup>10</sup>.

Cette solution- dite jurisprudence *Thouzelier*- a été étendue en certaines hypothèses à des litiges d'ordre médical. (...).

**Situations dangereuses.** - L'administration peut avoir exposé, pour des raisons impérieuses d'intérêt général, ses agents à des risques exceptionnels qu'elle doit donc garantir. Ainsi, « le fait pour une institutrice en état de grossesse d'être exposée en permanence aux dangers de la contagion (de rubéole) comporte pour l'enfant à naître un risque anormal et spécial »<sup>11</sup>. De même, les accidents causés par des vaccinations obligatoires relèvent de la responsabilité sans faute de l'État<sup>12</sup>.

## 2. Atteintes et rassemblements

Les manifestations, occupations de locaux ou toute autre forme de rassemblement sont, souvent, sources de divers préjudices car elles présentent un certain risque. Les fins de manifestations qui dégénèrent sont significatives à cet égard. Pour éviter que chaque fois, la victime soit tenue de prouver la faute (lourde *a priori*) des services de police qui n'ont pu empêcher ces défilés de dégénérer, la loi du 16 avril 1914 avait mis en place un mécanisme de responsabilité de plein droit de la commune (est en cause l'action de la police municipale), relevant du juge judiciaire. La charge de la responsabilité,

déterminée maintenant par la juridiction administrative, a été transférée à l'État car le préjudice, lourde charge pour les petites communes, pouvait résulter de décisions ou de carence de l'État et exigeait aussi une prise en charge globale au nom de la solidarité nationale (lois des 7 janvier 1983 et 9 janvier 1986, successivement codifiées à l'article L.2216-3 CGCT et, aujourd'hui, à l'article L.211-10 C. Séc. Int.).

Ce texte prévoit donc que « l'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant de crimes ou de délits commis à force ouverte ou par violence, par des attroupements et rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens ».

Les victimes sont à même d'obtenir réparation intégrale de l'État si plusieurs conditions sont réunies :

1°) Les dommages subis, sur la voie publique ou dans les propriétés privées, doivent résulter d'un *attroupement ou rassemblement*. Si les actions des manifestants ou grévistes, relèvent de l'article 2216-3<sup>13</sup>, comme celles d'un groupe sans but protestataire<sup>14</sup>, tel n'est pas le cas des dommages causés pour des groupes « spécialisés » dans l'action violente, des « casseurs » qui, sous forme d'opérations préparées à l'avance, et venant de l'extérieur du rassemblement, s'attaquent volontairement aux biens ou aux personnes<sup>15</sup>, ni d'ailleurs des groupes de salariés grévistes qui occupent durant une longue période de leur entreprise et mettent en œuvre des moyens concertés pour en interdire l'accès<sup>16</sup>.

2°) Les actes commis doivent avoir le caractère de *crimes ou délits*<sup>17</sup>.

3°) *L'ensemble des préjudices* subis de ce fait, par les tiers ou les auteurs même de ces actes, est réparable, ce qui couvre désormais aussi les préjudices commerciaux<sup>18</sup> sans qu'il soit nécessaire de démontrer qu'ils ont un caractère anormal et spécial<sup>19</sup>.

<sup>7</sup> CE Sect. 3 février 1956, *Thouzelier*, R. 49 ;

<sup>8</sup> CE 17 déc. 2010, *Garde des sceaux c/FGTVI*, *ADJA* 2010.1696, note Pollet-Panoussis.

<sup>9</sup> TC 3 juill. 2000 *Garde des sceaux*, R. 766.

<sup>10</sup> CE Sect. 13 juill. 1967, *Département de la Moselle*, R. 341.

<sup>11</sup> CE. Qq. 6 nov. 1968, *Dme Saulze*, R. 550, *RDP* 1969.505, concl. Bertrand, V. aussi Sect. 19 oct. 1962 *Perruche*, R. 555 (consul victime de pillage après avoir été obligé de rester en poste pendant la guerre de Corée pour assurer la continuité du service public).

<sup>12</sup> V. art. L.311-9 C. Santé publ. Et avis CE30 sept. 1958, *Gr. Avis CE n°4*.

<sup>13</sup> CE (avis) 20 fev. 1998, *Sté d'études et de construction de sièges pour l'automobile*, R. 60, *ADJA* 1998.1029, note Poirot-Mazères, D.2000.259, obs. de Béchillon, *RFDA* 1998.584, concl. Arrighi de Casanova (manifestants établissant des barrages routiers).

<sup>14</sup> CE 13 déc. 2002, *Cie ass. Les Lloyd's*, *AJDA* 2003.398, concl. Olson.

<sup>15</sup> Loi inapplicable aux cas suivants : TC 24 juin 1985, *Préfet, Com. Rép. Val de Marne*, R.407 (attentat commis à Orly par des terroristes arméniens) ; CE 12 nov. 1997, *AGF*, R. Tab. 1043 (action d'un commando) ; CE 26 mars 2004, *Soc. BV Exportslachterij Apeldoorn ESA*, R. 142, *AJDA* 2009. 1966 (saccage de parcelles d'OGM par des opposants à l'expérimentation).

<sup>16</sup> CE. 18 mai 2009, *Soc. BDA*, *RFDA* 2009.877.

<sup>17</sup> CE. 19 mai 2000, *Région Languedoc-Roussillon*, R. 184 (loi inapplicable en cas de manifestation de lycéens au cours de laquelle aucun délit n'a été commis).

<sup>18</sup> CE. Ass. (avis), 6 avr. 1990, *Cofiroute*, R.95, concl. Hubert, D.1990, obs. Bon et Terneyre (perte de recettes du concessionnaire d'une autoroute en raison de barrages établis par des manifestants).

<sup>19</sup> Avis CE 20 fevr. 1998, préc.

4°) Enfin, l'État peut se retourner soit contre les auteurs du dommage, soit contre les communes quand est en cause l'organisation de la police municipale, pour être garanti des condamnations prononcées à due proportion des responsabilités respectives.

### 3. Les dommages accidentels de travaux publics

(...).

### 4. Accidents survenus aux collaborateurs occasionnels de l'administration

Dans un ordre d'idées voisin, la responsabilité sans faute joue pour ceux qui agissent pour le compte du service public. L'arrêt Cames en 1895 (v. supra, n°939) inaugurerait avec éclat cette jurisprudence qui ne présente plus qu'un intérêt historique pour les fonctionnaires ou les agents publics, en raison des mécanismes légaux, forfaitaires et automatiques de réparation. Elle ne concerne plus que les collaborateurs occasionnels du service public en raison des risques encourus par eux.

Une abondante jurisprudence a précisé cette catégorie<sup>20</sup>. Il faut en premier lieu que la personne participe à l'exécution du service public, animant par exemple une fête locale où sont tirés des feux d'artifice<sup>21</sup>, encadrant une sortie scolaire<sup>22</sup> ou apportant, hypothèses la plus fréquente, son concours à la police municipale<sup>23</sup>. A l'inverse les usagers du service ou les participants aux épreuves sportives<sup>24</sup> ne peuvent se prévaloir de ces règles.

Il faut ensuite que le lien de collaboration résulte d'une incitative de l'administration telle que réquisition formelle<sup>25</sup> ou sollicitation par divers moyens<sup>26</sup>. Mais la collaboration est aussi reconnue alors même que le collaborateur est intervenu sans accepter ou même, en l'absence de toute autorité

publique, s'il y a une *urgente nécessité*<sup>27</sup>. Ce dernier cas pose de délicats problèmes aux communes qui risquent de devoir verser d'importantes indemnités- le préjudice doit être réparé dans son intégralité- à celui qui s'est porté au secours d'une personne en danger, participant de ce fait au service de police. Les communes deviennent ainsi « victimes des sauveteurs bénévoles »<sup>28</sup> et ne sont exonérées que dans les rares cas où il y a eu imprudence caractérisée du sauveteur. Le transfert au moins partiel de la charge indemnitaire sur l'État se justifierait donc.

### 5. Risque d'autorité

L'idée du risque d'autorité est simple : celui qui exerce un pouvoir doit en assumer les risques. En droit civil, cette idée fonde, notamment, un principe général de responsabilité sans faute pour fait d'autrui : toute personne exerçant un pouvoir permanent de contrôle sur autrui répond des dommages que celui-ci cause<sup>29</sup>. En droit administratif, le Conseil d'État fait application de cette idée à la réparation des dommages causés par certains mineurs : la décision par laquelle un mineur en danger ou délinquant est placé sous la garde d'une personne publique transfère à celle-ci la mission, qui incombe normalement aux parents, d'organiser, diriger et contrôler la vie du mineur ; dès lors, « en raison des pouvoirs » dont elle se trouve aussi investie, la personne publique gardienne du mineur est responsable même sans faute des dommages que celui-ci cause à autrui, y compris à d'autres mineurs placés dans la même institution et ayant la qualité d'usagers du service public<sup>30</sup> ; en d'autres termes, elle assume la même responsabilité que les parents auxquels elle est substituée<sup>31</sup>. Le juge administratif a ainsi repris une solution que la Cour de cassation avait adoptée dans le cas où le placement a lieu après

<sup>20</sup> Pour un arrêt de synthèse sur cette notion : CE, Sect. 12 oct. 2009, Mme Chevillard et autres, AJDA 2009.1863 et 2170, chron. Liéver et Botteghi, RFDA 2009.1299 et 2010.410 note Lemaire (à propos de l'évacuation d'urgence d'un marin blessé se trouvant dans le golfe de Guinée).

<sup>21</sup> CE Ass. 22 nov. 1946, Comm. De Saint Priest la Plaine, R. 279.

<sup>22</sup> CE Sect. 13 janv. 1993, Mme Glatié, R. 11, D. 1994.59, obs. Bon et Terneyre, RFDA 1994.91, note Bon (encadrement d'une sortie scolaire organisée par le lycée franco-hellénique d'Athènes).

<sup>23</sup> CE Ass. 30 nov. 1946, Faure, R. 245 (aide apportée à la lutte contre l'incendie) ; CE Sect. 25 sept. 1970, Cne de Batz sur Mer, R. 540, D. 1971.55 concl. Morisot (secours apporté à des personnes emportées par la mer).

<sup>24</sup> CE Sect. 10 févr. 1984, Launey, R. 65.

<sup>25</sup> CE Sect. 5 mars 1943, Chavat, R.62 (réquisition par la gendarmerie)

<sup>26</sup> CE 22 nov. 1946, préc. (demande individuelle) ; CE Ass. 30 nov. 1945, préc. (demande collective par le son du toscin) ; CE Sect. 12 oct. 2009, Mme Chevillard et autres,

préc. (appel collectif d'un centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage).

