



**HAL**  
open science

**Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 8  
octobre 2015, SA Allianz et Commune de Saint-Denis,  
numéro 1301127**

Olivier Desaulnay

► **To cite this version:**

Olivier Desaulnay. Note sous Tribunal administratif de La Réunion, 8 octobre 2015, SA Allianz et Commune de Saint-Denis, numéro 1301127. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2016, 23, pp.138-148. hal-02860374

**HAL Id: hal-02860374**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860374v1>**

Submitted on 24 Aug 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **10.9. RESPONSABILITÉ**

### **Responsabilité sans faute de l'État – Attroupement et rassemblement – Article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure – Violences urbaines – Crimes et délits – Vandalisme et dégradations matérielles**

Tribunal administratif de La Réunion, 8 octobre 2015, *SA Allianz et Commune de Saint-Denis*, req. n° 1301127

*Olivier DESAULNAY*

La réparation par l'État des dommages causés aux biens et aux personnes résultant des attroupements et des rassemblements semble accuser un recul depuis que les juridictions administratives ont été confrontées au phénomène croissant des violences urbaines dans le courant des années 2000<sup>1</sup>. Une lecture moins libérale qu'auparavant se dégage au fil des décisions rendues dans le cadre du dispositif législatif de responsabilité sans faute de l'État du fait des attroupements et des rassemblements aujourd'hui codifié à l'article L. 211-10<sup>2</sup> du Code de la sécurité intérieure. Désormais enfermée par voie prétorienne dans un cadre plus strict, cette garantie spécifique de l'État à l'égard des collectivités publiques et des personnes privées n'a cependant pas subi de coups fatals tant elle s'apparente à une contrepartie au droit fondamental reconnu de manifester librement et publiquement ses opinions sur fond de solidarité sociale assumée par la collectivité à l'égard des victimes de regroupements d'individus. Il n'est pas inéquitable de considérer, en effet, que la collectivité assume au titre d'un risque social les conséquences matérielles des crimes ou délits commis par un attroupement ou rassemblement auquel l'État n'est pas parvenu à s'opposer en laissant se constituer des rassemblements dégénéralant en violences entraînant des dommages.

Le jugement du 8 octobre 2015 rendu par le tribunal administratif de Saint-Denis à La Réunion illustre de manière positive la survivance de ce régime spécial

---

<sup>1</sup> Le cadre général applicable à ce type de troubles a été fixé par plusieurs décisions du Conseil d'État après les émeutes en banlieue de 2005 : CE, 25 juin 2008, *Mutuelle d'assurance des instituteurs de France*, req. n°s 308856 et 308858 ; CE, 11 juillet 2011, *Sté mutuelle d'assurances des collectivités locales*, req. n° 331669, *Leb. Tables*, p. 1142 ; CE, 11 juill. 2011, *Sté mutuelle d'assurances des collectivités locales*, req. n° 331665.

<sup>2</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 : *JO* du 13 Mars 2012). Ses dispositions se retrouvent désormais à l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure. Reprenant les anciennes dispositions du Code général des collectivités territoriales, l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure prévoit que « l'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée ».

et très ancien<sup>1</sup> de responsabilité publique alors que la juridiction était confrontée à des formes de violences urbaines commises en groupe qui s'apparentaient précisément à celles constatées dans les banlieues en 2005 et pour lesquelles une ligne jurisprudentielle restrictive avait été d'emblée adoptée par les juridictions administratives.

Les faits remontent aux trois nuits qui s'étendent du 22 au 24 février 2012 durant lesquelles ont été commis par des groupes d'individus de nombreux actes de vandalisme et de dégradation à l'encontre du mobilier urbain de la Commune de Saint-Denis et d'édifices culturels municipaux. Destruction d'éclairages publics et de dispositifs de vidéosurveillance, dégradations sur des bâtiments publics et incendies volontaires ont émaillé ces trois nuits d'émeute au cœur même de la cité dionysienne, dans le quartier du Chaudron, en réponse au mécontentement fort soulevé par le mouvement social contre la vie chère qui s'était rapidement développé dans l'île après l'annonce par le préfet de l'augmentation du prix du carburant.

