ATTENTION ! ! !
CIRCULAIRE NON COMMUNICABLE

Cette circulaire a été classifiée "non communicable" par la direction émettrice considérant les informations confidentielles qu'elle comporte et en application de la loi de 1978.

Bien que figurant sur l'intranet , elle ne doit donc pas être diffusée hors des services du ministère.

Il vous est rappelé que les connexions et transactions opérées sur le site intranet sont consignées et que tout manquement engagera la responsabilité personnelle du titulaire du compte d'accès.

Liberté . Égalité . Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'INTERIEUR,
DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES

DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
Sous-direction du conseil juridique
et du contentieux
Cellule de suivi des contentieux déconcentrés et des APRF

Affaire suivie par: Marie Moresve
01.49.27.48.47

10 FEV. 2005

Le Ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

à

Mesdames et Messieurs les Préfets de département
Monsieur le Préfet de Police

NOR INTD0501019C

OBJET : La responsabilité de l'Etat du fait des attroupements ou des rassemblements

REFERENCES : Circulaires n° 83-265 du 22 novembre 1983, n° 84-156 du 4 juin 1984, n° 85-177 du 22 juillet 1985, n° 86-133 du 19 mars 1986, NOR/INT/D/9000127/C du 15 mai 1990, NOR/INT/D/9200270/C du 22 septembre 1992, NOR/INT/D/9600161/C du 24 décembre 1996, NOR/INT/D/9700075/C du 30 mai 1997 et NOR/INT/D/9700147/C du 29 août 1997.

Résumé : La présente circulaire fait le point sur les fondements de la responsabilité de l'Etat suite aux dommages résultant d'attroupements ou de rassemblements, tels que, par exemple, des barrages routiers, des manifestations paysannes ou des violences urbaines. La circulaire examine également les modalités de traitement des demandes d'indemnisation, tant à l'amiable qu'au contentieux.

L'indemnisation des dommages liés aux attroupements et rassemblements représente une charge importante, d'un montant très variable pour le chapitre 37-91 « frais de contentieux et de réparations civiles .

La présente circulaire, qui se substitue aux circulaires citées en référence, a pour objet de rappeler le régime juridique susceptible d'être mis en œuvre dans le domaine de la responsabilité de l'Etat du fait d'attroupements ou de rassemblements et de préciser les règles de compétences afférentes au traitement des dossiers.

- Il vous revient non seulement d'examiner les demandes d'indemnisation en vue d'un éventuel règlement amiable mais aussi d'assurer la défense de l'Etat devant les juridictions administratives de première instance et en appel depuis le 1er septembre 2003.

Ainsi que je vous l'ai signalé dans la circulaire n° NORINT0300085C du 31 juillet 2003, en application des dispositions du décret n° 2003-616 du 4 juillet 2003 relatif à la déconcentration de la représentation de l'Etat devant les cours administratives d'appel et modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative, vous avez compétence pour représenter l'Etat devant les cours administratives d'appel ainsi que pour faire appel des jugements de première instance défavorables à l'administration. Vous disposez alors d'un délai de deux mois à compter de la date de réception à la préfecture de la notification du jugement du tribunal administratif pour faire appel.

Seuls les recours en cassation restent de la compétence du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

- Il convient également de souligner l'importance d'une exécution rapide des décisions de justice afin notamment d'éviter le paiement d'intérêts moratoires.

Je vous rappelle que selon le principe de l'effet non suspensif des recours, vous devrez procéder à l'exécution financière du jugement de première instance et ce même si vous interjetez appel dudit jugement.

- L'instruction des dossiers doit être éclairée par les enseignements tirés de la jurisprudence afin de déterminer d'abord si la responsabilité de l'Etat est engagée et ensuite le montant de l'indemnisation à envisager. C'est pourquoi vous trouverez, dans la présente circulaire, un état des lieux complet et actualisé de celle-ci. La mise en évidence, notamment, de critères d'identification de la notion d'attroupement devrait vous permettre de déterminer, au cas par cas, si la responsabilité de l'Etat peut être engagée.

- Enfin, en cas de règlement amiable du dossier, j'attire votre attention sur le fait qu'une transaction doit comporter des concessions réciproques et par conséquent que des abattements doivent être appliqués lors de l'évaluation du montant de l'indemnisation.