<sup>27</sup> CE Sect. 17 avr. 1957, Pinguet, R.177 (passant blessé alors qu'il tentait de maîtriser un malfaiteur qui venait de commettre un délit) ; CE 25 sept. 1970, Cne de Batz/s/Mer, préc.

<sup>28</sup> Selon le titre de l'article de J.ROCHE, D.1971. chr.257.

<sup>29</sup> Cass. AP, 29 mars 1991, Assoc. des centres éducatifs du Limousin c. consorts Blicck, D. 1991.324, note Larroumet, chron. Viney et obs. Aubert, JCP 1991.II.21673, concl. Dewille, note Ghestin.

<sup>30</sup> CE 13 nov. 2009, Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/Assoc. tutélaire des inadaptés, AJDA 2009.2144, RFDA 2010.239 (mineur en danger agressé par trois mineurs délinquants placés dans le même foyer que lui).

<sup>31</sup> CE Sect. 11 févr. 2005, GIE Axa Courtage, R. 45 AJDA 2005. 663, TFDA 2005. 594, concl. Devys, note Bon (mineur en danger) ; CE Sect. 1<sup>er</sup> fevr. 2006, Garde des sceaux, ministre de la justice c. MAIF, AJDA 2006.586, chron. Landais et Lenica, DA 2006, n°88, RFDA 2006. 602, concl. Guyomar, note Bon, D. 2006.II.2301, note Fort, RDSS 2006.316, note Cristol (mineur délinquant).

d'une personne privée (ce qui donne compétence au juge judiciaire)<sup>32</sup>.

Il convient de préciser que s'agissant des dommages causés aux tiers par les mineurs délinquants (et eux seulement), cette jurisprudence ne fait pas obstacle à l'application de la jurisprudence *Thouzellier*. La victime peut alors agir soit contre la personne ayant la garde du mineur, soit contre l'État au titre du risque spécial créé par l'adoption de mesures alternatives à l'incarcération<sup>33</sup>.

## 6. Risque sériel

Responsabilité et solidarité. – Les mécanismes de responsabilité ont pour objet de faire supporter un dommage avéré à leur auteur ou le cas échéant à une personne qui lui est substituée. L'accroissement continu des cas d'engagement de responsabilité pour faute ou surtout pour risque, s'il est *a priori* satisfaisant pour les victimes puisque la réparation est plus aisée, a néanmoins des effets pervers. Il y a un danger non négligeable de paralysie de l'ensemble des intervenants. En matière médicale, comme le montre à l'envi « l'exemple » américain, les médecins et personnels hospitaliers n'interviendront qu'à « coup sûr », sans prendre le moindre risque. Selon une formule heureuse, « l'accroissement de la protection juridique peut conduire à l'affaiblissement de la protection médicale ».

A l'inverse, certains préjudices exceptionnels par leur nature doivent être réparés en dehors de tout mécanisme de responsabilité et selon des procédures simplifiées. Les systèmes traditionnels d'indemnisation ne suffisent pas lorsque les dommages, dont la cause n'est pas toujours aisée à détecter, concerne un nombre important de victimes, lorsqu'il y a un risque sériel. La solution passe dès lors par des mécanismes de solidarité nationale, conformément au Préambule de la Constitution de 1946 qui proclame « la solidarité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». L'État<sup>34</sup> ou les fonds d'indemnisation, bien que n'étant ni auteurs du dommage, ni liés à ceux-ci – auteurs et débiteurs sont dissociés- versent immédiatement les sommes nécessaires, ce qui évite de longs procès. Les garants peuvent ensuite se retourner contre les auteurs des dommages, étant subrogés dans les droits des victimes. Outre le cas des dommages consécutifs à des attroupements ou rassemblements qui relève en partie de cette logique (v. *supra*, n°963), différents fonds, donc certains ont une incidence particulière en matière administrative, ont été créés, mêlant solidarité et éventuellement assurance, du fait de leur mode de financement. (...)

<sup>32</sup> Cass. 2<sup>e</sup> civ., 10 oct. 1996, assoc. Le Foyer Saint-Joseph, *JCP* 1997, n°22833, note F. Chabas.

<sup>33</sup> CE Sect. 1<sup>er</sup> févr. 2006, Garde des Sceaux, ministre de la justice c. MAIF, préc.

<sup>34</sup> Par ex. le dispositif d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires français, suivant les vœux du

## B. La responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.

Si l'égalité devant les charges publiques n'est pas le fondement général du système de responsabilité de la puissance publique (v. *infra*, n°1023), elle joue cependant un rôle spécifique. Lorsque l'action de l'administration, qui n'a pas causé d'accident et n'est pas source de risque particulier, s'est déroulée régulièrement, pourquoi devrait-elle indemniser celui qui a pu subir un certain préjudice ? L'agrégation sociale suppose des sacrifices que tous doivent supporter. Si l'action d'intérêt général menée par le service public cause cependant un dommage à une catégorie déterminée de personnes qui subissent un préjudice spécial et anormal (v. *infra* n°1000), celles-ci se trouvent placées dans une situation d'inégalité caractérisée par rapport au reste de la population, ce qu'il faut corriger.

### Document 2. CE, 30 novembre 1923, Couitéas, Récq n°38284, Leb.

Vu 1/ la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour le sieur Basilio X..., demeurant à Tunis, rue de Russie n° 14, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 6 août 1909 et 11 mai 1910, sous le numéro 38284, et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler une décision en date du 7 juin 1909 par laquelle le ministre des affaires étrangères a rejeté la demande d'indemnité qu'il avait formé contre l'Etat français à raison du refus par l'autorité française en Tunisie de mettre à exécution deux jugements rendus par le tribunal civil de première instance de l'arrondissement judiciaire de Sousse ordonnant l'expulsion du domaine du requérant des indigènes qui s'y étaient installés sans droit ; Vu 2° sous le n° 48.688, la requête du sieur X... tendant à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat annuler une décision en date du 11 mars 1912, par laquelle le ministre des Affaires étrangères a rejeté la demande d'indemnité formée par le requérant contre l'Etat français à raison de l'expropriation de son domaine de Tabia et Houbira, expropriation résultant en fait d'une série d'actes et de mesures qui engageraient la responsabilité de l'Etat français ; Vu la loi du 24 mai 1872 ; Considérant que les deux requêtes susvisées tendaient à faire condamner l'Etat français à payer au sieur X... diverses indemnités pour le préjudice que

gouvernement ayant refusé la création d'un fonds d'indemnisation spécifique, prévoit le prélèvement direct des indemnisations sur le budget des pensions de la défense : L. n°2010-2 du 5 janv. 2010, *JO* du 6 janv., p. 327. (v. le comm. De J.-M. PONTIER, *AJDA* 2010.676 s).



lui aurait causé une série d'actes et de mesures ayant eu pour effet de le priver tant de la propriété que de la jouissance du domaine de Tabia et Houbira ; que, à raison de la connexité existant entre les faits qui leur servaient de base, il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule décision ; Sur l'intervention du Crédit foncier et agricole d'Algérie et de Tunisie : Considérant que cette Société, à raison de l'ouverture de crédit qu'elle a consentie au sieur X..., a intérêt à l'annulation des décisions déferées qui ont contesté le droit à indemnité de son débiteur ; que, dès lors, son intervention doit être admise ; Sur les requêtes du sieur X... : Considérant que, dans ses dernières productions et notamment dans son mémoire du 10 février 1914, le sieur X..., abandonnant une partie des demandes antérieurement formulées par lui, réclame à l'Etat français une indemnité de 4.600.000 francs, en fondant cette prétention exclusivement sur le préjudice qu'il aurait subi jusqu'au 31 décembre 1917 du fait, par le gouvernement, d'avoir refusé de prêter mainforte à l'exécution de jugements rendus à son profit par le tribunal civil de Sousse le 13 février 1908, préjudice consistant dans la privation du droit de jouissance que ces décisions lui reconnaissaient sur le domaine de Tabia et Houbira et dans la ruine consécutive de sa situation commerciale ; qu'il y a lieu, par suite, de ne statuer que sur lesdites conclusions ; Considérant, il est vrai, que le Crédit foncier et agricole d'Algérie et de Tunisie a déclaré, dans son mémoire du 20 juillet 1914, maintenir aux débats et vouloir faire juger les demandes primitivement introduites par son débiteur et retirées par ce dernier ; Mais considérant que ladite société, simple intervenante aux pourvois, n'est pas recevable à reprendre les conclusions auxquelles la partie principale a expressément renoncé ; Considérant qu'il résulte de l'instruction que, par jugements en date du 13 février 1908, le tribunal civil de Sousse a ordonné "le maintien en possession du sieur X... des parcelles de terrain du domaine de Tabia et Houbira dont la possession lui avait été reconnue par l'Etat" et lui a conféré "le droit d'en faire expulser tous occupants" ; que le requérant a demandé, à plusieurs reprises, aux autorités compétentes, l'exécution de ces décisions ; mais que, le gouvernement français s'est toujours refusé à autoriser le concours de la force militaire d'occupation reconnu indispensable pour réaliser cette opération de justice, à raison des troubles graves que susciterait l'expulsion de nombreux indigènes de territoires dont ils s'estimaient légitimes occupants, depuis un temps immémorial ; Considérant qu'en prenant, pour les motifs et dans les circonstances ci-dessus rappelées, la décision dont se plaint le sieur X..., ledit gouvernement n'a fait qu'user des pouvoirs qui lui sont conférés en vue du

maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans un pays de protectorat ; Mais considérant que le justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré ; que si, comme il a été dit ci-dessus, le gouvernement a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, le préjudice qui peut résulter de ce refus ne saurait, s'il excède une certaine durée, être regardé comme une charge incombant normalement à l'intéressé, et qu'il appartient au juge de déterminer la limite à partir de laquelle il doit être supporté par la collectivité ; Considérant que la privation de jouissance totale et sans limitation de durée résultant, pour le requérant, de la mesure prise à son égard, lui a imposé, dans l'intérêt général, un préjudice pour lequel il est fondé à demander une réparation pécuniaire ; que, dès lors, c'est à tort que le ministre des Affaires étrangères lui a dénié tout droit à indemnité ; qu'il y a lieu de le renvoyer devant ledit ministre pour y être procédé, à défaut d'accord amiable et en tenant compte de toutes les circonstances de droit et de fait, à la fixation des dommages-intérêts qui lui sont dus ; DECIDE : Article 1er : L'intervention du Crédit foncier et agricole d'Algérie et de Tunisie est déclarée recevable. Article 2 : Les décisions du ministre des Affaires étrangères en date des 7 juin 1909 et 11 mars 1912 sont annulées. Article 3 : Le sieur X... est renvoyé devant ledit ministre pour y être procédé, à défaut d'accord amiable à la liquidation, en capital et intérêts, de l'indemnité à laquelle il a droit, à raison de la privation de jouissance qu'il a dû subir jusqu'au 31 décembre 1917 par suite du refus du Gouvernement français de prêter le concours de la force armée pour l'exécution des jugements susrappelés. Article 4 : Les conclusions du Crédit foncier et agricole d'Algérie et de Tunisie tendant à reprendre les conclusions auxquelles la partie principale a renoncé, sont rejetées. Article 5 : Les dépens sont mis à la charge de l'Etat. Article 6 : Expédition au ministre des Affaires étrangères

