N° 389835
N° 389837
N° 389838
Société Generali Iard et autres

N°386536
Société Covea Risks

5ème et 4ème chambres réunies
Séance du 16 décembre 2016
Lecture du 30 décembre 2016

Décisions mentionnées aux tables du recueil Lebon (p. 940)

CONCLUSIONS

M. Nicolas Polge, rapporteur public

La responsabilité de l'Etat du fait des attroupements ou rassemblements est un des plus anciens régimes de responsabilité sans faute de la puissance publique - T. OLSON, qui en présente au répertoire Dalloz de la responsabilité de la puissance publique une analyse très complète qui fournira l'essentiel des prémisses jurisprudentielles sur lesquelles s'appuieront les considérations qui vont suivre, en repère des traces depuis les temps mérovingiens - mais c'est aussi l'un des plus délicats à mettre en œuvre, en raison même, probablement, de la stabilité des critères inscrits dans la loi, qui ne suivent donc pas l'évolution des temps et des besoins.

Dans les termes applicables aux deux séries de litiges portées devant vous, c'est-à-dire aux termes du premier alinéa de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales, aujourd'hui 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*».

Le fondement théorique actuel de ce principe n'est pas évident. On peut y voir la prise en charge par la collectivité du risque social qui est la contrepartie de la liberté de manifestation ; mais les termes mêmes de la loi indiquent le caractère réducteur de cette assimilation, puisqu'ils couvrent des conditions d'exercice du droit de manifester qui n'ont rien de normal, ni même de licite ou de légitime, ne serait-ce que parce qu'ils couvrent expressément tant les groupes armés que les groupes non armés, alors qu'un rassemblement en armes ne constitue pas en principe la modalité légitime d'exercice du droit constitutionnel de manifester. Selon le doyen VEDEL (D. 1951. I n°923, cité par T. OLSON) : « *La double exigence de l'attroupement et de la commission de crimes ou de délits ne correspond à aucune nécessité logique, mais marque un certain état de développement atteint par la solidarité sociale. En effet, si l'on fonde la responsabilité sur l'idée que la collectivité, détentrice de l'autorité publique, doit veiller à la sécurité des personnes et des biens, il n'y a pas de raison logique qui limite ce devoir aux infractions commises par des attroupements ; et si l'on admet une certaine*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

solidarité qui fait répondre les uns pour les autres, il n'y a pas non plus de nécessité logique à ce que cette solidarité commence exactement avec les crimes et les délits commis par les individus attroupés. Mais comme on ne peut pratiquement ni proclamer la responsabilité de la collectivité pour tous les dommages causés par ses membres à ses membres, comme on ne peut davantage proclamer son irresponsabilité totale, il faut trouver des lignes de partage. L'une d'elles est fournie en droit français par les notions d'attroupement ou de rassemblement et de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence. Sur le terrain de la technique juridique, la position de la victime est fort simple. Simplicité quant à la définition des événements qui lui ouvrent droit à indemnité : toutes les distinctions entre ce qui est émeute et ce qui ne l'est pas, entre les lieux publics et les lieux privés, entre les rassemblements anonymes et les rassemblements non anonymes, entre les buts politiques, professionnels, personnels des violences collectives, toutes ces distinctions sont inutiles. Simplicité dans la preuve à rapporter : il suffit pour la victime d'établir l'existence de conditions de nature objective sans avoir à rapporter la preuve d'une faute […]. Sur le plan des principes et sur celui de la technique, l'idée du risque social, de la solidarité collective se déploie avec ampleur et sans complication ».

On verra que la mise en œuvre de la loi n'a pas paru si simple à la jurisprudence.

La rédaction déjà citée fait apparaître trois séries de critères à réunir pour que soit engagée la responsabilité de l'Etat :

- Tout d'abord, les dommages doivent avoir été commis à force ouverte ou par violence. Il ne semble pas que la jurisprudence ait eu à régler de difficultés qu'aurait présentées la mise en œuvre de cette condition.