Fort logiquement, la commune de Saint-Denis et son assureur, la société Allianz, se sont portés vers le représentant de l'État à La Réunion afin qu'il s'acquitte du montant des indemnités préalablement versées par l'assureur en réparation des dommages commis par les très nombreuses dégradations commises. Essuyant un refus du préfet en date du 22 juillet 2013, les deux parties déposent une requête en indemnité devant le tribunal administratif territorialement compétent afin que l'État soit déclaré responsable sur le fondement de l'article L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales (aujourd'hui codifié à l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure) selon lequel « *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* ». Le tribunal administratif satisfait à cette demande indemnitaire aux motifs que les actes dommageables, qualifiés d'« *agissements délictueux* », ont « *pour auteurs des individus agissant en groupe* » et n'ont pas été commis « *de manière préméditée et organisée* » de sorte qu'ils s'analysent en des actes délictuels commis par des attroupements ou rassemblements dont la responsabilité incombe à l'État en vertu des dispositions législatives précitées.

Par cette brève argumentation, le juge administratif égrène, non sans une certaine parcimonie et une économie dans la motivation, les conditions essentielles d'engagement de la responsabilité de l'État du fait des attroupements et

---

<sup>1</sup> Pour une présentation historique de ce régime de responsabilité, voir T. OLSON, « Régimes législatifs spéciaux d'indemnisation relevant de la juridiction administrative », *Rép. Dalloz Responsabilité de la puissance publique*, 2015, n° 6-10.

rassemblements, empruntant le chemin ancien déjà tracé en ce domaine par le législateur et les juridictions judiciaires<sup>1</sup> et administratives.

Le caractère de crime ou délit des agissements ainsi que l'existence d'un lien de causalité entre ceux-ci et les dommages constatés ne retiendront pas l'attention dans la mesure où leur établissement n'était pas sérieusement contesté par le préfet, « *lequel, précise le jugement, s'est abstenu de produire quelques éléments que ce soit sur le déroulement des faits tels qu'ils ont été constatés par les services de police* ». Il faut néanmoins insister sur l'absence de précision du jugement quant à la qualification juridique de ces deux points. Les juges ne s'attardent, en effet, ni sur la qualification de crime ou délit que doivent revêtir les actes dommageables ni sur le caractère direct, réel et certain du lien qui doit s'établir entre ces actes et les préjudices constatés.

Sur le premier point, il convient de rappeler que ce régime législatif a la particularité de faire du juge administratif un juge pénal de circonstance pour qualifier les faits de délits ou crimes, tels que la loi pénale les identifie. En l'occurrence, cette qualification est peu douteuse, les actes s'analysant sans difficulté comme des dégradations de biens publics. De sorte que les motifs adoptés par le tribunal administratif se contentent d'en suggérer rapidement la réalité. Il est d'ailleurs fort probable que le juge puisse s'abstenir d'une telle qualification dans la mesure où les événements de ces trois nuits ont conduit à de nombreuses interpellations et, par la suite à des condamnations. Les qualifications pénales sont donc pour l'essentiel déjà acquises au moment où le tribunal statue.

Sur le second point, il est classique dans un régime de responsabilité publique que soit relevé un lien de causalité entre le préjudice subi et le fait générateur. Il faut mentionner qu'en ce domaine le juge administratif interprète strictement ce lien, refusant d'admettre la réparation lorsque n'est pas établi avec précision et certitude le lien entre les faits répréhensibles de l'attroupelement ou du rassemblement et les dégâts occasionnés<sup>2</sup>.

En revanche, l'attention sera portée sur la troisième condition d'engagement de la responsabilité de l'État en ce domaine, laquelle constitue sans nul doute la spécificité de ce régime et son point le plus délicat : l'auteur des faits doit être un « *attroupelement* » ou un « *rassemblement* » au sens de la loi. Ces deux notions n'ont

---

<sup>1</sup> La loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 (JO du 10 janvier 1986) a transféré la compétence pour connaître du contentieux de ce régime de responsabilité du juge judiciaire au juge administratif.