* * *

Mes services sont à votre disposition pour tout conseil dont vous pourriez avoir besoin, tant pour le traitement de dossiers amiables que pour le traitement contentieux. A cet effet, une cellule de suivi des contentieux déconcentrés et des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière a été crée. Elle est notamment en charge du contentieux lié aux attroupements et aux rassemblements.

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le présent timbre, des difficultés que vous pourriez rencontrer dans l'application de la présente instruction.

Pour le ministre de l'intérieur
et par délégation,
le directeur des libertés publiques
et des affaires juridiques

Stéphane FRATACCI

SOMMAIRE

1/ LES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITE DE L'ETAT DU FAIT DES ATTROUPEMENTS OU DES RASSEMBLEMENTS 4

1-1 La responsabilité pour faute lourde 5

1-1-1 La faute lourde 5
1-1-2 Le caractère prévisible de la situation 7
1-1-3 Un préjudice direct et certain 8

1-2 La responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques 8

1-2-1 Un préjudice direct et certain 9
1-2-2 Un préjudice anormal et spécial 9
1-2-3 Hypothèse où un tel préjudice n'est pas reconnu 11

1-3 La responsabilité sur le fondement de l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales 11

1-3-1 L'existence d'un attroupement ou d'un rassemblement au sens de l'article L. 22163 du CGCT 12
1-3-2 La commission d'un crime ou d'un délit 16
1-3-3 Violence ou force ouverte 19
1-3-5 La responsabilité de la victime 20

2 LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'INDEMNISATION 23

2-1 Le traitement amiable 23

2-1-1 La compétence du préfet 23
2-1-2 Le demandeur 23
2-1-2-1 Personne physique ou morale 23
2-1-2-2 Demande et accusé de réception 24
2-1-2-3 La prescription quadriennale 24
2-1-2-4 L'assuré et l'assureur 24
2-1-3 Le préjudice et le montant indemnisable 25
2-1-3-1 Nature du préjudice 25
2-1-3-2 Les éléments justificatifs du préjudice 26
2-1-3-3 L'évaluation du préjudice et le montant indemnisable 27
2-1-4 La décision préfectorale relative à la demande d'indemnisation 29
2-1-4-1 L'accord amiable 30
2-1-4-2 Le refus de l'Etat d'indemniser 31
2-1-4-3 Recours gracieux – recours hiérarchique 32

2-2 Le traitement contentieux 32

ANNEXE 34

Accord Amiable 34

Bibliographie 35

I/ LES FONDEMENTS DE LA RESPONSABILITE DE L'ETAT DU FAIT DES ATTROUPEMENTS OU DES RASSEMBLEMENTS

La responsabilité de l'Etat du fait des attroupements ou des rassemblements peut être engagée sur la base de trois fondements distincts :

- la responsabilité pour faute lourde
- la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques
- la responsabilité pour risque du fait d'attroupements ou de rassemblements prévue par l'article 92 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, codifié par l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales.

La personne qui demande à être indemnisée peut invoquer l'un ou l'autre des fondements précités, voire deux d'entre eux ou les trois. Néanmoins, la liberté d'invoquer ces fondements juridiques subit une limitation après expiration des délais de recours : le requérant ne peut présenter de moyen nouveau s'il est fondé sur une cause juridique non invoquée avant l'expiration du délai de recours (CE, 20 février 1953, Intercopie).

« Considérant, en second lieu, que l'unique moyen soulevé par M. NOREN devant le tribunal administratif de Bastia à l'appui de sa demande tendant à la condamnation de l'Etat était tiré du régime légal d'indemnisation prévu par les dispositions précitées de la loi du 7 janvier 1983 ; que, dès lors, le moyen tiré d'une faute de l'autorité de police, invoqué pour la première fois en appel, qui relève d'une cause juridique distincte de celle sur laquelle était fondée la demande initiale, constitue, comme le relève à juste titre le ministre, une demande nouvelle irrecevable » (CAA Lyon, 9 février 1993, M. NOREN, n°91LY00822)

Les fondements de la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements ou des rassemblements sont de nature différente :

- les deux premiers (responsabilité pour faute lourde ou responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques) résultent exclusivement de la jurisprudence des juridictions administratives.
- le troisième fondement (article L.2216-3 du CGCT) procède de la loi, mais ses modalités d'application sont explicitées par la jurisprudence.