- Ensuite, les dommages couverts sont ceux qui résultent de crimes ou de délits, par un lien de causalité direct et certain (7 février 2005, *Sté GEFCO*, n° 228952, T . 1091). Ce critère est souvent rempli par le délit d'entrave à la circulation, par exemple du fait d'un barrage opposant un obstacle physique au passage des automobiles ou des camions (16 mai 2007, *Min. de l'Intérieur c/ Sté SANEF,* n°292384, et 25 juillet 2007, *SNC Logidis,* n° 286767, inéd.). Dès lors, l'absence d'intention de commettre les actes litigieux, qui fait en principe, en général, obstacle à leur qualification délictuelle, fait dans la même mesure obstacle à l'application du régime de responsabilité ; ainsi, la circonstance que les manifestants n'aient pas eu l'intention de « détruire, abattre, mutiler ou dégrader », au sens de l'article 257 de l'ancien code pénal, les enceintes et grilles d'une préfecture, conduit à écarter cette application (26 mars 2004, *Sté mutuelle d'assurances « La Mutuelle du Mans Assurances I.A.R.D.* », n° 243493, inéd.).

- La dernière condition légale expresse est souvent la plus délicate à vérifier : elle tient à ce que les dommages doivent avoir été commis par un rassemblement ou attroupement au sens de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales et, aujourd'hui, de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, alors que le législateur n'a pas précisé lui-même ces notions.

Comment distinguer un rassemblement ou attroupement d'une simple collection d'individus, ou, à l'opposé, d'autres types de groupes, trop organisés pour demeurer dans la catégorie du rassemblement ou de l'attroupement ? Les intentions du groupe, la finalité du rassemblement jouent-elles un rôle ?

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En premier lieu, la caractéristique la moins discutable du rassemblement ou de l'attroupement que la jurisprudence a pu dégager est son caractère collectif : les dommages indemnisables dans le cadre de ce régime sont ceux que cause un groupe agissant de manière collective, et non un ou plusieurs individus violents se détachant du groupe.

En deuxième lieu, le groupe doit avoir agi dans des conditions peu organisées, relativement spontanées. La préméditation, qui s'oppose à la spontanéité, est ainsi un indice qui peut conduire à écarter l'application du régime (26 mars 2004, *Sté BV Exportslachterij Apeldoorn ESA*, no 248623, p. 142).

Les critères du caractère collectif et de la spontanéité de l'action excluent du champ d'application du régime :

- les violences commises par des *hooligans*, la jurisprudence administrative s'inscrivant sur ce point en parfaite continuité avec la jurisprudence civile antérieure au transfert de compétence d'un ordre de juridiction à l'autre (Civ 1 15 novembre 1983, bull. n°268).

- les dommages causés par des actes terroristes ou de commando (25 mars 1992, *Cie d'assurance Mercator N. V. et autres*, n° 102632, p. 1289, pour des attaques de camions transportant de la viande en vue de la rendre impropre à la consommation commises par un groupe d'individus organisé à cette fin ; 12 novembre 1997, *Cie Assurances générales de France*, no 150224, T . 743, pour une action conduite par un « groupe organisé en ''commando'' » et destinée à endommager le siège de RFO à Fort-de-France).

Il peut exister pour le juge une réelle difficulté à faire le partage entre les dommages causés par une manifestation qui tourne mal, et les dommages causés par un groupe organisé qui s'en extraie pour perpétrer des exactions qui n'ont pris la manifestation que pour prétexte. Le juge doit apprécier le lien entre le groupe violent et la manifestation, entre les intentions du groupe violent et l'objet de la manifestation ; si ce lien est direct, le régime de responsabilité s'applique (TC 16 novembre. 1964, *Établissements Schenk et Cie c/ commune de Bessan*, p. 793), A défaut, il ne s'applique pas. Par exemple, ne relève pas du régime la destruction d'un convoi transportant un rotor destiné à une centrale électrique, par un commando d'individus masqués portant des barres de fer, alors même que se déroule à proximité une manifestation contre le déchargement de ce convoi, finalité de la manifestation sur laquelle prévaut l'intention délictuelle du commando (16 juin 1997, *Caisse centrale de réassurance,* n° 145139, p. 241).

Ainsi, alors que la condition légale du délit implique nécessairement l'intention délictuelle pour que s'applique le régime de responsabilité du fait des attroupements ou rassemblements, la notion même d'attroupement ou de rassemblement conduit à exclure du régime les dommages causés par un groupe qui s'est organisé en vue du délit. C'est un élément de complexité du rôle de l'intention du groupe auteur des dommages dans la caractérisation de ces dommages comme relevant de ce régime de responsabilité.