<sup>2</sup> Selon une formule habituelle, « *l'application de [l'article L. 2216-3 du CGCT] est subordonnée à la condition que les dommages dont l'indemnisation est demandée résultent de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés commis par des rassemblements ou des attroupelements précisément identifiés* » (CE, 27 juin 2005, *SA Verges d'Europe*, req. n° 267628). En l'espèce, la haute juridiction a considéré que la société requérante, invoquant un blocage du réseau routier et autoroutier au niveau national « *sans établir le lien avec un barrage précisément identifié* » et les dégâts subis par elle, n'était dès lors pas fondée à solliciter l'engagement de la responsabilité de l'État sur ce fondement.

pas fait l'objet d'une définition par le législateur, laissant par conséquent au juge la liberté d'en préciser les contours au fil des décisions. Il se dessine qu'à l'aide de la méthode du faisceau d'indices le juge administratif s'attache à établir l'existence d'un groupe d'individus agissant de manière collective, publique et relativement spontanée et inorganisée, ou du moins peu organisée. Ce qui revient à constater la réunion de deux éléments propres à caractériser un attroupement ou un rassemblement : premièrement, un élément matériel caractérisé par l'existence même d'un groupe d'individus précisément identifié ; deuxièmement, un élément plus intentionnel qui s'attache à saisir les mobiles de ce groupe au travers des circonstances de faits établis par l'instruction.

La simplicité robuste de cette définition de l'attroupement et du rassemblement issue, par touches successives de la jurisprudence administrative, ne doit cependant pas abuser. Il en est de même des motifs du jugement commenté qui par leur caractère succinct pourrait laisser penser à tort que la qualification d'attroupement et rassemblement ne présente pas pour le juge de grandes difficultés dans son principe et en pratique. Il est loin pourtant le temps où l'on pouvait affirmer avec le Doyen Vedel à propos des notions d'attroupement ou de rassemblement et de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence que « *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* », l'auteur insistant sur la « *simplicité quant à la définition des événements qui (...) ouvrent droit à indemnité* » et la « *simplicité dans la preuve à rapporter* »<sup>1</sup>.

Aujourd'hui, la recrudescence des violences urbaines perpétrées sous des formes nouvelles en marge de manifestations par des groupes d'individus de type casseur affecte les notions d'attroupement et de rassemblement et illustre les limites pratiques de ce régime de garantie de l'État. Ainsi, « *entre l'attroupement plus ou moins protestataire qui dégénère en dégradations (...) et l'action violente de casseurs agissant en commando destiné à accomplir le maximum de destructions dans le minimum de temps, la frontière qu'il incombe aux juges de délimiter est parfois bien mince* »<sup>2</sup>. Les événements du Chaudron des trois nuits dans le courant du mois de février 2012 étaient l'occasion pour le juge administratif dionysien de se confronter à ces frontières en écho aux affaires jugées par le Conseil d'État dans le contexte quasi similaire des émeutes qui avaient éclaté dans les banlieues durant plusieurs semaines en 2005. Le résultat demeure dans l'ensemble assez décevant.

---

<sup>1</sup> G. VEDEL, « La récente jurisprudence de la Cour de cassation sur la responsabilité des communes à raison des dommages causés par les attroupements ou rassemblements », *JCP* 1951, I, 923.

<sup>2</sup> T. OLSON, *op.cit.*, n° 32.

## I.- L'élément matériel : un groupe d'individus précisément identifié

L'application du régime spécial de responsabilité suppose, pour retenir la qualification d'attroupement ou de rassemblement, la réunion d'un certain nombre de personnes agissant ensemble. Le concept retenu est celui de « *groupe agissant de manière collective et concertée* »<sup>1</sup>.