En conséquence, la décision d'indemniser ou pas doit être prise, au cas par cas, après un examen attentif des circonstances génératrices du dommage allégué, en s'appuyant sur les grandes orientations dégagées par la jurisprudence et qui sont résumées dans cette circulaire.

Quelque soit le fondement juridique, je vous rappelle que, dans tous les régimes de responsabilité, la faute ou l'imprudence de la victime constitue une cause d'exonération, totale ou partielle, de la responsabilité de l'Etat (voir point 1-3-5). Peuvent aussi jouer le fait du tiers ou l'existence de circonstances exceptionnelles.

Il convient d'examiner successivement les trois fondements juridiques qui peuvent engager la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements ou rassemblements.

1-1 LA RESPONSABILITE POUR FAUTE LOURDE

En matière d'attroupements ou de rassemblements, la responsabilité pour faute des autorités publiques ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde[1]. En effet, une faute lourde est nécessaire pour rendre l'administration responsable en matière d'ordre public (le juge prenant en considération la difficulté d'exercice de cette activité).

C'est désormais l'un des rares domaines dans lequel une faute lourde est encore exigée.

L'évolution de la jurisprudence administrative a conduit en effet, à passer aujourd'hui de l'exigence de la faute lourde à celle de la faute simple (par exemple, en matière médicale, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 avril 1992, Epoux V ; pour les services médicaux d'urgence (CE, 20 juin 1997, Thueux), les services de secours en mer et de contrôle technique des navires (CE, 13 mars 1998, Améon), les services d'incendie (CE, 29 avril 1998, commune de Hannappes) et le placement d'office des malades mentaux (CE, 14 avril 1999, société AGF c/ commune d'Anctoville).

En revanche, le Conseil d'Etat dans deux décisions récentes (CE, 21 juin 2000, commune de Roquebrune-Cap-Martin, n°202058 et commune de Saint Florent et autres, n°205959) a maintenu la nécessité d'une faute lourde dans le domaine du contrôle de légalité. De même en matière de police administrative générale, la faute lourde demeure une condition nécessaire à la reconnaissance de la responsabilité de l'Etat.

En matière d'attroupements et de rassemblements, le plus souvent, la faute lourde ne résultera pas d'une action fautive de l'administration mais plutôt de son inaction fautive, comme par exemple en cas de non-intervention des forces de l'ordre pour dégager un barrage routier.

Il appartient à la personne qui demande l'indemnisation d'apporter la preuve de la faute lourde qu'elle allègue.

« Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que les moyens mis en oeuvre par l'autorité de police aient été insuffisants pour mettre fin aux désordres ni que les forces de l'ordre seraient intervenues tardivement ; qu'ainsi la société ZURICH INTERNATIONAL FRANCE n'établit pas que l'Etat aurait commis une faute lourde du fait de la carence alléguée des services de police ; » (CAA MARSEILLE,. 11 avril 2002, Compagnie d'assurances Zurich International France S.A, N° 98MA01559)

En général, pour que la responsabilité de l'Etat sur ce fondement puisse être retenue, les trois conditions suivantes doivent être remplies : une faute lourde (1-1-1), une situation prévisible (1-1-2), un préjudice direct et certain (1-1-3).

1-1-1 La faute lourde

Le plus souvent, le demandeur fait valoir que l'inaction des services de l'Etat a contribué aux dégâts provoqués par les manifestants, ces derniers n'ayant pas été empêchés de les commettre.