---

**Document 3. CE 30 juin 1999, Foucher, req. N°190038**

« Considérant qu'ainsi que le soutient M. Foucher dans le dernier mémoire qu'il a produit devant le Conseil d'Etat, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les conditions d'application des dispositions précitées de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 étaient réunies ; que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris, qui a implicitement mais nécessairement écarté le moyen d'ordre public tiré de l'existence d'une

responsabilité sans faute de l'Etat sur le fondement de ces dispositions a méconnu celles-ci ; »

#### Document 4

### Conseil d'Etat 11 mai 1984 Port autonome de Marseille

1° Requête du Port autonome de Marseille tendant à : a l'annulation du jugement du 6 mai 1981 du tribunal administratif de Marseille le condamnant à verser à la société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux la somme de 1 557 302,95 F en réparation du préjudice subi du fait de l'immobilisation du m/s La Rochelle du 6 octobre au 28 novembre 1978 dans une forme de radoub du port par suite d'une grève dans les entreprises de réparation navale ;

b au rejet de la demande de la société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux ou subsidiairement, prononçant un partage de responsabilité avec l'Etat et réduisant le montant de la condamnation ;

2° Requête de la société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux tendant à :

a l'annulation du jugement du 6 mai 1981 du tribunal administratif de Marseille rejetant sa demande tendant à ce que l'Etat soit condamné à réparer le préjudice subi du fait de l'immobilisation du m/s La Rochelle du 6 octobre au 28 novembre 1978 dans une forme de radoub du port par suite d'une grève dans les entreprises de réparation navale ;

b la condamnation de l'Etat à lui payer une indemnité de 1 882 100,77 F avec les intérêts de droit à compter du 18 septembre 1979 et les intérêts des intérêts ;

Vu le code des ports maritimes ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; la loi du 30 décembre 1977 ;

Considérant ... jonction ; . .

Cons. qu'il résulte de l'instruction que le cargo m/s La Rochelle, appartenant à la société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux, a été immobilisé entre le 6 octobre et le 28 novembre 1978, dans une forme de radoub du port de Marseille du fait de l'occupation du navire et des installations portuaires par les ouvriers en grève de la compagnie marseillaise de réparation ; que la société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux a subi, du fait de cette immobilisation, des dommages dont elle a demandé réparation tant au port autonome de Marseille qu'à l'Etat ;

Sur la responsabilité du port autonome de Marseille : Cons. qu'aux termes de l'article L. 111-2 du code des ports maritimes : " Le port autonome est chargé de l'exploitation, de l'entretien et de la police, au sens du livre III du présent code, du port et de ses dépendances, et de la gestion du domaine immobilier qui lui est affecté " ; que ces dispositions n'ont pas pour objet et ne peuvent avoir pour effet de transférer au port autonome les pouvoirs de police qui, en cas de troubles graves, ressortissent aux autorités chargées du maintien de l'ordre ; que, dès lors, c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal

administratif de Marseille a retenu la responsabilité du port autonome de Marseille ;

Sur la responsabilité de l'Etat : Cons. qu'il appartenait au préfet des Bouches-du-Rhône de prendre toutes dispositions pour mettre fin à l'occupation irrégulière du navire et des installations du port de Marseille ; que l'obligation qui lui incombait trouvait toutefois sa limite dans les nécessités de l'ordre public ; que, dans les circonstances de l'espèce, en s'abstenant d'utiliser la force publique pour faire évacuer les grévistes, compte tenu des troubles sérieux qu'aurait pu entraîner cette décision, ledit préfet n'a pas commis de faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat ; que cependant le dommage résultant de son abstention ne saurait être regardé, dès lors qu'il a excédé une certaine durée, comme une charge incombant normalement aux usagers du port ; qu'en l'espèce, en laissant subsister pendant cinquante deux jours l'occupation de la forme de radoub du navire et des ateliers de réparations, l'autorité administrative a imposé à la société Delmas-Vieljeux un préjudice anormal et spécial dont elle est fondée, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, à demander réparation à l'Etat ;

Cons. que les dommages subis du fait de l'immobilisation du navire se sont montés à 30 000 F par jour ; que l'indemnité due à la société Delmas-Vieljeux pour la période d'immobilisation excédant les deux premières semaines se monte à 1 140 000 F ;

Sur les intérêts : Cons. que la société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux a droit aux intérêts de la somme de 1 140 000 F à compter du jour de la réception par le préfet de sa demande d'indemnité, soit le 18 septembre 1979 ;

Sur les intérêts des intérêts : Cons. que la capitalisation des intérêts a été demandée le 18 décembre 1981 ; qu'à cette date il était dû au moins une année d'intérêts ; que, dès lors, conformément aux dispositions de l'article 1154 du code civil, il y a lieu de faire droit à cette demande ;

condamnation de l'Etat à verser à la société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux une somme de 1 140 000 F, avec intérêts au taux légal à compter du 18 septembre 1979. Les intérêts échus le 18 décembre 1981 seront capitalisés à cette date pour produire eux-mêmes intérêt ; rejet des conclusions, annulation du jugement ; rejet du surplus des conclusions de la requête et de la demande présentée devant le T.A. .N

#### Document 5. Jourdan Fleur, « « Gilets jaunes » : l'État est-il responsable ? », JCP/ La semaine juridique- Édition administrations et collectivités territoriales, n°7, 18 février 2019, 2051.

*Le régime de responsabilité de l'État du fait des attroupements est un régime de responsabilité sans faute. Les critères de mise en œuvre de ce régime pourraient être remplis dans le*

*cadre des dommages commis lors des manifestations des « gilets jaunes », bien que chaque préjudice invoqué doit être analysé avec attention.*

1. - Comme toute personne qui aurait été victime des dommages survenus à l'occasion des différentes manifestations des « gilets jaunes », les collectivités territoriales pourront être tentées de rechercher la responsabilité sans faute de l'État du fait des attroupements et des rassemblements pour être indemnisées des dommages subis dans des bâtiments, équipements publics ou sur la voie publique. Cette action pourra être menée dans le cadre d'une action directe des collectivités dans l'hypothèse de dégradation portant sur des biens non assurés ou faisant l'objet de franchises d'assurance ou bien dans le cadre d'une action récursoire des assurances de la collectivité envers l'État.

### **1. Le régime de responsabilité de l'État du fait des attroupements**

2. - Ce régime résulte des termes de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 précédemment codifiés à l'article L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales<sup>35</sup>, qui figurent désormais à l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure et qui prévoient 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 ». À l'origine, la responsabilité du fait des attroupements et rassemblements pesait 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 garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune soit envers les personnes, soit contre les propriétés ». Confirmé par la loi municipale du 5 avril 1884, ce régime a d'abord été transformé pour être fondé non plus sur la faute, mais sur le « risque social » et afin de remplacer la responsabilité des habitants par celle des municipalités<sup>36</sup>. Ensuite, la responsabilité de l'État a été progressivement substituée à celle de la

<sup>35</sup> L'article L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales a été abrogé par l'ordonnance du 12 mars 2012, à compter du 1er mai 2012 (Ord. n° 2012-351, art. 19, 5° et 22).

<sup>36</sup> L. 5 avr. 1914

<sup>37</sup> CE, 18 nov. 1998, n° 173183, Commune Roscoff : *JurisData* n° 1998-051068 ; *Dr. adm.* 1999, comm. 21.

<sup>38</sup> Par exemple : abstention à prendre des dispositions pour prévenir le blocage d'un port par des manifestants, CE, 15 juin 1987, Société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux et autres.

commune notamment après l'adoption de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 codifié à l'article L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales. Par conséquent, la responsabilité de l'État peut notamment être engagée à l'égard d'une commune, lorsque celle-ci est victime de dommages<sup>37</sup>. L'article du Code de la sécurité intérieure prévoit toutefois que l'État peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de cette dernière se trouve engagée. Ce régime de responsabilité de l'État présente une attractivité certaine dans la mesure où il n'est pas nécessaire, pour l'activer, d'établir l'existence d'une faute. Cet aspect est d'autant plus intéressant que pour les opérations matérielles de police, l'existence d'une faute lourde est nécessaire pour engager la responsabilité de l'État, y compris lorsqu'est en cause l'abstention à prendre des mesures<sup>38</sup>.

### **2. La question centrale de la qualification d'attroupement**

3- Pour pouvoir mettre en œuvre ce régime favorable, la jurisprudence est toutefois assez stricte afin de ne pas ouvrir trop grande la porte de l'indemnisation. Le juge a ainsi déterminé une série de critères à remplir<sup>39</sup>. Ainsi que le résumait le rapporteur public Terry Olson le régime de responsabilité du fait des attroupements ne peut jouer que dans « les cas où un groupe de personnes réunies, dans un lieu public ou privé, est pris soudainement par une passion collective et bascule dans la violence »<sup>40</sup>. Les dommages doivent ainsi résulter de délits, commis à force ouverte ou par violence. Ceux-ci doivent pouvoir être imputés de manière directe et certaine à un attroupement ou un rassemblement précisément identifié. Enfin il faut une absence de préméditation ou, autrement dit, un caractère spontané des agissements. C'est autour de ces questions d'attroupements et de non-préméditation des violences et délits que se cristallise le débat juridique. Si la qualification « d'attroupement ou de rassemblement » a été largement balisée par la jurisprudence depuis que ce contentieux est revenu au juge administratif par la loi du 29 janvier 1986<sup>41</sup>, il existe encore certaines zones de doute autour de cette définition. En effet, ainsi que

<sup>39</sup> CE, avis, sect., 16 févr. 1990, n° 111766, Sté Gan Incendie-Accidents : *JurisData* n° 1990-640122 ; *Lebon* 1990, p. 36.