L'existence de ce critère de groupe « *conduit à exclure du champ d'application de la loi l'action d'individus isolés sans renvoyer pour autant à une appréciation purement quantitative du groupe* »<sup>2</sup>. À cet égard, le critère quantitatif semble inopérant pourvu que les dommages causés ne soient pas le résultat d'actes perpétrés par des individus isolés et clairement identifiés agissant en leur nom personnel<sup>3</sup> qui se seraient détachés du groupe aggloméré pour l'occasion. Ainsi, des casseurs « institutionnels » peuvent agir par petits groupes d'une poignée d'individus en marge d'une contestation sociale ou d'une manifestation politique ou sportive au but pacifique et se rendre coupables de divers méfaits graves, sans lien avec l'objet de la manifestation, sans que puisse être actionnée la garantie de l'État dans cette situation.

Ainsi, le caractère visible, public et constitué du groupe est évidemment une condition essentielle, mais peut paraître insuffisant pour emporter la qualification d'attroupement et de rassemblement au sens de la loi lorsque se détache du « gros de la troupe » des manifestants un petit nombre d'individus eux-mêmes groupés et violents. Il est important que l'on puisse identifier précisément un groupe ayant commis les dommages sans que l'on puisse néanmoins identifier précisément les membres le constituant, ce qui pourrait être considéré comme la preuve d'agissements d'individus isolés. L'identification du groupe emportant la qualification d'attroupement ou de rassemblement au sens de la loi devient dans cette situation plus délicate à réaliser pour le juge. Ce dernier peut être conduit à rechercher l'existence d'un lien entre le groupe et la manifestation plus générale. Le juge s'attachera dans ce cas à révéler un rapport direct entre la manifestation principale et son objet d'une part et l'action du groupe des activistes et leurs mobiles d'autre part. Si ce rapport peut être regardé comme direct, le régime de

---

<sup>1</sup> Concl. T. OLSON sous CE, Sect., 29 déc. 2000, *AGF*, *AJDA* 2001, p. 164.

<sup>2</sup> M. GUYOMAR et P. COLLIN, « Violences urbaines et conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'État du fait des attroupements », *AJDA* 2001, p. 164.

<sup>3</sup> Par ex. : l'État ne peut être tenu responsable du fait de l'agression d'un journaliste en tournage lors d'une rave party lorsque la cause est imputable à « *l'acte d'un agresseur isolé* » (CAA Paris, 7 juin 2010, *José Manuel Zuniga Alencia*, n° 09PA00695. V. également J.-C. VIDELIN, « Le régime juridique des raves parties », *AJDA* 2004, p. 1070. Dans le même sens, avec l'hypothèse d'un fonctionnaire de police blessé par une personne isolée, sans lien avec les manifestants : CE, 16 janvier 2008, *Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme*, req n° 283153.

responsabilité sera applicable<sup>1</sup>. Dans le cas contraire, c'est l'intention délictueuse ou criminelle du groupe qui va prévaloir<sup>2</sup>, rejetant la responsabilité de l'État du fait des attroupements et rassemblements.

À cet égard, le juge devra se pencher sur l'esprit qui anime les participants aux exactions ainsi que la volonté commune qu'ils manifestent en lien plus ou moins étroit avec l'objet du regroupement principal et le contexte précis dans lequel celui-ci s'est constitué. En d'autres termes, les mobiles du groupe, auteurs des dommages, deviennent dans ce cas un élément d'appréciation de la consistance du groupe lui-même en tant qu'attroupement ou rassemblement au sens de l'article L. 211-10 CSI.

Cette difficulté semble avoir échappé à la juridiction administrative ou du moins ne pas avoir retenu suffisamment son attention, faute sans doute d'un moyen en défense du préfet en ce sens.

En effet, les circonstances de la commission des dégradations multiples dans la ville de Saint-Denis révèlent, selon les termes du jugement, l'existence d'« *individus agissant en groupe dans le cadre de manifestations nocturnes qui parcouraient la ville* ». Cette formule laconique signifie-t-elle qu'un lien suffisamment étroit ait été constaté entre les groupes de casseurs détachés des manifestations principales et l'objet de celles-ci ? La brièveté des motifs du jugement ne permet pas de répondre avec certitude de manière positive à cette question pourtant essentielle. Il était permis de s'interroger, en effet, sur les intentions véritables des groupes de casseurs qui s'étaient constitués durant ces trois nuits de février et les liens réels entretenus entre ceux-ci et les manifestations observées dans le cadre du mouvement social contre la vie chère à La Réunion.

