

Séance du 7 octobre 2022

Décision du 28 octobre 2022

## CONCLUSIONS

### M. Maxime BOUTRON, Rapporteur public

1. Cette affaire pose une **question de définition d'un attroupement au sens et pour l'application du régime de responsabilité sans faute de l'Etat**. Dans la nuit du 28 au 29 août 2015, l'autoroute A1, concédée à la société Sanef, a été bloquée au niveau de sa sortie n° 12 pendant une quinzaine d'heures par une barricade de pneus enflammés, à proximité de la commune de Roye, par des personnes appartenant à la communauté des gens du voyage, qui entendaient contester le refus du juge d'application des peines d'autoriser la sortie d'un détenu souhaitant assister aux obsèques de son père, décédé trois jours plus tôt au cours d'une fusillade, et qui a occasionné la mort de quatre personnes.

2. A la suite du **rejet de sa demande d'indemnisation des dégradations** causées par ce blocage, par décision du préfet de la Somme du 9 décembre 2016, la société SANEF a saisi le tribunal administratif d'Amiens qui a rejeté son recours par jugement du 14 mai 2019. Par un arrêt du 9 février 2021, la cour administrative d'appel de Douai a, sur appel de la société Sanef, annulé le jugement et condamné l'Etat à lui verser la somme de 435 757,45 euros. Le ministre de l'intérieur se pourvoit régulièrement devant vous contre cet arrêt. Il soutient qu'il est entaché d'inexacte qualification juridique des faits, d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier en ce qu'il juge que les dommages subis par la société Sanef ont été causés par un attroupement au sens de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

3. Désormais le **régime juridique de responsabilité de l'Etat du fait des attroupements**, dont les fondements modernes remontent au moins à la loi du 10 vendémiaire an IV<sup>1</sup>, et les

---

<sup>1</sup> « 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 ». La loi du 5 avril 1884 a mis ce régime à la charge de la commune, puis celle du 16 avril 1914 a mis la moitié à charge de l'Etat, puis l'article 87 de la loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 de finances pour 1976 a prévu que la part de l'Etat serait portée à 100%. Responsable civilement des dommages en lien avec des attroupements, l'Etat dispose toutefois d'une action récursoire contre les auteurs personnels du fait dommageable en application de la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 dite «anti-casseurs».

fondements lointains sans doute à un édit de Clotaire II datant de 614, est prévu par **l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure** aux termes duquel : « *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* »<sup>2</sup>. Vous jugez que deux conditions sont nécessaires à l'engagement de la responsabilité :

4. **Première condition** : l'agissement ayant causé **le dommage à force ouverte ou par violence doit constituer un crime ou un délit**. Ce ne sera pas le cas si les dégradations liées à l'attroupement n'ont pas de caractère volontaire mais résultent d'accidents ou de mouvements de foule (CE, 3/8ssr, 19 mai 2000, Région Languedoc-Rousillon, 203546, R. p184, aux concls du Psd Stahl, s'agissant de lycéens tentant de pénétrer par la force à l'intérieur de l'établissement et repoussés contre une balustrade qui s'est ensuite effondrée).

5. **Deuxième condition** : **il doit y avoir un lien de causalité entre l'agissement en cause et l'attroupement ou le rassemblement**, c'est-à-dire un groupe de personnes s'étant rassemblées et agissant d'une certaine façon ensemble. Si le ou les **petits groupes** sont **trop isolés**, vous jugez qu'il ne s'agit pas d'un attroupement (CE, 2/1 ssr, 3 mars 2003, 242720, Ministre de l'intérieur c/ Compagnie Generali France assurances, T. p 963-985 aux conclusions de la présidente de Silva, à propos d'actes de vandalisme postérieurs à la dispersion de la manifestation et commis par une vingtaine d'individus par petits groupes de 3 ou 4 personnes).

6. Cette deuxième condition du lien de causalité apparaît d'un maniement **délicat dans 2 cas de figure**, finalement assez polaires :

- L'attroupement est très spontané et l'agissement a eu lieu moins à son occasion que dans son prolongement.
- La manifestation est organisée à l'avance.