<sup>40</sup> Conclusions sur CE, sect., 29 déc. 2000, n° 188974, AGF : *JurisData* n° 2000-061711 ; *Lebon* 2000, p. 679 ; *Dr. adm.* 2001, comm. 78.

<sup>41</sup> L'article 27 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales ayant abrogé les articles L. 133-1 à L. 133-8 du Code des communes, la responsabilité du fait des attroupements et rassemblements relève dorénavant de la compétence du juge administratif. La compétence reconnue au juge administratif interdit au juge pénal de connaître de l'action civile dirigée contre l'État même s'il

le reconnaît la doctrine autorisée « en 2017, il est toujours difficile de déterminer de façon précise et prévisible ce qui est ou non un attroupement pour l'application du vieux régime de responsabilité sans faute en cas d'attroupement ou de rassemblement »<sup>42</sup>. Tout d'abord, le groupe doit avoir une grande taille. La jurisprudence considère ainsi le plus souvent qu'une personne ou un « petit groupe » isolé ne constitue pas un attroupement<sup>43</sup>. Il doit également s'agir d'un groupe agissant de manière collective et relativement spontanée. Sont ainsi exclus les dommages résultant de violences commises volontairement, par exemple par des hooligans ou par un commando déterminé à endommager le siège de RFO à Fort-de-France<sup>44</sup> ou encore par des faucheurs volontaires ayant saccagé des parcelles de cultures transgéniques<sup>45</sup>. À l'inverse, les violences urbaines survenues à Meaux en 1991 après la noyade d'un jeune homme fuyant les forces de police ont conduit à engager la responsabilité de l'État du fait des attroupements<sup>46</sup>. Dans le même sens, s'agissant des troubles provoqués dans toute la France par la mort accidentelle de deux adolescents à Clichy-sous-Bois, en octobre 2005, le Conseil d'État a jugé que les dégradations commises « dans les heures qui ont suivi » étaient le fait des attroupements formés spontanément pour protester « en réaction immédiate à cet événement »<sup>47</sup>. En revanche, des violences en lien avec le même événement de Clichy-sous-Bois mais commises une semaine plus tard ne peuvent plus être regardées comme commises par un attroupement spontanément formé à la suite de l'accident, ni comme en lien avec un rassemblement distinct de ces violences : elles n'ont été organisées que pour elles-mêmes, même si elles trouvent leur source dans la même protestation<sup>48</sup>. Autrement dit, des événements s'étant produits dans la continuité d'une manifestation de colère, caractérisés par une certaine immédiateté et donc, par construction, relativement spontanés, peuvent conduire à retenir la qualification de rassemblement au sens du régime de responsabilité en cause, le critère de non-préméditation étant alors rempli. Toutefois, il

est saisi au fond d'une plainte pour crime ou délit (*T. confl.*, 21 mai 2001, n° 3260, *Préfet de La Réunion*).

<sup>42</sup> *Louis Dutheillet de Lamothe et Guillaume Odinet, L'introuvable attroupement : AJDA 2017, p. 254.*

<sup>43</sup> *CE*, 3 mars 2003, n° 242720, *Min. Intérieur c/ Cie Générali France Assurances : JurisData n° 2003-065092 ; Lebon T.*, p. 985 ; *JCP A 2003, 1571*, note P.-J. Quillien.

<sup>44</sup> *CE*, 12 nov. 1997, n° 150224, *Cie d'assurances générales de France : JurisData n° 1997-051186 ; Lebon T.* 1997, p. 743.

<sup>45</sup> *CAA Lyon*, 28 mai 2009, n° 06LY00107, *Société BIOGEMMA : JurisData n° 2009-007070*.

<sup>46</sup> *CE*, sect., 29 déc. 2000, n° 188974, *Assurances Générales de France : JurisData n° 2000-061711*.

convient de souligner que ce critère de non-préméditation semble s'être récemment considérablement assoupli. En effet, dans une décision récente, le Conseil d'État a reconnu que la seule circonstance du caractère organisé et prémédité des dégradations ne suffisait pas à 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<sup>49</sup>. Tentant de synthétiser la position actuelle du Conseil d'État sur ce point, le centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil résume : « si l'on est en présence d'un attroupement spontané, le juge recherche si les délits commis l'ont été par cet attroupement, soit directement par lui, soit dans son prolongement immédiat de sorte qu'ils lui sont rattachables. Si, en revanche, on est en présence d'une manifestation organisée à l'avance, le juge doit distinguer la manifestation prévue dans un cadre légal mais qui dégénère, qui ouvre droit à indemnité, et le rassemblement pensé et organisé dès l'origine comme un délit, qui n'ouvre pas droit à indemnité, sauf pour les rares exceptions relatives aux barrages routiers »<sup>50</sup>. Il résulte de ces éléments que les manifestations des « gilets jaunes », dont certains rassemblements avaient été préalablement organisés, bien que non déclarés, tandis que d'autres étaient spontanés, mais dont le but premier n'était pas de dégrader et qui ont dégénéré devraient pouvoir être regardées comme satisfaisant à la définition des « rassemblements et attroupements » au sens de la loi et de la jurisprudence.

### 3. Application aux dommages causés par les « gilets jaunes »

4.- Ainsi les dommages causés lors de ces manifestations devraient pouvoir faire l'objet d'une indemnisation par l'État et ce, sur tout le territoire. En effet, le régime peut jouer alors même que l'action a été suffisamment concertée pour se produire en de nombreux points du territoire<sup>51</sup>. Ainsi sur le site de la préfecture de police de Paris peut-on lire : « Vous avez été victime de dommages matériels ou corporels lors d'une manifestation à Paris. L'État

<sup>47</sup> *CE*, sect., 11 juill. 2011, n° 331669, *Sté mutuelle d'assurances des collectivités locales : JurisData n° 2011-014064 ; JCP A 2011, act. 543*.

<sup>48</sup> *CE*, 25 juin 2008, n° 308856 et 308858, *Mutuelle d'assurance des instituteurs de France ; CE*, 11 juill. 2011, n° 3316651, *Société mutuelle d'assurances des collectivités locales*.

<sup>49</sup> *CE* 7 déc. 2017, n° 400801, *Commune de Saint-Lô : JurisData n° 2017-025610*.

<sup>50</sup> *Louis Dutheillet de Lamothe et Guillaume Odinet, L'introuvable attroupement : AJDA 2017, p. 254.*

<sup>51</sup> *CE*, ass. 20 févr. 1998, n° 189185, *Sté Études et construction de sièges pour l'automobile e. a. : JurisData n° 1998-050046*.

peut être conduit à prendre en charge, directement ou par l'intermédiaire de votre assureur, l'indemnisation de vos biens et des dommages corporels que vous avez subis ». Et chacun peut télécharger un formulaire d'indemnisation. Il n'existe aucune restriction légale quant à la nature des préjudices indemnifiables<sup>52</sup>. Les préjudices indemnisés pourront être ceux résultant de dommages causés par des faits constitutifs du délit de destruction, de dégradation ou de détérioration volontaire d'un bien appartenant à autrui réprimé par les articles 322-1 à 322-3-1 du Code pénal<sup>53</sup>. Il pourra également s'agir d'un préjudice commercial<sup>54</sup>. Cependant la condition habituelle dans les régimes de responsabilité administrative tenant à l'existence d'un lien direct et certain entre le préjudice subi (les « *dégâts et dommages* ») et le fait générateur du dommage (les « *crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence* ») devra être remplie<sup>55</sup>. Par exemple, le juge a refusé de condamner l'État à réparer les préjudices subis par une société, à la suite des blocages survenus en Martinique en février 2009, dans la mesure où celle-ci « *se borne ainsi à faire état de la situation générale de blocages et de troubles ayant affecté pendant 37 jours la ville de Fort-de-France et de la dégradation brutale du climat économique, sans établir de lien direct entre, d'une part, le manque à gagner qu'elle invoque, et, d'autre part, des délits commis par un rassemblement ou un attroupement précisément identifié* »<sup>56</sup>. La notion de délit sera, elle aussi, strictement interprétée. Par exemple, pour retenir la qualification délictuelle, le juge administratif vérifie le caractère intentionnel des agissements commis. En ce sens, le Conseil d'État a considéré que des manifestants qui ont enflammé des pneus sur la voie publique n'avaient pas eu l'intention de « *détruire, abattre, mutiler ou dégrader* » les enceintes et les grilles de la préfecture. Il en a déduit que leurs agissements n'avaient pas constitué des délits prévus et réprimés par les articles 322-1 et 322-5 du Code pénal et que, par suite, l'État n'était pas civilement responsable des dommages causés par ces agissements<sup>57</sup>. Cette espèce, qui n'est pas sans rappeler l'effondrement des grilles du jardin des Tuileries ou les dommages survenus à la préfecture du Puy en Velay pourrait

<sup>52</sup> L. Garrido, *Actualité de la responsabilité de l'État du fait des attroupements et des rassemblements* : JCP A 2006, 1003.

<sup>53</sup> CE, 6 décembre 1999, *Quizille*, n° 192795, p. 417

<sup>54</sup> CE, avis, 6 avr. 1990, *Sté Cofiroute et SNCF* ; CE, 24 mars 2010, n° 319255, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ Société SLD Aix-en-Provence* : JurisData n° 2010-003140.

<sup>55</sup> CE, 27 mai 2009, n° 305232, *Société Zurich International France*.

<sup>56</sup> CAA Bordeaux, 13 nov. 2012, n° 11BX00451.

<sup>57</sup> CE, 26 mars 2004, n° 243493, *Sté Mutuelle d'assurances*, la *Mutuelle du Mans Assurances IARD*.