Pour autant, à l'inverse, l'expression d'une protestation ou d'une revendication n'est pas requise du groupe pour que celui-ci conserve le caractère d'un attroupement ou d'un rassemblement distinct d'un groupe organisé en vue de la commission d'un délit. Dans la continuité de la jurisprudence antérieure du tribunal des conflits et de la cour de cassation, vous jugez que la qualification de rassemblement ou d'attroupement au sens du régime spécial de responsabilité n'implique pas une condition tirée de l'expression protestataire ou

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

revendicative des auteurs des dommages. Ainsi avez-vous regardé comme constituant un rassemblement au sens de la loi :

- un regroupement de jeunes gens, à la suite du décès accidentel d'un jeune homme, qui dégénère en violences urbaines (Sect., 29 décembre 2000, *Assurances générales de France*, no 188974, p. 679) ;

- un regroupement progressif de jeunes gens devant une discothèque dont l'entrée leur avait été refusée (Sect., 13 décembre 2002, *Cie d'assurances Les Lloyd's de Londres et autres*, no 203429, p. 460).

Cependant, la jurisprudence a été conduite à préciser que les dommages doivent rester imputables à un rassemblement ou attroupement « précisément identifié », selon la formule retenue d'abord par un avis contentieux (Ass., 20 février 1998*, Sté études et construction de sièges pour l'automobile et autres,* n° 189185, p.60) à propos de dommages causés à la suite de la constitution concertée de plusieurs rassemblements sur le territoire national – en l'espèce des barrages routiers – puis par une décision du 27 juin 2005, *SA Vergers d'Europe*, n° 267628, T. 1087.

Et pour l'appréciation du lien entre des violences et un tel rassemblement ou attroupement, les circonstances de temps ont pris un relief particulier dans le contexte du développement du phénomène des violences urbaines : vous avez jugé que le régime de responsabilité du fait des rassemblements et attroupements ne pouvait s'appliquer dans l'hypothèse où, plusieurs heures après la dispersion d'une manifestation, un groupe d'individus revient sur les lieux de celle-ci dans le seul but de commettre des dégradations (3 mars 2003, *Min. de l'Intérieur c/ Cie Generali France Assurances*, n° 242720, T. 963).

Ces deux critères (identification précise d'un rassemblement, concomitance entre ce rassemblement et les dommage) ont trouvé à s'appliquer à de nombreuses espèces à la suite des troubles provoqués dans des quartiers dits sensibles de toute la France en octobre et novembre 2005 par la mort accidentelle à Clichy-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) de deux adolescents, qui avaient tenté de se cacher dans un transformateur EDF pour échapper à la poursuite de policiers.

Des décisions du conseil d'État ayant fixé le cadre applicable (25 juin 2008, *Mutuelle d'assurance des instituteurs de France,* n°s 308856 et 308858 *;* 11 juillet 2011, *Sté mutuelle d'assurances des collectivités locales*, n° 331669 , T. 1142 ; 11 juillet. 2011, *Sté mutuelle d'assurances des collectivités locales*, n° 331665) et des décisions rendues par les juges du fond, il ressort que le régime de responsabilité de l'État au titre des attroupements et rassemblements n'a joué que pour les dommages causés par des actes ayant suivi immédiatement, de quelques heures ou de très peu de jours, l'évènement à l'origine des troubles, en l'occurrence la mort accidentelle des deux jeunes de Clichy-sous-Bois, à condition que les dégradations puissent être rattachées à un rassemblement identifiable dans le temps et l'espace et que le mode opératoire observé fasse échapper l'acte en cause à la qualification d'action de commando essentiellement destinée à saccager et détruire.

C'est dans un contexte assez ressemblant que se présente le litige qui conduit la société Covea Risks devant vous.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En effet, c'est à la suite de la mort de deux adolescents, le 25 novembre 2007, vers 17h, à Villiers-le-Bel, dans une collision de leur mini-moto avec un véhicule de police, que plusieurs centaines de personnes, en colère contre les forces de l'ordre, se sont regroupées sur les lieux du drame et que des émeutes urbaines ont ensuite très rapidement éclaté. Avant de se propager dans la cité, elles ont d'abord visé la caserne de pompiers où les corps des adolescents avaient été déposés. Le garage de la société Petillon Auto, proche de la caserne, a lui-même été détruit, à 19h, par des engins incendiaires. Son assureur, la société Covea Risks, n'a pu obtenir d'être remboursé de l'indemnisation versée à son assurée à hauteur de près de 2,4 millions d'euros ni du préfet du Val-d'Oise ni du tribunal administratif de Cergy-Pontoise ou de la cour administrative d'appel de Versailles.