On peut regretter ce manque de précisions dans la mesure où sur ce point la jurisprudence administrative témoigne de certaines difficultés à mettre en œuvre le principe de la responsabilité de l'État dans les hypothèses d'actions délictueuses entreprises par de petits groupes en marge de manifestations, notamment quant à l'appréciation du nombre de protagonistes. On relève ainsi des décisions de justice parfois contradictoires alors qu'elles révèlent des faits pratiquement semblables<sup>3</sup>.

En outre, au-delà de ces difficultés d'interprétation des faits, il est à noter que la tendance de la jurisprudence, depuis quelques années, incline à penser qu'elle n'est pas particulièrement favorable à l'engagement de la responsabilité de l'État dans les hypothèses où des violences urbaines ont été commises en marge

---

<sup>1</sup> TC, 16 novembre 1964, *Établissements Schenk, Leb.*, p. 793 ; CAA Marseille, 12 nov. 2008, *Fédération du Crédit Mutuel méditerranéen et autres*, req. n° 07MA02628.

<sup>2</sup> CE, 16 juin 1997, *Caisse centrale de réassurance*, req. n° 145139, *Leb.*, p. 241.

<sup>3</sup> La comparaison des deux affaires suivantes présentant des faits similaires et des solutions différentes permet de s'en convaincre : CAA Lyon, 1<sup>er</sup> avr. 1993, *Min. de l'Intérieur c/ Sté Carfos*, req. n° 92LY00622, *Leb. Tables*, p. 1017 et CAA Paris, plén., 17 déc. 1991, *Sté Drouot-Assurances*, req. n° 89PA02234, *Leb. Tables*, p. 1183.

et/ou dans le prolongement de manifestations pacifiques par de petits groupes constitués et identifiés manifestant davantage l'intention délictueuse de casser, détruire et détériorer des biens de toute sorte. Cette ligne restrictive est particulièrement perceptible dans les décisions rendues lors des émeutes dans les banlieues en 2015<sup>1</sup>. Elles tendent à réduire la mise en jeu de la responsabilité de l'État dans l'hypothèse de violences urbaines dès lors qu'il apparaît que le groupe, auteur des dommages, ne poursuit plus qu'un but criminel ou délictuel sous couvert d'un mouvement contestataire plus large.

L'intention du groupe identifié peut parfaitement constituer alors un élément d'appréciation pour le juge dans la qualification d'attroupement ou de rassemblement.

## **II.- Un élément intentionnel : les mobiles qui animent le groupe d'individus**

Le qualificatif « *intentionnel* » ne doit pas être compris comme renvoyant aux finalités qui ont conduit au rassemblement. Celles-ci sont en principe inopérantes pour le juge. Il peut s'agir aussi bien d'une manifestation politique, sportive, socioprofessionnelle qui dégénère que d'une émeute ou d'une insurrection à main armée.

Il en était ainsi lorsque le juge judiciaire était compétent en la matière, jugeant depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale que la qualification de rassemblement ou d'attroupement ne se déduisait pas d'un but revendicatif ou protestataire qui serait recherché par les participants<sup>2</sup>. Comme le souligne le Tribunal des conflits, le dispositif prévu à l'article L. 2216-3 « *ne distinguant pas entre les causes de la formation de l'attroupement ou du rassemblement est applicable à des ouvriers grévistes qui occupent les locaux de leur travail* »<sup>3</sup>. Par la suite, un critère finaliste n'est pas non plus exigé par la Haute juridiction administrative, laquelle admet, par exemple, l'engagement de la responsabilité de l'État dans une situation où des jeunes, mécontents de s'être vu refoulés à l'entrée d'une discothèque Le Kiss à Beaune, s'étaient amassés pendant des heures devant l'établissement pour qu'ensuite un petit groupe, ayant finalement réussi à entrer, ait commis des dégradations<sup>4</sup>. Dans ce cas, le comportement des jeunes gens n'a pas pour objet la défense d'une revendication particulière, mais apparaît comme la suite logique des provocations du patron de l'établissement.