être invoquée dans le cadre des troubles suivants les manifestations des « gilets jaunes ». Le cas particulier du délit d'entrave à la circulation doit également être souligné. Il se présentera sous un aspect différent selon les situations qui sont survenues dans le cadre des manifestations des « gilets jaunes ». En matière de circulation routière, il a été jugé que des manifestants empêchant la perception du péage n'ont ni entravé, ni gêné la circulation, dès lors que le passage des péages entraîne par lui-même un ralentissement voire un arrêt des véhicules et qu'ainsi les agissements des manifestants, ayant seulement mis à profit cette circonstance pour exposer leurs doléances, n'étaient pas constitutifs de délit d'entrave ou de gêne à la circulation au sens de l'article L. 7 du Code de la route<sup>58</sup>. En revanche, un barrage opposant un obstacle physique au passage des automobiles ou camions est, lui, analysé comme un délit d'entrave<sup>59</sup>. Enfin les dégradations et incendies des barrières de péages constituent indéniablement des délits. Enfin, on pourra s'interroger sur l'application dans le temps et le maintien dans la durée de ce régime de responsabilité, à la suite de la répétition des rassemblements. En effet, l'élément temporel, essentiel, viendra sans doute limiter sa mise en œuvre. Ainsi que cela a déjà été indiqué, le Conseil d'État a écarté cette qualification dans des cas où les agissements dommageables se sont produits plusieurs heures après la dispersion d'une manifestation<sup>60</sup>. Les dégradations qui ont pu survenir en fin, ou quelques heures après les manifestations, du fait de petits groupes de « casseurs » distincts des « gilets jaunes » ne pourront donc relever de ce régime de responsabilité. De la même manière, le juge administratif a refusé d'engager la responsabilité de l'État sur demande des assureurs des collectivités territoriales et de plusieurs collectivités locales pour les dégradations survenues quelques jours après le décès accidentel de Zyed Benna et Bouna Traoré à Clichy-sous-Bois en 2005<sup>61</sup>. Le caractère spontané des agissements délictueux des « gilets jaunes » sera ainsi certainement plus difficile à attester dans le temps et dans la répétition des événements délictueux.

#### 4. Conclusion :

<sup>58</sup> CE, 10 mai 1996, n° 146927, *Sté des autoroutes Paris-Rhin-Rhône*.

<sup>59</sup> CE, 16 mai 2007, n° 292384, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire c/ SANEF* : JurisData n° 2007-071982. – CE, 25 juill. 2007, n° 286767, *SNC Logidis* : JurisData n° 2007-072295.

<sup>60</sup> CE, 3 mars 2003, n° 242720, *Ministre de l'Intérieur c/ Cie Générali France Assurances* : JurisData n° 2003-065092 ; Lebon T. 2003, p. 985 ; JCP A 2003, 1571, note P.-J. Quillien.

<sup>61</sup> CE 11 juill. 2011, n° 331665, *SMACL* : JurisData n° 2011-015804.

5. - Si, sur le principe, le régime de responsabilité sans faute de l'État du fait des attroupements peut trouver à s'appliquer dans le cadre des préjudices subis à la suite des dommages liés aux manifestations des « gilets jaunes », les subtilités de la jurisprudence en la matière nécessiteront néanmoins d'examiner attentivement chaque cas d'espèce. S'il en fallait un, un dernier élément attestant que l'État, avant même toute décision de justice en ce sens, anticipe l'applicabilité de ce régime aux dommages causés par les dérives des manifestations des « gilets jaunes » réside dans la proposition de loi dite « anti casseurs »<sup>62</sup> soutenue par le gouvernement et dont l'adoption est envisagée à la suite de ce mouvement. L'article 7 de ce texte envisage de modifier l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure et prévoit la possibilité pour l'État d'engager une action récursoire contre les auteurs de dommages dans les conditions de droit commun de la responsabilité civile indépendamment de l'existence d'une condamnation pénale.■

---

#### **Document 6. Article 413-3 du Code pénal**

« Constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public ».

---

#### **Document 7. TC, 15 janvier 1990, Chamboulive et autre c/Commune de Vallecalle, n°02607.**

[...]

Considérant qu'alors même que cet acte a été perpétré dans le cadre d'une action concertée et avec le concours de plusieurs personnes, il n'a pas été commis par un attroupement ou un rassemblement ; qu'il s'ensuit que les dommages qu'il a provoqués ne peuvent ouvrir droit à réparation au titre de l'article ci-dessus reproduit et que l'action engagée par la victime et les compagnies précitées n'est pas de celles pour lesquelles l'article L. 133-5 du code des communes demeuré applicable aux instances en responsabilité introduite avant la publication de la loi du 9 janvier 1986, attribue compétence aux juridictions de l'ordre judiciaire ; que, dès lors, c'est à bon droit que le Préfet de la Haute-Corse a élevé le conflit devant la Cour d'appel d'Aix-en-Provence.

---

#### **Document 8, CE, 30 décembre 2016, Société Covea risks, n0386536, Leb.**

[...]

« 1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, dans le cadre d'un

mouvement de protestation ayant donné lieu à des actions similaires en divers points du territoire national, des producteurs de lait ont, entre le 7 et le 12 juin 2009, bloqué l'accès à une plateforme d'approvisionnement des magasins de grande distribution du groupe Carrefour située à Bain-de-Bretagne (Ille-et-Vilaine) ; que, par un jugement du 26 juin 2013, le tribunal administratif de Rennes a condamné l'Etat à réparer les conséquences de ce délit en indemnisant la société Carrefour Hypermarchés et les sociétés Generali IARD, Allianz Global, Tokio Marine Insurance, Ace European Group Limited et Carrefour Insurance Limited, subrogés dans ses droits dans la limite des sommes qu'elles lui avaient versées en exécution de contrats d'assurance ; que la société Generali IARD, la société Allianz Global Corporate et Specialty AG venant aux droits de la société Allianz Global, la société Tokio Marine Kiln Insurance Limited anciennement dénommée Tokio Marine Insurance et la société Ace European Group Limited se pourvoient en cassation contre l'arrêt du 27 février 2015 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a annulé ce jugement et rejeté les demandes présentées devant le tribunal administratif ; »

(...)

« 3. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales, applicable au litige porté devant les juges du fond et désormais repris à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : « 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 » ; que la cour administrative d'appel a retenu, par une appréciation souveraine des faits qui lui étaient soumis, que les moyens matériels mis en oeuvre pour réaliser le blocage de la plate-forme d'approvisionnement révélaient une action préméditée, organisée par un groupe structuré ; qu'en jugeant qu'un groupe qui s'était constitué et organisé à seule fin de commettre le délit d'entrave à la circulation puni par l'article L. 412-1 du code de la route ne pouvait être regardé comme un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions législatives précitées, la cour n'a pas commis d'erreur de qualification juridique ; »

---

#### **Document 9. CE, 3 octobre 2018, Commune de Saint-Lô, n°416352**

[...]

---

<sup>62</sup> Proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, n° 575, déposée le 14 juin 2018.

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, lors d'une manifestation organisée le 21 octobre 2014 à Saint-Lô, des agriculteurs ont déversé des légumes invendus sur la voie publique ; que, lors d'une manifestation organisée le 5 novembre 2014 dans cette même commune, des agriculteurs ont répandu sur la voie publique des déchets et des pneus ; qu'enfin, lors d'une manifestation organisée dans la nuit du 18 au 19 août et dans la journée du 19 août 2015 dans cette même commune, des agriculteurs ont perturbé la circulation et déversé sur la voie publique des pneus, du lisier et des détritiques ; que la commune de Saint-Lô a saisi le préfet de la Manche de deux demandes tendant au versement par l'Etat d'une indemnité de 16 872,34 euros au titre des frais engagés pour nettoyer la voie publique après les manifestations des 21 octobre et 5 novembre 2014 et d'une indemnité de 11 698,70 euros au titre des frais engagés pour nettoyer la voie publique après la manifestation des 18 et 19 août 2015 ; que, regardant comme insuffisantes les propositions d'indemnisation amiable formulées par le préfet, la commune a demandé au tribunal administratif de Caen de condamner l'Etat à lui verser ces sommes ; que, par un jugement du 21 septembre 2016, le tribunal administratif a rejeté sa demande ; que la commune de Saint-Lô se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 6 octobre 2017 par lequel la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté son appel dirigé contre ce jugement ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : " 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 " ;

3. Considérant que la cour a pu relever, par une appréciation souveraine des faits qui lui étaient soumis, que les dégradations commises sur la voie publique à l'occasion des manifestations d'agriculteurs des 21 octobre et 5 novembre 2014 et 18 et 19 août 2015 présentaient un caractère organisé et prémédité ; qu'en revanche, en déduisant de cette seule circonstance que les dommages n'étaient pas le fait d'un attroupement ou d'un rassemblement, au sens des dispositions précitées de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, alors qu'il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis que les dégradations, bien que préméditées, avaient été commises à l'occasion de manifestations sur la voie publique, organisées à l'appel de plusieurs organisations syndicales pour protester contre les difficultés économiques du monde agricole et contre diverses mesures gouvernementales et auxquelles avaient participé plusieurs centaines d'agriculteurs, et non par un groupe qui se serait constitué et organisé à seule fin de commettre des délits, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les

faits qui lui étaient soumis ; que, par suite, son arrêt doit être annulé ;

4. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à la commune de Saint-Lô de la somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

---

**Document 10. CE, 10 mai 1996, Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône, n°146927, Leb.**

Considérant, en premier lieu, que, pour juger que les manifestants n'avaient pas commis le délit d'entrave à la circulation prévu à l'article L. 7 du code de la route, la cour a déclaré qu'il ressortait des pièces du dossier que "si les manifestants ont empêché la perception du péage dû par les automobilistes, la circulation n'en a pas été entravée ou gênée, dès lors que le passage des péages entraîne par lui-même un ralentissement, voire un arrêt des véhicules ; que les manifestants ont seulement mis à profit cette circonstance pour exposer leurs doléances ; que de tels agissements ne peuvent dès lors être qualifiés de délit d'entrave ou de gêne à la circulation au sens des dispositions de l'article L. 7 du code de la route" ; qu'une telle motivation n'est pas entachée d'inexactitude matérielle et ne repose pas sur une qualification juridique erronée des faits, dès lors que les éléments constitutifs du délit d'entrave à la circulation précisés à l'article L. 7 précité du code de la route n'étaient pas réunis ;

---

**Document 11 : Nicolas Hervieu : « Liberté de manifestation : qui paie les dégâts ? », 17 janvier 2013, (en ligne), <http://libertescherries.blogspot.com>, (consulté le 28 février 2019).**

Le collectif «*La manif pour tous*» fait savoir aujourd'hui qu'il refuse de payer la remise en état de la pelouse du Champs de Mars durement éprouvée par le passage de milliers (selon la police) ou de millions (selon les organisateurs) de pieds. La mairie de Paris évalue les dégâts à 100 000 € et entend bien trouver un patrimoine responsable. Les organisateurs, de leur côté, considèrent que les cortèges étaient dûment autorisés par la préfecture de police et qu'il appartient donc à l'Etat ou à la mairie de Paris d'assumer cette charge financière.