Comme l'indiquaient Louis Dutheillet de Lamothe et Guillaume Odinet dans leur chronique intitulée « *L'introuvable attroupement* »<sup>3</sup>, « *Il y a des domaines où la casuistique est inévitable et où la théorisation est toujours prise en défaut* ».

7. S'agissant du **premier groupe de situations difficiles**, la temporalité est fondamentale. La situation sera délicate à analyser en cas de **détachement d'un groupe** pour commettre des violences à la suite d'un rassemblement. Votre jurisprudence ancienne a accepté l'indemnisation des dommages qui, sans être commis durant le rassemblement lui-même, en constituent le **prolongement spontané**. Vous avez ainsi accepté le principe de l'indemnisation des dégradations commises dans les heures suivant le décès accidentel de deux adolescents à Clichy-sous-Bois en octobre 2005 car vous avez jugé qu'ils étaient le fait

<sup>2</sup> Il s'est substitué à l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> AJDA 2017 p524

des attroupements formés spontanément pour protester « *en réaction immédiate à cet évènement* » (CE, 5/4 ssr, 11 juillet 2011, 331669, Société mutuelle d'assurance des collectivités locales, T. p1142), mais pas pour les violences commises une semaine plus tard (même décision). Dans la décision Société CoveaRisks (CE, 5/4 ssr, 30 décembre 2016, 386536, T. p940), où les incidents faisaient suite au décès de 2 adolescents dans la collision avec une voiture de police à Villiers-le-Bel le 25 novembre 2007, vous jugez que bien que, d'une part, les auteurs des dégradations aient utilisé des moyens de communication ainsi que des cocktails Molotov et des battes de base-ball et qu'ils aient formé des groupes mobiles, et alors que, d'autre part, un restaurant de la même commune avait fait l'objet d'une attaque une heure avant le décès des deux adolescents, cet incendie a été le fait d'un attroupement ou rassemblement au sens de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales (devenu art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure) dès lors qu'il a été **provoqué par des personnes qui étaient au nombre de celles qui s'étaient spontanément rassemblées, peu de temps auparavant, pour manifester leur émotion** après le décès des deux adolescents et que l'attaque du restaurant était sans rapport avec cette manifestation.

**8. S'agissant du second groupe de situations délicates, lorsque la manifestation est organisée à l'avance**, et est préméditée, comme dans la présente affaire, la situation atteint sa complexité maximale. **Les situations les plus délicates étant celles où il y a bien un délit et un attroupement mais entre lesquels le lien apparait distendu ou inversé.** Nous pouvons essayer de distinguer deux cas :

**8.1 La manifestation n'échappait pas au départ à un cadre légal mais dégénère ensuite.**

Les agissements violents seront indemnisés en application du régime légal précédemment décrit dès lors qu'ils entretiennent un lien suffisant avec la manifestation initiale.

**8.2 Le rassemblement est organisé à l'avance avec une intention délictuelle.** La préméditation ne porte pas sur l'attroupement mais directement sur l'infraction. En pratique, cette préméditation de l'infraction sera établie par les préparatifs : rassemblement de matériaux explosifs, barres de fer... Finalement **la préméditation de l'infraction l'emporte sur la préméditation de l'attroupement**. L'attroupement est un des éléments du délit. Mais le délit ne procède pas de lui. Son intention précède celle de l'attroupement qui n'est finalement qu'une modalité. Le rassemblement n'a plus d'existence propre.