---

<sup>1</sup> Cf. *supra* note 1.

<sup>2</sup> Par ex. : Civ. 1<sup>re</sup>, 4 février 1986, *Commune de Bastia c/Consorts Sisco*, Bull. civ. I, n° 6.

<sup>3</sup> T. Confl., 24 juin 1985, *Cames c/État*, req. n° 02401.

<sup>4</sup> CE, Sect., 13 décembre 2002, *Cie d'assurances Les Lloyd's de Londres et autres*, req. n° 203429, *Leb.*, p.460 ; *AJDA* 2003, p.398, concl. T. OLSON.



En l'espèce, il est difficile d'affirmer avec certitude que les violences urbaines de février 2012 ont été animées par la seule protestation contre la vie chère qui s'était établie à cette époque sur l'île. Il ne revient pas au juge d'entrer dans ses subtilités qui l'amèneraient d'ailleurs à un hasardeux et malaisé jugement de valeur des intentions supposées des membres du rassemblement ou de l'attroupement. Cela explique que l'on ne puisse trouver trace dans les motifs du jugement d'une quelconque appréciation des mobiles du groupe d'individus auteur des actes dommageables. Il se contente de rappeler que les agissements entraînent dans « *le contexte du mouvement social contre la vie chère que connaissait alors La Réunion* ». De la sorte, le Tribunal administratif poursuit la ligne jurisprudentielle fermement établie par la Cour de cassation, lorsque ce type de litige relève encore de sa compétence, et, adoptée par la suite en continuité de celle-ci, par le Conseil d'État.

Toutefois, si pour constituer un rassemblement ou un attroupement, au sens du Code de la sécurité intérieure, le groupe agissant collectivement n'a pas à être porteur d'une protestation ou d'une revendication déterminée, il ne doit pas, non plus, être animé par la seule volonté de détruire, saccager, casser ou agresser. Sont ainsi exclues du régime les actions de type commando<sup>1</sup>, les actions de type terroriste<sup>2</sup> ou encore des violences commises par des hooligans lors d'un match de football<sup>3</sup>. La volonté délictueuse perceptible du groupe au travers de son mode opératoire permet alors au juge d'écarter la qualification d'attroupement et de rassemblement qui suppose une relative spontanéité et inorganisation. L'attroupement ou le rassemblement constitue en conséquence « *une assemblée accidentelle que des circonstances non voulues ont fait naître* »<sup>4</sup> et qui dégénère en violences imprévues.

En réaction au développement croissant du phénomène de violences urbaines, le juge administratif a prolongé cette ligne jurisprudentielle en étant désormais plus attentif au caractère spontané et non organisé du regroupement litigieux afin de restreindre la mise en jeu de la garantie de l'État. L'engagement de la responsabilité de l'État du fait des attroupements ou rassemblements sera écarté par le juge lorsque les agissements ont été prémédités et révèlent une organisation précise. C'est en cela que l'intention du groupe se révèle être un élément d'appréciation capital dans l'entreprise de qualification du juge administratif. La volonté des individus de s'organiser en groupe de manière préméditée selon un mode opératoire plus ou moins élaboré en amont constituera un motif de rejet des notions d'attroupement et de rassemblement au sens de la loi.

---

<sup>1</sup> CE, 16 juin 1997, *Caisse centrale de réassurance*, *Leb.*, p. 241.

<sup>2</sup> CE, 3 mars 2003, *Groupeement d'intérêt économique La Réunion Aérienne*, *Leb.*, p. 76 ; *RFDA* 2003, p. 646 ; *JCP A* 2003, 1570, note J.-Ph. QUILLIEN.

<sup>3</sup> Civ. 1<sup>re</sup>, 15 novembre 1983, n° 82-13.719, *Bull. civ.*, I, n° 268 ; *JCP* 1984, IV, 29 ; *D.* 1984, inf. rap., p. 487, note B. FOUCHER.