A dire vrai, le communiqué de ce collectif, dont on ne connaît guère que la porte-parole, Frigide Barjot, présente surtout l'intérêt d'affirmer clairement sa responsabilité dans l'organisation de la manifestation. Sur ce point, la mairie de Paris a donc déjà obtenu un résultat non négligeable, car il est parfois difficile d'identifier les responsables juridiques d'un rassemblement. Certains sont des groupements de circonstance dépourvus de personnalité morale, et qui disparaissent après la manifestation. D'autres sont constitués de différents

groupements, parfois fort nombreux, qui refusent d'assumer une responsabilité collective. Par son communiqué, Frigide Barjot et le Collectif assument la responsabilité juridique de l'attroupement sur le Champs de Mars. Il reste à définir s'ils sont aussi financièrement responsables des dommages causés à ce maudit gazon.

### La responsabilité du fait des attroupements ?

Peut-on envisager la mise en oeuvre du régime législatif de responsabilité du fait des attroupements ? Certains auteurs le font remonter à un Edit de Clotaire II qui, en 595, pose le principe d'une responsabilité collective des habitants en cas de vols et rapines commis par des inconnus sur le territoire de la paroisse. Cette responsabilité collective reparait pendant la Révolution, pour réprimer l'agitation royaliste : *"Si la majorité des habitants de la commune prend part à l'émeute, il est juste qu'ils payent ; si c'est la minorité, il est encore juste que tous payent parce que la majorité est punie de n'avoir pas arrêté l'émeute"* (archives parlementaires, séance du 23 février 1790).

Peu à peu cependant, on s'aperçoit que les habitants ne sont pas toujours solvables et qu'ils ne peuvent assumer une charge financière trop lourde, même collectivement. La loi municipale du 8 avril 1884 puis celle du 16 avril 1914 vont donc transférer la responsabilité collective des habitants sur celle de la commune, et enfin sur l'Etat avec une loi du 7 janvier 1983. La compétence contentieuse est alors transférée du juge judiciaire au juge administratif par la loi du 29 janvier 1986.

L'Etat est-il donc civilement responsable des dommages causés à la pelouse du Champs de Mars ? Pas sur le fondement de la loi du 7 janvier 1983, dont les dispositions, aujourd'hui codifiées dans l'article L 2216-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), mentionnent 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"*. S'il y a bien un rassemblement, s'il y a bien un dommage causé à un bien, en l'occurrence le domaine public, les deux autres conditions d'engagement de cette responsabilité sont absentes. Il n'y a évidemment pas "crime ou délit", car le fait de piétiner une pelouse peut, au grand maximum, s'analyser comme une contravention de grande voirie, puisqu'il y a atteinte au domaine public. Une contravention, ce n'est donc ni un crime, ni un délit. De même, les manifestants n'ont pas fait preuve de "violence ou de force ouverte", seulement d'un joyeux mépris pour l'environnement.

De toute évidence, la loi de 1983 n'est pas applicable en l'espèce, ce qui impose un retour au droit commun de la responsabilité. Le patrimoine responsable est donc bel et bien celui des organisateurs de la manifestation.

### Un partage de responsabilité ?

Cela ne signifie pas, évidemment, qu'ils seront condamnés à réparer l'intégralité du préjudice causé à la ville de Paris. Chacun sait que la liberté de manifester s'exerce dans le cadre d'un régime de déclaration préalable, depuis un décret-loi du 23 octobre 1935. A Paris, les organisateurs doivent déclarer au préfet de police leur intention de manifester, et cette déclaration donne lieu à une négociation sur le jour, l'itinéraire, les précautions à prendre en matière de service d'ordre etc etc. Nul doute que pour une manifestation présentée par ses organisateurs comme devant déplacer beaucoup de monde, ces discussions ont dû être substantielles.

On s'étonne évidemment que ces organisateurs qui se présentaient comme des maîtres de la logistique et du transport en bus, aient oublié qu'ils installaient les manifestants sur le domaine public de la ville de Paris. On s'étonne encore davantage que les autorités de police n'aient pas eu l'idée d'interdire tout simplement l'accès au Champs de Mars et demandé la dispersion dans un endroit moins exposé, par exemple l'Esplanade des droits de l'homme ou la Place du Trocadéro, puisque nos manifestants préféreraient défiler à Paris-Ouest plutôt qu'arpenter Bastille-République. Souvenons nous qu'il n'y a pas si longtemps, le 16 décembre 2012, la manifestation des partisans du mariage pour tous, partie de la Bastille, s'est tranquillement dispersée devant les grilles du jardin du Luxembourg, sans y pénétrer.

Dans ces conditions, un éventuel contentieux conduirait sans doute à la condamnation des organisateurs de la manifestation, qui pourraient ensuite se retourner contre l'Etat pour obtenir un remboursement partiel de leur dette. A moins que tout cela se règle à l'amiable, en espérant que les manifestants sauront désormais regarder où ils posent les pieds.

;

---

**Document 12. Réponse du Ministère de l'intérieur s'agissant de la question écrite n°02682 de M Pascal Allizard sur la réparation des dommages causés lors de manifestations, publiée dans le JO du Sénat du 13 décembre 2018, p 6451.**

«Le régime de responsabilité à raison des dommages résultant d'attroupements et rassemblements est celui de la responsabilité sans faute de l'Etat, désormais codifié à l'article L. 211-10



du code de la sécurité intérieure : « 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. Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée ». Ainsi, face aux risques sociaux que constituent les attroupements et rassemblements sur la voie publique - on rappellera que selon l'article 431-3 du code pénal, « constitue un attroupement tout rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public susceptible de troubler l'ordre public » - le législateur a souhaité une responsabilité collective assumée par l'État. La mise en œuvre de ce régime spécial est toutefois très encadrée et subordonnée à la réunion de quatre conditions cumulatives : l'existence d'un attroupement ou d'un rassemblement, c'est-à-dire un groupe agissant de manière collective et spontanée, la commission d'un crime ou d'un délit au sens pénal ; l'usage de la violence ou de la force ouverte ; un préjudice direct et certain. Parmi ces conditions, la plus délicate est celle de l'origine des dommages, qui ne doivent pas résulter d'une action préméditée mais spontanée, dans le feu de l'action. Ainsi, dès lors que ces dommages sont le fait de casseurs agissant en marge de la manifestation, ou résultent d'actions délibérées et organisées des manifestants, ils ne peuvent entrer dans le champ de ce régime de responsabilité. Étendre le régime de responsabilité sans faute à tous les dommages survenant lors d'un attroupement ou d'un rassemblement, y compris ceux ayant pour origine des groupes d'individus n'ayant aucune volonté de manifester mais ayant pour seul objectif de casser ou piller en marge de la manifestation, remettrait en cause les fondements mêmes des objectifs de ce régime de responsabilité qui vise la prise en charge par l'État d'un risque social bien identifié et pour lequel l'administration dispose en principe de moyens de police administrative pour l'empêcher ou le limiter. La jurisprudence a contribué à éclairer ce cadre légal en jugeant, de manière constante, qu'un acte perpétré « dans le cadre d'une action concertée et avec le concours de plusieurs personnes », ne pouvait pas être considéré comme ayant été commis par un attroupement ou un rassemblement (TC, 15 janvier 1990, Chamboulive et autre c/Commune de Vallecalle, n° 02607). Ainsi, un tel régime de sans faute pour attroupement ne peut s'appliquer que si le dommage trouve sa source dans « des agissements plus ou moins spontanés et inorganisés issus de mouvements de foule. Il ne concerne aucunement des actions comme celle de la présente espèce, froidement préméditées et soigneusement mises au point par un petit groupe de personnes, qui constituent en réalité des opérations de « commando », de même nature que ces actions criminelles de droit commun couramment désignées

sous le nom de « hold up » (Concl. L. Charbonnier, sur TC, 15 janvier 1990, Chamboulive et autre c/Commune de Vallecalle, n° 02607, Rev. Fr. Droit adm. 7 (4), juillet-août 1991 p. 551). Dans le droit fil de cette jurisprudence, il a ensuite été jugé que ne présentent pas le caractère d'un attroupement : « un attentat perpétré par un groupe organisé en commando » (Conseil d'État, 12 novembre 1997, n° 150224) ; l'interception d'un camion transportant de la viande par un groupe d'une soixantaine de personnes, et le déversement du chargement du camion sur un parking, arrosé de carburant et rendu impropre à la consommation, « eu égard notamment au caractère prémédité de ces actions » (Conseil d'État, 26 mars 2004, Sté BV Exportslachterij Apeldoorn ESA, n° 248623). Toutefois, récemment, le Conseil d'État a infléchi sa jurisprudence, en appliquant ce régime de responsabilité à des dégradations dont les auteurs avaient utilisé des moyens de communication ainsi que des cocktails Molotov et des battes de base-ball et avaient formé des groupes mobiles, conférant ainsi à leur action un caractère organisé, « dès lors qu'il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis que cet incendie avait 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 » (Conseil d'État, 30 décembre 2016, Société Covea risks, n° 386536, mentionné dans les tables du recueil Lebon). Plus récemment encore, dans l'affaire de la commune de Saint-Lô qui fait l'objet de la présente question, la Haute juridiction a constaté que les dégradations sur la voie publique commises à l'occasion d'une manifestation présentaient un caractère organisé et prémédité mais qu'elles avaient été commises dans le cadre d'une manifestation sur la voie publique convoquée par plusieurs organisations syndicales à laquelle avaient participé plusieurs centaines d'agriculteurs. Elle a jugé que dans la mesure où les dégradations n'ont pas été commises « par un groupe qui se serait constitué et organisé à seule fin de commettre des délits », la responsabilité de l'État pour attroupement était engagée (Conseil d'État, 7 décembre 2017, Commune de Saint-Lô, n° 400801 ; Conseil d'État, 3 octobre 2018, Commune de Saint-Lô, n° 416352). Ainsi, dans le dernier état de la jurisprudence, le caractère prémédité et organisé des dégradations ne suffit donc plus à écarter à lui seul l'engagement de la responsabilité de l'État sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure. 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 que pour 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 prévu à l'article L. 211-10 précité. L'évolution de ce régime de responsabilité, désormais plus favorable aux collectivités, suppose une appréciation in concreto des situations, sous le contrôle du juge administratif, pour apprécier si les dommages ont été commis en lien avec la manifestation, ou en marge de celle-ci. Il n'est toutefois pas souhaitable d'étendre davantage ce régime de responsabilité sans faute à l'ensemble des dommages survenant dans le cadre d'attroupements ou rassemblements, y compris ceux ayant pour auteur des groupes d'individus n'ayant aucune volonté de manifester mais ayant pour seul objectif de casser ou piller en marge de la manifestation, sauf à remettre en cause les fondements mêmes des objectifs de ce régime, qui vise la prise en charge par l'État d'un risque social bien identifié. On rappellera d'ailleurs que, lorsque ce régime de responsabilité sans faute ne trouve pas à s'appliquer, eu égard aux circonstances dans lesquelles les dégradations ont été commises, les communes sont fondées à rechercher la responsabilité de l'État sur d'autres terrains, pour faute, résultant d'un défaut d'organisation des services (effectifs insuffisants) ou de sa carence ou de sa tardiveté à intervenir pour empêcher ou arrêter les casseurs, ou sans faute, pour rupture d'égalité devant les charges publiques, lorsque l'autorité de police a délibérément choisi de s'abstenir d'intervenir, pour éviter la survenance de désordres supérieurs. Par ailleurs, il est également loisible aux communes, victimes de dégradation, de rechercher la responsabilité civile ou pénale de leurs auteurs, lorsque ceux-ci ont pu être identifiés. »

**Document 13. CE ASS (avis art 12) 6 avril 1990, Soc. Cofiroute et SNCF**

[...]