La cour a retenu que *« nonobstant le délai bref qui s'est écoulé entre l'accident et l'incendie et la proximité du garage avec le lieu de l'accident déclencheur des violences urbaines, l'action à l'origine des dommages en cause qui a visé d'abord, à quelques centaines de mètres du garage, la caserne des sapeurs pompiers où les corps des deux jeunes avaient été transportés, et qui présentait un caractère suffisamment prémédité et organisé comme le démontre notamment l'importance des moyens mis en œuvre, ne peut être regardée comme ayant été commise de manière spontanée ».*

Rapproché des précédents que l'on trouve dans votre jurisprudence, relative en particulier aux circonstances de temps rapprochant ou séparant un rassemblement et les dommages dont l'indemnisation est recherchée, au degré d'organisation des auteurs des dommages et aux finalités de leur action comme de celle du rassemblement auquel on peut les rattacher, il apparaît qu'en dissociant les agissements qui visaient à la dégradation ou à la destruction du garage de la réaction spontanée provoquée par le décès des deux adolescents survenu deux heures plus tôt dans la même commune, cet arrêt surestime la portée du critère de préméditation et d'organisation des actes délictueux susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat.

Le caractère organisé et prémédité des violences permet en principe d'exclure la responsabilité de l'Etat, lorsqu'il caractérise l'action d'individus qui se sont regroupés en un endroit précis dans le seul but de commettre des violences spécifiques – pour une action de type commando, donc. Mais lorsque les dégradations s'inscrivent dans la continuité d'un regroupement spontané d'individus, le critère de la préméditation et de l'organisation de certains agissements apparaît moins déterminant. Les violences urbaines, même quand elles sont à l'origine spontanées, n'excluent généralement pas, aujourd'hui, une certaine forme d'organisation sommaire, dans des délais extrêmement brefs : les moyens de communication, incomparablement plus performants de nos jours, permettent désormais aux émeutiers de se coordonner très rapidement et de rassembler un grand nombre de participants en une période de temps particulièrement courte.

Ainsi la décision du 11 juillet 2011, *Société mutuelle d'assurances des collectivités locales*, préc., insiste-t-elle sur le fait que les dommages survenus dans la nuit de l'accident s'inscrivaient dans le même cadre spatial et temporel que l'attroupement initial (« quelques heures après le décès… dans la même commune… »), sans prendre expressément parti sur le caractère ou non prémédité et organisé des dégradations. En réalité, on peut admettre, lorsque les dégradations invoquées demeurent dans le cadre spatio-temporel du regroupement initial

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'individus, c'est-à-dire dans la continuité de celui-ci, une forme de présomption qu'elles sont imputables à un attroupement au sens de la définition légale.

Si vous tentiez de synthétiser et d'éclairer cet état du droit, vous pourriez retenir qu'il résulte des dispositions législatives applicables qu'engagent la responsabilité de l'Etat des dommages causés par des participants à une manifestation qui, dans le cours ou le prolongement de celle-ci, se sont spontanément livrés à des violences contre les personnes ou les biens, alors même qu'ils se seraient organisés sur le moment afin de se procurer des moyens matériels.

Au contraire, les dommages dont il est suffisamment établi qu'ils ont été causés par un groupe qui a prémédité un délit et s'est organisé à seule fin de le commettre ne pourraient être regardés comme étant le fait d'un attroupement ou un rassemblement au sens de ces dispositions et n'engageraient dès lors pas la responsabilité de l'Etat dans ce cadre.

Vous en déduiriez au cas présent que la cour administrative d'appel a procédé à une qualification juridique erronée des faits en estimant que la destruction du garage ne pouvait être regardée comme le fait d'un attroupement ou d'un rassemblement.

Les pourvois portés par la société Generali conduisent eux aussi à préciser le poids de la préméditation dans la qualification des actes dommageables en tant que débordements, certes délictueux, d'un rassemblement ou d'un attroupement ou comme le fait d'un groupe organisé afin de les commettre.

Ils s'appuient sur une veine de la jurisprudence opposée, par son libéralisme apparent, à l'attitude restrictive de la cour administrative d'appel de Versailles. En effet, nombre de vos décisions ont paru faire assez aisément application du régime de la responsabilité de l'Etat du fait des rassemblements et attroupements à des situations où, comme ici, le dommage résulte d'un blocage de la circulation, alors même que ce blocage avait été organisé et prémédité précisément dans le but d'avoir de telles conséquences (18 novembre 1998, *commune de Roscoff*, 173183, T. 1160 sur un autre point : pour une manifestation d'agriculteurs ayant déversé des centaines de tonnes de pommes de terre dans une agglomération, ce qui rendait impossible la circulation et a entraîné des dégradations ; 30 juin 1999, *F...*, n° 190038, p. 232 : à propos du blocage d'une route d'accès à une mine ayant empêché un transporteur de réaliser son activité de transport ; 25 juillet 2007, *SNC Logidis*, 286767, inéd. préc. : à propos d'un barrage de poids lourds qui, dans le cadre d'une manifestation nationale, a bloqué une zone d'activité et causé des dommages aux entreprises qui y étaient situées ; 27 mai /2009, *Sté Zurich Intal France*, n° 305232, inéd. : également à propos de barrages de chauffeurs routiers ayant empêché une entreprise d'exercer son activité).