<sup>4</sup> Voir *JCl. Administratif*, Fasc. 210.

Ce critère de la préméditation et de l'organisation n'a pas toujours été opérant dans le travail de qualification du juge confronté à des violences urbaines comme celles que le Tribunal administratif de Saint-Denis avait à juger.

Dans un premier temps, le Conseil d'État a retenu la responsabilité de l'État, au titre de la loi sur les attroupements, à l'occasion d'émeutes consécutives au décès accidentel d'un jeune poursuivi par la police<sup>1</sup>, étant précisé qu'à cette date le caractère prémédité ou non de l'attroupement était indifférent pour la solution du litige. Puis, dans un second temps, la haute juridiction a infléchi sa position en refusant de retenir la responsabilité de l'État du fait d'attroupements « *eu égard notamment au caractère prémédité des actes commis* »<sup>2</sup>. Ainsi, cet arrêt, non sans fonder totalement le rejet des prétentions des parties sur le caractère prémédité de l'attroupement, examine cependant ce critère avec une toute nouvelle acuité. Enfin, avec les décisions importantes de 2011<sup>3</sup>, le Conseil d'État dissipe les derniers doutes qui pouvaient subsister à l'égard de la prise en compte de ce critère, puisqu'il écarte la qualification d'attroupement estimant que seule une action spontanée, c'est-à-dire qui ne doit être ni préméditée ni organisée, est dorénavant susceptible d'ouvrir droit à indemnisation.

Cette dernière version de la jurisprudence administrative oblige le juge à mener une délicate appréciation des faits favorisant une certaine subjectivité et exposant la jurisprudence au risque de contradiction. Le mode opératoire des agissements litigieux, leur temporalité et leur établissement dans l'espace sont alors autant d'indices sur lesquels le juge portera son contrôle afin d'écarter ou d'affirmer la responsabilité de l'État. Ainsi, la spontanéité des agissements du groupe identifié sera sans doute plus aisément admise lorsque leur commission sera immédiatement postérieure et située dans un espace géographique en continuité avec le fait à l'origine du rassemblement ou de l'attroupement. La concomitance entre les rassemblements et les violences entraînant des dommages devient alors une sorte de garde-fou pour le juge afin de ne pas ouvrir trop largement la garantie de l'État dans l'hypothèse de violences urbaines s'accompagnant d'importantes dégradations matérielles<sup>4</sup>.

De la sorte, le juge sera implicitement, mais sûrement contraint d'apprécier les mobiles qui animent alors le groupe en question et à l'égard desquels il doit pourtant demeurer en principe étranger. Cette contradiction est particulièrement révélée dans les affaires relatives aux dommages occasionnés par les violences urbaines de 2005 qui ont enflammé les banlieues suite au décès accidentel dans un transformateur électrique de deux jeunes hommes poursuivis par les forces de police. Le Conseil d'État a, en effet, opéré une distinction subtile dans les

---

<sup>1</sup> CE, 29 décembre 2000, req. n° 188974.

<sup>2</sup> CE, 26 mars 2004, req. n° 248623.

<sup>3</sup> Arrêt précit., note 1.

<sup>4</sup> T. OLSON, art. précit., n° 31.

dégradations occasionnées par des groupes alors que le contexte de violences urbaines était strictement le même.

Il retient la responsabilité de l'État pour les dégradations qui avaient été réalisées « *dans la même commune* » que celle des deux jeunes hommes décédés et « *en réaction immédiate à cet évènement* », soit « *quelques heures après le décès accidentel* ». Il conclut d'ailleurs « *que dans les circonstances de temps et de lieu de l'espèce, ces actions doivent être regardées comme étant le fait d'un attroupement ou d'un rassemblement au sens de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales* ». Dans cette hypothèse, l'étroite concomitance entre l'évènement générateur du rassemblement (le décès des deux jeunes hommes) et les dégâts occasionnés par de petits groupes de casseurs implique pour le juge la spontanéité et l'absence d'organisation précise en vue de détruire, casser et incendier des biens. La qualification d'attroupement et de rassemblement peut donc être retenue.