Au 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 : "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 résulte des dispositions précitées, qui n'énoncent aucune restriction quant à la nature des dommages indemnifiables, que l'Etat est responsable des dégâts et dommages de toute nature qui sont la conséquence directe et certaine des crimes et délits visés par lesdites dispositions. La responsabilité de l'Etat peut ainsi être engagée, sur le fondement de ces dispositions, non seulement à raison de dommages corporels ou matériels, mais aussi, le cas échéant, lorsque les dommages invoqués ont le caractère d'un préjudice commercial consistant notamment en un accroissement de dépenses d'exploitation ou en une perte de recettes d'exploitation.

**Document 14. CAA de Nantes, Ministre de l'intérieur c/M. Douillard, n°17NT00411**

(...)

1. Le 27 novembre 2007, au cours d'une manifestation d'étudiants et de lycéens contre la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, M. Douillard, alors âgé de seize ans, a été grièvement blessé à l'œil droit par une balle provenant du tir d'un policier armé d'un lanceur de balles de défense de type « LBD 40x46 mm ». Par un jugement du 28 novembre 2016, le tribunal administratif de Nantes, après avoir retenu une faute de l'Etat dans l'organisation des services de police et une faute de la victime, exonérant partiellement l'Etat de sa responsabilité, a condamné celui-ci à verser à M. Douillard la somme de 48 000 euros en réparation des préjudices subis du fait de cette blessure. L'Etat relève appel de ce jugement tandis que, par la voie de l'appel incident, M. Douillard demande que l'indemnité allouée soit portée à la somme de 172 000 euros.

Sur la responsabilité

2. Dans le cas où le personnel du service de police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, en l'absence même d'une faute, lorsque les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers en contrepartie des avantages résultant de l'existence de ce service public. Il n'en est cependant ainsi que pour les dommages subis par des personnes ou des biens étrangers aux opérations de police qui les ont causés. Lorsque les dommages ont été subis par des personnes ou des biens visés par ces opérations, le service de police ne peut être tenu pour responsable que lorsque le dommage est imputable à une faute commise par les agents de ce service dans l'exercice de leurs fonctions. En raison des dangers inhérents à l'usage des armes ou engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, il n'est pas nécessaire que cette faute présente le caractère d'une faute lourde.

3. Il résulte de l'instruction que le lanceur de balles de défense de type « LBD 40x46 mm » était à l'époque des faits une arme nouvelle, en cours d'évaluation, qui devait être utilisée par les services de police, ainsi que le prévoyait son « instruction d'emploi provisoire », pour neutraliser des individus déterminés, auteurs de violences, à une distance comprise entre 10 et 50 mètres. Cette arme, beaucoup plus puissante et précise que les « flash balls » classiques, nécessitait, en raison de sa dangerosité, une précision de tir et donc une

formation et un encadrement particuliers, distincts de ceux prévus pour l'utilisation des lanceurs de défense précédents, lesquels, selon les dires du directeur départemental de la sécurité publique de la Loire Atlantique, étaient des armes à forte détonation utilisées pour intimider et non pour neutraliser une personne en particulier en vue de son éventuelle interpellation. Or l'agent de police qui a tiré sur M. Douillard lors de la manifestation du 27 novembre 2007 n'avait été formé à l'utilisation théorique et pratique du lanceur de type « LBD 40x46 mm » que pendant une demi journée en juin 2007, soit cinq mois auparavant, sur des cibles statiques uniquement et non des cibles en mouvement. En outre, cet agent de police insuffisamment formé a fait usage du lanceur « LBD 40x46 mm » sur M. Douillard, sans mettre un genou à terre de manière à réduire la hauteur de son tir, à un moment où les manifestants avaient déjà été repoussés hors de l'enceinte du rectorat, où les forces de l'ordre n'étaient plus gravement menacées par les manifestants et où un tir au moyen d'un « flash ball » classique pouvait suffire à intimider les manifestants. De plus, il résulte de l'instruction que l'auteur du tir a déclaré que son supérieur hiérarchique lui avait dit, au cours de la manifestation, à propos d'un manifestant, dont l'agent de police lui-même reconnaît qu'il ne s'agissait pas de M. Douillard, que si ce manifestant continuait à envoyer des projectiles, il faudrait « lui tirer dessus ». Dès lors, l'utilisation dans les conditions précédemment décrites du lanceur « LBD 40x46 », arme dangereuse comportant des risques exceptionnels pour les personnes, sur un manifestant très jeune qui n'était pas l'auteur des jets de projectiles et qui se trouvait à une distance réduite, constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

4. Cette faute est à l'origine de la grave blessure à l'œil droit dont a été victime M. Douillard. Il suit de là que le ministre de l'intérieur n'est pas fondé à soutenir que le lien de causalité entre la faute des services de police et la blessure dont M. Douillard demande réparation n'est pas direct et certain.

5. Enfin, M. Douillard participait à la manifestation et se maintenait, avec d'autres manifestants, à proximité de la brèche que les manifestants avaient pratiquée dans le grillage d'enceinte du rectorat, après avoir été repoussés par les forces de police à l'extérieur du parc qui entoure le bâtiment du rectorat. Si certains manifestants ont lancé des projectiles contre les forces de police, il ne résulte de l'instruction ni que M. Douillard en aurait lui-même envoyé ni qu'il aurait, avant le tir, entendu une sommation lui intimant de s'éloigner. Ainsi, la faute de l'intéressé se borne à s'être maintenu à proximité immédiate des manifestants responsables de jets de projectiles. Compte tenu du caractère minime de la faute ainsi commise par M. Douillard, celle-ci n'est

de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité qu'à hauteur de 10%.

(...)

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

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par M. Douillard et non compris dans les dépens en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Document 15. Laso Jean-Michel, « Quel régime de responsabilité pour une victime de tir de flash-ball ? »**

Le 5 décembre 2010, M. L., alors âgé de 23 ans, s'est rendu au stade du Ray pour assister au match de football entre Nice et Marseille. Avant le début du match, une altercation a opposé les forces de l'ordre à certains supporters. Malheureusement, M. L. a été atteint au visage par un tir de lanceur de balles de défense de type « flash-ball ». Un certificat médical atteste notamment que son acuité visuelle est de 3/10° à gauche et nécessite une surveillance régulière.

Aujourd'hui, M. L. demande que le tribunal condamne l'Etat à réparer les conséquences dommageables subies. Il évalue ses préjudices à 50 000 € au titre des souffrances endurées et du préjudice d'agrément. La caisse primaire d'assurance maladie des Alpes-Maritimes demande le remboursement de la somme de 150,02 € versée au titre des prestations servies.

La responsabilité de l'Etat est uniquement recherchée sur le fondement de la faute de service commise par les forces de l'ordre. A ce titre, il est soutenu que les forces de police ont tiré « à l'aveugle » dans le groupe de supporters.

La juridiction administrative est compétente, s'agissant d'une opération de police administrative visant à prévenir des troubles à l'ordre public (CE, sect., 11 mai 1951, n° 2542, *Consorts Baud*, Lebon 265 et T. confl. 7 juin 1951, n° 1316, *Noualek*, Lebon 636).

### **Absence de faute des services de police**

Le régime de la faute lourde semble encore s'appliquer pour l'exécution des mesures de police administrative en raison des difficultés d'intervention (CE 4 déc. 1995, n° 133880, *Delavallade*, Lebon T. 1021/ ; D. 1996. 31) alors même que la distinction entre l'édition de ces mesures pour laquelle un régime de faute simple s'applique et leur exécution est délicate et alors même que la faute lourde a été abandonnée dans des situations proches (CE, sect., 13 mars 1998, n° 89370, *Améon*, Lebon 82 ; AJDA 1998. 418, chron. F. Raynaud et P. Fombeur ; D. 1998. 535, note G. Lebreton, et 2000. 246, obs. P. Bon et D. de Béchillon, en matière de secours des navires en mer et CE 29 avr. 1998, n° 164012, *Commune de Hannappes*, Lebon 185 ; D. 1998. 535, note G.

Lebreton, et 2000. 247, obs. P. Bon et D. de Béchillon, en matière de lutte contre l'incendie).

Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, aucune faute des forces de l'ordre ne peut être retenue.

Il résulte, en effet, de l'instruction et notamment de l'ordonnance de non-lieu du juge pénal du 15 janvier 2013, suite à la plainte de M. L., que le tir de flash-ball litigieux était le moyen nécessaire et approprié pour faire cesser l'agression contre les policiers. Le contexte était particulièrement difficile : un groupe d'individus violents et menaçants s'apprêtait à charger une nouvelle fois les policiers présents qui recevaient également une pluie de projectiles. Un policier a, d'ailleurs, été grièvement blessé par un jet de canette.

Il résulte également de cette ordonnance que l'usage du flash-ball a été conforme aux règles en vigueur. Ainsi, il n'est pas démontré que le fonctionnaire de police a visé la tête de M. L. et l'agent de police a indiqué avoir ajusté son tir au niveau des jambes à une distance réglementaire de 15 mètres.