Il en ira ainsi en cas de **préméditation du délit** (et non du rassemblement). C'est ainsi que vous **écarterez l'application du régime d'indemnisation** pour des attentats terroristes ou actions commando (CE, 10/4 ssr, 25 mars 1992, Compagnie d'assurance Mercator NV, 102632, T. p846-1295 pour l'interception à un péage par une trentaine de personnes d'une marchandise ensuite déversée sur la chaussée ; CE, 5/3 ssr, 12 novembre 1997, 150224, Compagnie d'assurances générales de France, 150224, T. p743-1041 s'agissant d'un commando ayant attenté aux locaux de la société RFO à Fort-de-France). Certes il y a plusieurs personnes, un groupe, mais **il y a surtout et avant tout un délit, une infraction**

**commise à plusieurs.** Dans la décision Société Generali IARD (5/4 ssr, 30 décembre 2016, 389835, T. p940), vous avez jugé 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 ayant, entre le 7 et le 12 juin 2009, bloqué l'accès à une plateforme d'approvisionnement des magasins de grande distribution d'une société dans une commune - les moyens matériels mis en œuvre pour réaliser le blocage de la plateforme d'approvisionnement révélaient une **action préméditée, organisée par un groupe structuré.** Un tel 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 de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales, devenu l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure. Il y a par ailleurs le cas où le rassemblement constitue lui-même un délit. Dans la décision Société Allianz IARD (CE, 10/9 ssr, 22 février 2017, 392276), vous avez estimé qu'eu égard au caractère prémédité, l'irruption dans les locaux de la Maison du lait à Paris, par des militants de la Confédération paysanne, les dommages ne sauraient être regardés comme le fait d'un attroupement ou d'un rassemblement pour l'application du régime précité.

Certes vous avez aussi fait preuve de souplesse pour appliquer le régime légal dans des **cas mixtes** où il y avait des préparatifs qui guidaient vers la commission d'un délit mais que le délit 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 et que l'attaque du restaurant était sans rapport avec cette manifestation. Dans la décision Société CoveaRisks précitée (CE, 5/4 ssr, 30 décembre 2016, 386536, T. p940), vous jugez que bien que, d'une part, les auteurs des dégradations aient utilisé des moyens de communication ainsi que des cocktails Molotov et des battes de baseball et qu'ils aient formé des groupes mobiles, et alors que, d'autre part, un restaurant de la même commune avait fait l'objet d'une attaque une heure avant le décès des deux adolescents, cet incendie a été le fait d'un attroupement ou rassemblement au sens de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales (devenu art. L. 211-10 du code de la sécurité intérieure) dès lors qu'il a été **provoqué par des personnes qui étaient au nombre de celles qui s'étaient spontanément rassemblées, peu de temps auparavant, pour manifester leur émotion** après le décès des deux adolescents et que l'attaque du restaurant était sans rapport avec cette manifestation.

Dans la foulée de ces décisions, la décision Commune de Saint-Lô du 3 octobre 2018 (5<sup>ème</sup> js, 416352) a jugé que commettait une erreur de qualification la cour qui déduit du seul caractère prémédité des dégradations qu'ils ne sont pas le fait d'un attroupement ou rassemblement lorsqu'elles ont été commises à l'occasion de manifestations sur la voie publique par plusieurs organisations syndicales pour protester contre diverses mesures gouvernementales. Dans ses conclusions, Nicolas Polge indique que le lien avec la manifestation n'est rompu que lorsque leurs auteurs ne se sont organisés que pour commettre ces délits. Il subsiste en revanche lorsque même en s'organisant et en préméditant leur geste, ce dernier reste dans le prolongement de la manifestation.

Vous aviez aussi fait preuve de souplesse, dans un passé plus lointain, pour des barrages routiers, notamment organisés par des manifestants du secteur routier (CE, 7/10 srr, 30 juin 1999, 190038, Foucher ; CE, 5/4 srr, 25 juillet 2007, Société Logidis, 286767 ; CE, 5<sup>ème</sup> js, 27 mai 2009, Société Zurich intel France, 305232). **Le lien avec la profession, qui choisit son lieu et son outil de travail pour s'exprimer**, avait sans doute joué, de même que pour le cas de déversement de centaines de tonnes de pommes de terre sur la voie (CE, 3/5 srr, 18 novembre 1998, Cne de Roscoff, 173183, T. p1160). Mais cette souplesse n'est plus de mise (v les décisions Allianz et Generali).