En revanche, il dénie toute garantie de l'État lorsque les dégâts sont survenus sur le territoire de la même commune, mais, cette fois, quelques jours après le décès des deux jeunes hommes. Il conclut que la « *cour n'a pas dénaturé les faits qui lui étaient soumis en relevant que les agissements à l'origine des dommages en cause avaient été commis selon des méthodes révélant leur caractère prémédité et organisé et qu'il n'était pas établi qu'ils aient été en relation avec un attroupement ou un rassemblement identifié au sens de l'article L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales* ». Dans ce cas et alors que le contexte de violences urbaines dure depuis déjà plusieurs jours en réaction notamment au décès des deux jeunes hommes, le juge considère implicitement qu'il n'y a plus de concomitance entre les faits et rejette la qualification d'attroupement ou de rassemblement spontané et non organisé. Dès lors, les actes des groupes entrent davantage dans la catégorie des actions commando du type coup de poing destinées précisément à détruire et casser un maximum de biens.

Ainsi, il ressort de cette jurisprudence que l'écoulement du temps dans un contexte factuel relativement constant peut produire un effet négatif sur la qualification du groupe en attroupement ou rassemblement au sens de la loi en révélant le caractère prémédité et organisé des actions collectives et ainsi dénier l'engagement de la responsabilité de l'État. Autrement dit, les mobiles criminels ou délictueux du groupe sont révélés au juge par l'analyse de la temporalité des actions collectives menées.

Au regard de cette inclination restrictive de la jurisprudence en matière de violences urbaines, il est permis de s'interroger sur la position adoptée dans son jugement par le tribunal administratif de Saint Denis. Ce dernier a manifestement été sensible à cette récente ligne jurisprudentielle dans la mesure où le jugement prend soin de préciser « *qu'il ne résulte pas de l'instruction que les dégradations aient été commises de manière préméditée et organisée* ». Toutefois, il n'apporte aucun élément d'information supplémentaire propre à apprécier l'exactitude d'une

telle affirmation qui paraît dès lors quelque peu péremptoire en dépit de la référence classique à l'instruction. Une chose est d'affirmer le principe de l'exclusion des dommages résultant d'actions de commandos du régime de responsabilité au titre des attroupements et rassemblements, une autre chose est de faire produire à ce principe des effets pratiques.

Il convient, en effet, de noter que les nombreuses et diverses dégradations ont été accomplies de nuit par des groupes de plusieurs centaines d'individus de type casseur en marge de manifestations et regroupements contestataires, regroupements pacifiques qui s'étaient rapidement réduits voire achevés dans le laps de temps durant lequel les incidents ont eu lieu, à savoir durant les trois nuits successives du 21 au 24 février 2012. La temporalité et les modalités des actions délictueuses des groupes d'individus, qui ne sont pas sans rappeler celles des émeutes de 2005 dans les banlieues, permettent de douter des intentions réelles des individus. Ce doute s'attache surtout aux actions délictueuses engagées au cours de la deuxième puis de la troisième nuit d'émeutes, le lien de concomitance avec le fait générateur de la protestation sociale étant distendu à mesure que le temps s'écoule. Le jugement ne s'étend pas sur ce point, faisant fi du but probable des individus regroupés de commettre les délits constatés.

De la sorte, le jugement laisse une impression d'inachevé par ses imprécisions et ses silences, lesquels signalent sans doute une volonté délibérée du juge de renouer avec une lecture libérale du régime légal de responsabilité de l'État du fait des attroupements et rassemblements qui avait autrefois la réputation d'être particulièrement favorable aux victimes. À l'insécurité civile des trois nuits d'émeutes du Chaudron, le juge de Saint-Denis n'a pas souhaité y adjoindre une insécurité juridique quant au déclenchement de la garantie de l'État, ce qui aurait été particulièrement préjudiciable à la collectivité territoriale et son assureur, qui auraient assumé seuls les conséquences matérielles et financières importantes des violences à l'instar de celles de 2005.