Il est vrai qu'un attroupement ou un rassemblement, toute manifestation qui rencontre un minimum de succès est par elle-même susceptible de gêner la circulation, voire d'y apporter des entraves.

Cependant, ce courant de la jurisprudence n'est pas exclusif, et la position de la cour administrative d'appel rejoint une autre ligne selon laquelle, ainsi que nous l'avons vu, le caractère prémédité de l'action délictuelle, même si elle est commise en groupe, fait obstacle à l'application du régime de responsabilité du fait des attroupements. Voyez notamment, parmi les décisions déjà mentionnées au stade du rappel du cadre général, la décision relative à des

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

attaques de camions de transport, en vue de rendre la marchandise transportée impropre à la consommation (25 mars 1992, *Compagnie d'assurances Mercator N.V. et autres*, n° 102632, T. 1289) ou 26 mars 2004, *Sté BV exportsclachterij Apeldoorn ESA*, 248623, p. 142.

Là encore, il est peut-être utile de tenter d'apporter un peu de cohérence explicite.

Vous pourriez le faire en précisant le poids effectif de la préméditation délictuelle : si l'organisation d'une manifestation sur la voie publique ayant pour effet d'entraver, le cas échéant à l'aide de véhicules professionnels, la circulation routière constitue bien un rassemblement au sens de la loi, l'organisation préméditée d'une action collective recourant à des moyens matériels de blocage à la seule fin de commettre le délit d'entrave à la circulation ne peut pas recevoir une telle qualification.

Vous en tireriez la conséquence, s'agissant du principal moyen du pourvoi, qu'en l'espèce la cour administrative d'appel, qui a retenu par une appréciation souveraine des faits que les moyens matériels mis en œuvre pour réaliser le blocage de la plate-forme d'approvisionnement révélaient une action préméditée organisée par un groupe structuré à la fin de commettre ce délit, n'a pas commis d'erreur de qualification juridique en en déduisant que cette action ne pouvait être regardée comme un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions législatives précitées.

Les autres moyens du pourvoi ne devraient alors pas non plus entraîner la censure de l'arrêt :

- le moyen tiré de ce que la minute de cet arrêt ne comporterait pas les signatures requises n'est pas fondé ;

- sur le terrain d'une éventuelle faute de l'Etat, la cour, en jugeant que les sociétés requérantes n'apportaient aucun élément de nature à établir que l'absence d'intervention des forces de l'ordre lors du blocage de la plateforme constituait une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat, n'a pas inversé la charge de la preuve. Sous l'angle de l'erreur de qualification juridique des faits, l'argumentaire de cassation est beaucoup trop insuffisant pour la faire apparaître, compte tenu des risques d'aggravation des troubles à l'ordre public qui aurait pu résulter d'une intervention des forces de l'ordre contre les mouvements agricoles en cause.

- Enfin, sur le terrain de la rupture d'égalité devant les charges publiques, les actions en cause ont concerné l'ensemble de la grande distribution avec 41 plateformes concernées par les blocages en mai et juin 2009 sur l'ensemble du territoire métropolitain. N'était apporté devant les juges du fond aucun élément de nature à établir que les assurés de la société Generali auraient subi un préjudice différent de celui subi par les autres entreprises et d'une gravité significativement plus élevée. La cour n'a donc pas commis d'erreur de qualification juridique en retenant au vu de ces éléments que les requérants n'avaient pas subi en cette occasion un préjudice anormal, c'est-à-dire non seulement grave mais également spécial, leur ouvrant droit à réparation au titre d'une rupture d'égalité devant les charges publiques.

Vous rejetterez donc les trois pourvois de la société Generali et autres.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En revanche, sous le numéro 386536, vous annulerez l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 2 octobre 2014 et vous pourrez lui renvoyer l'affaire, en mettant à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros à verser à la société Covea Risks au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.