**9. Dans la présente espèce**, la cour a relevé que pour obtenir l'extraction d'un membre de la communauté des gens du voyage détenu à la maison d'arrêt d'Amiens afin qu'il assiste aux obsèques de son père, une vingtaine de personnes s'étaient d'abord réunies le 28 août à 18h45 devant la gendarmerie de Roye, puis qu'un premier vol de pneumatiques avait eu lieu dans un garage de la ville afin, d'après des individus interpellés, de « mettre le feu dans Roye ». L'opération escargot puis le premier incendie sur l'A1 ont débuté vers 21h15, bloquant la circulation quelques minutes plus tard dans le sens Paris-Lille et générant un bouchon de 7 kilomètres. Par la suite, deux camions ont forcé la porte de service de l'Autoroute. Au cours de la nuit, deux cents pneus ont été volés dans un garage, ainsi que le mobilier d'un restaurant à proximité de l'autoroute, puis 45 poubelles d'une résidence d'habitat social pour alimenter le barrage et les flammes sur l'autoroute ou sur un rond-point à proximité. Le lendemain matin un poids lourd a été dérobé pour être incendié. Des menaces de nouvelles escalades ont été évoquées par le groupe en forme d'ultimatum : blocage d'un TGV, menace d'incendie du camion volé, attaque d'un intermarché, d'un garage Renault. Finalement la cour d'appel a fait droit à leur revendication.

**10. La cour administrative d'appel a souverainement retenu que les gestes commis par les individus à l'origine des dommages procédaient d'une action préméditée en vue de commettre à force ouverte des infractions délictuelles.** Mais pour juger que ces actions devaient cependant être regardées comme étant le fait d'un attroupement ou d'un rassemblement au sens de l'article L. 211-10, elle s'est fondée sur la circonstance que les dégradations et dommages causés à la société SANEF ont été commis à l'occasion ou par une manifestation organisée aux fins de libération du détenu, avec la participation de quelques dizaines de membres, et non par un groupe identifié qui serait constitué et organisé à seule fin de commettre des délits sans lien avec cette manifestation. Ce faisant, elle s'est certainement inspiré du courant jurisprudentiel qui tend à examiner si en marge d'une manifestation, un groupe identifié s'en distingue, se constitue et s'organise à seule fin de commettre des délits **ou non** (dernièrement CE, 7<sup>ème</sup> js, 29 septembre 2021, Ministre c/SAPN, 449761 à propos de dégradations sur une autoroute en marge des manifestations contre la loi travail en mai 2016). **Mais dans la situation de l'espèce, un ensemble d'infractions, en dehors de l'autoroute et**

**sur l'autoroute, avait été prémédité et planifié.** La manifestation sur l'A1 est un des éléments d'un ensemble croissant d'actes délictuels destinés à « faire plier » un juge judiciaire. Il ne s'agit donc pas de savoir si le délit procédait de l'attroupement. **Son intention précédait celle de l'attroupement qui n'est finalement qu'une étape dans un ensemble cohérent.** L'infraction n'a pas un caractère secondaire par rapport à la manifestation. C'est l'inverse. Or, rien n'établissait qu'un groupe autonome, à l'existence propre, aurait été l'organisateur de l'attroupement indépendamment de l'ensemble des autres actes délictuels pensés dans un objectif unique.

11. Votre **contrôle en cassation** est bien celui de la **qualification juridique** (CE, 5/3ssr, 10 mai 1996, Société des autoroutes Paris Rhin Rhône, 146927, Rec. p172 s'agissant des crimes et délits ; 5/3 ssr, 12 novembre 1997, Compagnie d'Assurances générales de France, 146927, T. p743-1041 s'agissant de la notion d'attroupement ou de rassemblement).

Dans le cas de l'espèce, la cour a bien commis une **erreur de qualification juridique des faits**. Statuant au fond, vous écarterez tout droit à indemnisation faute de possibilité de qualifier un attroupement au sens des dispositions légales. Vous ne pourrez donc faire droit aux conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

#### **PCMNC :**

- Annulation de l'arrêt
- Rejet de la demande d'indemnisation
- Rejet des conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.