Dans ces conditions, les services de police ne peuvent être regardés comme ayant commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Pour autant, deux moyens d'ordre public ont été communiqués aux parties. Ces moyens sont fondés sur la responsabilité sans faute de l'Etat, celle-ci étant un moyen d'ordre public (CE, sect., 24 juin 1961, n° 46136, *Chevalier*, Lebon 431).

### **Responsabilité sans faute du fait d'un attroupement ou d'un rassemblement ?**

Le premier moyen d'ordre public communiqué aux parties est fondé sur la responsabilité sans faute de l'Etat issue de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure. C'est un régime légal de responsabilité.

L'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure (anc. art. L. 2216-3 CGCT) prévoit 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 ».

Les conditions posées à l'engagement de ce régime de responsabilité sont subordonnées 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 attroupements précisément identifiés (CE, ass., avis, 20 févr. 1998, n° 189185, *Société Etudes et constructions de sièges pour l'automobile [ECSA]*, Lebon 60 ; AJDA 1998. 1029, note I. Poirot-Mazères ; D. 2000. 259, obs. P. Bon et D. de Béchillon ; RFDA 1998. 584, concl. J. Arrighi de Casanova et CE, sect., 13 déc. 2002, n° 203429, *Compagnie d'assurances Les Lloyd's de Londres*, Lebon ; AJDA 2003. 398, concl. T. Olson).

Ainsi, le tribunal administratif de Paris a retenu ce fondement de responsabilité pour indemniser une victime d'un tir de flash-ball lors d'une manifestation (TA Paris, 17 déc. 2013, n° 1217943/3-1, AJDA 2014. 1112, note E. Akoun ; D. 2014. 17, obs. M. Léna ; AJCT 2014. 122, obs. M. Léna).

Mais, en l'espèce, si des délits ont bien été commis à l'occasion de l'affrontement du 5 décembre 2010, un groupe de supporters violents se détachant de la masse des supporters dans une enceinte de football ne peut être regardé comme un rassemblement ou un attroupement précisément identifié au sens de ces dispositions. Les violences étaient vraisemblablement préméditées. Voyez, en ce sens, les conclusions prononcées par M. Boulouis dans l'affaire *Compagnie d'assurances Les Lloyd's de Londres* précitée.

Dès lors, si vous nous suivez, les dommages qui ont pu résulter pour M. L. ne sont pas au nombre de ceux qui peuvent ouvrir droit à réparation sur le fondement de ces dispositions législatives.

### **Responsabilité sans faute du fait de l'utilisation d'une arme dangereuse**

Le second moyen d'ordre public communiqué aux parties concerne la responsabilité sans faute du fait de l'utilisation d'une arme comportant un risque exceptionnel.

C'est un régime jurisprudentiel de responsabilité : «

la responsabilité de la puissance publique se trouve engagée, même en l'absence d'une faute lourde, dans le cas où le personnel de la police fait usage d'armes ou d'engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, et où les dommages subis dans de telles circonstances excèdent, par leur gravité, les charges qui doivent être normalement supportées par les particuliers » (CE, ass., 24 juin 1949, n° 87335, *Consorts Lecomte*, Lebon 307).

Utilisée, en 1949, pour l'usage d'une mitraillette, cette jurisprudence a été étendue à l'usage d'un pistolet (CE 1<sup>er</sup> juin 1951, n° 6967, *Epoux Jung*, Lebon 312). Il s'agit donc d'armes à feu susceptibles d'entraîner la mort.

En revanche, ce régime n'a pas été retenu pour les grenades lacrymogènes (CE 16 mars 1956, n° 25468, *Epoux Domenech*, Lebon 124) ni pour les grenades ayant pour objet de créer un choc (CAA Lyon, 11 nov. 2012, n° 11LY2290).

La question est donc de savoir si le flash-ball comporte des risques exceptionnels pour les personnes.

Le lanceur de balles de défense est, *a priori*, une arme non létale mais c'est une arme à feu, classée, alors, en quatrième catégorie. Le flash-ball est une arme dangereuse, voire fatale, en raison notamment de l'imprécision des tirs.

La trajectoire de la balle est aléatoire de 50 centimètres en hauteur ou en largeur au-delà de 12 mètres selon le rapport du Défenseur des droits du 28 mai 2013 sur trois moyens de force intermédiaire. En outre, une personne est décédée et treize personnes au moins ont été gravement blessées en France depuis 2004 après avoir été touchées par un tir de flash-ball.

Dans ces conditions, nous vous proposons de dire que le flash-ball constitue une arme dangereuse comportant des risques exceptionnels pour les personnes. Si vous nous suivez, la responsabilité de l'Etat peut être engagée sur ce fondement.

Enfin, la faute de la victime doit être écartée car si M. L. a appartenu à la « Brigade Sud de Nice », une organisation de supporters dissoute en 2010, et s'il a été contrôlé par les services d'ordre à l'occasion

d'autres incidents, il ne résulte pas de l'instruction qu'il a participé aux affrontements du 5 décembre 2010. M. L. produit, en ce sens, plusieurs témoignages attestant qu'il ne participait pas aux affrontements avec les forces de l'ordre.

C'est donc l'entière responsabilité de l'Etat qui peut être retenue dans les conséquences dommageables subies par M. L.

Les éléments du dossier ne permettant pas de déterminer les préjudices subis par la victime, nous vous proposons d'ordonner une expertise médicale à cet effet.

Par ces motifs nous concluons dans le sens des observations qui précèdent.

#### Document n° 16: Conseil d'Etat, Ass. 8 février 2007 Gardedieu

Considérant que la responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés, d'autre part, en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France ;

Considérant que, saisi d'un litige opposant M. A à la caisse de retraite des chirurgiens-dentistes et portant sur le paiement des cotisations prévues par le décret du 27 février 1985 relatif au régime d'assurance vieillesse complémentaire géré par cette caisse, dont l'intéressé contestait la légalité, le tribunal des affaires de sécurité sociale de Beauvais a sursis à statuer sur la question préjudicielle dont dépendait l'instance portée devant lui ; que, par décision du 18 février 1994, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a jugé que ce décret était entaché d'illégalité ; que, toutefois, à la suite de l'intervention de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité

sociale dont le IV de l'article 41 dispose que : « sont validés, sous réserve des décisions de justice devenues définitives, les appels de cotisations du régime d'assurance vieillesse complémentaire des chirurgiens dentistes effectués en application du décret n° 85-283 du 27 février 1985 (...) », le tribunal des affaires de sécurité sociale a en définitive écarté les prétentions de M. A ; que, celui ci ayant recherché la responsabilité de l'Etat, la cour administrative d'appel de Paris a, par l'arrêt attaqué, confirmé le jugement du tribunal administratif de Paris refusant de condamner l'Etat à l'indemniser du préjudice qu'il imputait à l'intervention de cette loi ; que M. A demande au Conseil d'Etat, à titre principal, d'annuler cet arrêt en tant qu'il a jugé que la responsabilité de l'Etat n'était pas engagée à son égard en raison de la contrariété de la loi aux engagements internationaux de la France et, à titre subsidiaire, en tant que la cour a également rejeté ses conclusions fondées sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques ; Considérant qu'aux termes du § 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle » ; Considérant que, pour écarter le moyen tiré de ce que le IV de l'article 41 de la loi du 25 juillet 1994 était incompatible avec ces stipulations, la cour a jugé que la validation litigieuse, qui avait eu pour objet de préserver l'équilibre financier de la caisse autonome de retraite des chirurgiens dentistes, était intervenue dans un but d'intérêt général suffisant ; qu'en statuant ainsi, alors que l'Etat ne peut, sans méconnaître ces stipulations, porter atteinte au droit de toute personne à un procès équitable en prenant, au cours d'un procès, des mesures législatives à portée rétroactive dont la conséquence est la validation des décisions objet du procès, sauf lorsque l'intervention de ces mesures est justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général, la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi, M. A est fondé à demander l'annulation des articles 2 et 3 de l'arrêt attaqué ; Considérant qu'il y a lieu, en application de l'article L. 821 2 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ; Considérant, d'une part, que l'intérêt financier auquel ont entendu répondre

les dispositions de l'article 41 de la loi du 25 juillet 1994 ne peut suffire à caractériser un motif impérieux d'intérêt général permettant de justifier la validation législative des appels de cotisations intervenus sur la base du décret du 27 février 1985 ; que ces dispositions sont, dès lors, incompatibles avec les stipulations citées plus haut du §1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que, par suite, leur intervention est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat ; que, d'autre part, la validation litigieuse est directement à l'origine du rejet, par le tribunal des affaires de sécurité sociale de Beauvais, des conclusions de M. A tendant à être déchargé des cotisations qui lui étaient réclamées sur le fondement d'un décret jugé illégal par le Conseil d'Etat ; qu'il suit de là que le requérant est fondé à demander la condamnation de l'Etat à en réparer les conséquences dommageables ; que M. A est, par suite, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande ; Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la réparation à laquelle M. A peut prétendre doit être déterminée en tenant compte du montant des cotisations dont le bien fondé était en cause dans l'instance l'opposant à sa caisse de retraite ; qu'en l'absence de tout autre élément utile produit par l'intéressé, il y a lieu de retenir les indications figurant dans le jugement avant dire droit du tribunal des affaires de sécurité sociale de Beauvais et d'évaluer le préjudice indemnisable à la somme de 2 800 euros ; que M. A a droit aux intérêts au taux légal de cette somme à compter du 24 décembre 1996,

date de réception de sa demande préalable d'indemnité par le Premier ministre ; Considérant, enfin, que M. A a demandé la capitalisation des intérêts le 5 août 2005 ; qu'à cette date, il était dû au moins une année d'intérêts ; que, dès lors, il y a lieu de faire droit à cette demande, tant à cette date qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date ; Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761 1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement à M. A d'une somme de 5 000 euros au titre des frais exposés par lui, tant en première instance qu'en appel et en cassation ;  
D E C I D E : ----- Article 1er : Les articles 2 et 3 de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris en date du 19 janvier 2005 sont annulés. Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Paris en date du 9 avril 2002 est annulé. Article 3 : L'Etat est condamné à verser à M. A la somme de 2 800 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 24 décembre 1996. Les intérêts échus à la date du 5 août 2005, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés pour produire eux mêmes intérêts. Article 4 : L'Etat versera la somme de 5 000 euros à M. A au titre de l'article L. 761 1 du code de justice administrative. Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête de M. A est rejeté. Article 6 : La présente décision sera notifiée à M. Alain A et au ministre de la santé et des solidarités.