---

[1] « La faute lourde est une faute administrative que les circonstances de fait et de droit dans lesquelles elle est survenue conduisent à considérer comme inexcusable. » (J-F Couzinet, La notion de faute lourde administrative, revue du droit public et de la science politique, 1977, p.327)

➢ L'existence d'une faute lourde

- Il y a faute lourde si la carence de l'Etat n'était pas justifiée par des considérations d'ordre et de sécurité publics :

«*qu'ainsi et* ***alors qu'il ne ressort pas de l'instruction*** *et en particulier des observations produites devant le Conseil d'Etat par le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'urbanisme, du logement et des transports, chargés de la mer,* ***qu'existait un risque sérieux de troubles graves, les autorités chargées de la police de l'ordre public*** *dans la commune du Havre,* ***en s'abstenant de prendre des dispositions pour s'opposer à la formation des barrages*** *à l'entrée du port du Havre dans la matinée du 28 mars 1977* ***ont commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat*** *envers les compagnies requérantes, dont les navires ont été immobilisés dans le port du 28 au 31 mars 1977;* » (CE 15 juin 1987 société navale des chargeurs Delmas-Vieljeux n° 39250, 39291, 39308).

➢ L'inexistence d'une faute lourde

- Il n'y a pas faute lourde si les services de l'Etat démontrent que leur inaction était justifiée au regard des nécessités d'ordre public :

«*Considérant que les autorités chargées de la police et de la conservation des voies navigables sont tenues, en principe, d'exercer les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur et, notamment, de la loi du 29 floréal an X pour faire enlever ou détruire les obstacles qui s'opposent à l'utilisation normale du domaine public fluvial;* ***que, toutefois, l'obligation qui leur incombe de maintenir ce domaine libre de tout obstacle trouve sa limite dans les nécessités de l'ordre public;*** ***dans les circonstances de l'espèce, eu égard à l'ampleur du mouvement*** *déclenché au printemps de 1973,* ***le préfet*** *des Ardennes,* ***en s'abstenant d'utiliser la force publique pour rompre les barrages*** *établis sur le canal de l'Est,* ***n'a pas commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat;*** » (CE, 27 mai 1977, S.A Victor Delforge, n°98122 et 98123).

- Le juge tient compte des risques encourus dans le cas où l'administration aurait utilisé la force publique :

«*Considérant que s'il appartenait aux autorités de l'Etat, et notammentaux préfets, de prendre toutes dispositions pour mettre fin aux blocages des voies publiques et y rétablir la circulation, l'obligation qui leur incombait trouvait toutefois sa limite dans les nécessités de l'ordre public,* ***que dans les circonstances de l'espèce, compte tenu*** *de l'ampleur et du caractère du mouvement de protestation susmentionnée ainsi que* ***des risques sérieux de troubles qu'auraient pu entraîner des décisions de rétablissement de la circulation par la force, les préfets ...n'ont commis aucune faute lourde*** » (TA Poitiers, 25 janvier 1995, S.A Fransfruit).

- Par ailleurs, la faute lourde n'est pas établie lorsque les autorités publiques sont confrontées à des difficultés particulières en matière d'ordre public, dues par exemple à des activités terroristes :

«*Considérant, d'autre part,* ***qu'en raison des difficultés inhérentes à la lutte contre les actions entreprises par les groupes clandestins*** *se réclamant du nationalisme,* ***la multiplication depuis plusieurs années des actes de terrorisme*** *en Corse et* ***le fait que l'Etat n'ait pas été en mesure de mettre fin à cette situation, ne peuvent suffire à établir l'existence d'une faute lourde engageant la responsabilité de l'Etat;*** » (CAA Marseille, 5 juillet 2001, compagnie AGF n° 98MA01321). (voir également CAA Marseille 4 mars 1999 compagnie AGF n° 97MA00551).

1-1-2 Le caractère prévisible de la situation

Un des éléments constitutifs de la faute lourde tient au caractère prévisible de la situation. Ainsi, soit la situation était prévisible par les services de police soit ces derniers ne pouvaient manifestement pas anticiper le déroulement des événements.

➢ La situation était prévisible

La responsabilité de l'Etat peut être engagée si les autorités publiques ont été averties à temps du danger et qu'elles se sont abstenues d'agir alors qu'il était possible d'éviter la situation génératrice des dégâts :

«*Considérant qu'il n'est pas contesté que le mouvement revendicatif des marins-pêcheurs de la région du Havre, destiné à protester contre la pollution de la Seine et limité à ce seul secteur,* ***était prévisible plusieurs jours avant qu'il ne se produise*** *et* ***que les autorités chargées de la police de l'ordre public en avaient été dûment informées;*** » (CE,15 juin 1987, Société Delmas-Vieljeux précité).

➢ La situation n'était pas prévisible

La responsabilité de l'Etat n'est pas engagée si les autorités publiques n'ont pas été averties du danger qui menaçait le demandeur ou si aucun élément ne permettait de prévoir la suite des événements :

«*Considérant, d'une part, qu'il n'est pas contesté que M. Astolfi* ***n'avait pas fait l'objet de menaces précises*** *et* ***qu'il n'avait donc pas réclamé une mesure de protection particulière auprès des services de police ou de gendarmerie; que dès lors, ces services n'ont commis aucune faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat en n'assurant pas cette protection;*** » (CAA Marseille, 4 mars 1999, compagnie AGF, n° 97MA00551).

«*Considérant que si de graves incidents se sont produits à Mantes-la-Jolie et à Sartrouville dans les jours précédant les faits litigieux,* ***aucun trouble particulier n'avait, au même moment, affecté les commerces*** *implantés dans la zone d'aménagement concerté «Grand Ouest» Des Mureaux; que,* ***par suite, en ne mettant pas en place****, durant la nuit du 29 mai 1991,* ***des mesures particulières de protection en faveur des commerces de cette zone, les services de police, n'ont pas, dans les circonstances de l'espèce, commis de faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat;*** » (CAA Paris, 12 juillet 2000, Royal Insurance compagny LTD n° 98PA03973).

« Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que les graves incidents qui s'étaient produits dans le quartier où se trouvent situés les établissements Léon Vincent dans la période qui a précédé les faits litigieux auraient dû conduire les autorités à prendre des mesures de protection particulières en faveur des établissements Léon Vincent ; que, par suite, le sinistre dont il est demandé réparation ne peut être regardé comme résultant d'une faute lourde commise par les services de police de nature à engager la responsabilité de l'Etat (CAA Douai, 11 juillet 2002, Compagnie Generali France Assurances et société Léon Vincent, N° 99DA01213)

« Considérant que si, comme il était dit, la société GUEFROID avait été victime de dégradations commises par des marins-pêcheurs le 22 février 1993, la circonstance que de multiples manifestations ou actions diverses de cette profession se déroulaient en Bretagne en juin 1993 ne rendait pas pour autant prévisibles les faits commis dans la nuit du 23 au 24 de ce mois contre les locaux de la société, dont il n'est d'ailleurs pas établi, contrairement à ce qui est affirmé, qu'elle aurait adressé aux autorités compétentes une demande de protection particulière ; que, dans ces conditions, la société requérante n'est pas fondée à soutenir qu'il y aurait eu carence fautive des services de police à ne pas avoir assuré une surveillance spéciale des locaux dont s'agit durant la période des troubles » (CAA Nantes, 5 décembre 2002, Société GUEFROID, n°99NT00858)

1-1-3 Un préjudice direct et certain

La responsabilité de l'Etat ne peut être engagée que s'il existe un lien direct et certain entre les dommages allégués et la faute imputable à l'Etat. Il appartient au demandeur de fournir les éléments permettant d'établir qu'il y a dommage et que celui-ci est la conséquence directe de l'action ou de l 'inaction fautive de l'Etat.

« *Qu'ainsi la requête est dépourvue des précisions permettant au tribunal d'apprécier l'exsitence d'attroupement et le lien éventuel entre l'attroupement et les préjudices subis par la societé* » (TA Grenoble, 9 février 1996, Société Fourgon Dauphinois Bellier).

1-2 LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE POUR RUPTURE D'ÉGALITÉ DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES

La jurisprudence Couitéas (CE, 30 novembre 1923 – Lebon p. 789) qui fonde le principe de la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques peut être appliquée aux rassemblements et aux attroupements.

Dans ce cas, la responsabilité de l'Etat n'est pas fondée sur une faute mais sur le principe jurisprudentiel selon lequel l'action, ou l'inaction **justifiée** de l'administration qui provoque une charge particulière sur une personne déterminée ou sur un groupe restreint et identifiable de personnes doit être indemnisée en raison de la rupture d'égalité devant les charges publiques qu'elle a générée.

Le dommage résulte alors d'une décision administrative régulière ou d'une inaction justifiée de l'administration **au regard des considérations d'ordre public**, par exemple lorsque l'autorité publique, prenant en compte des risques graves et probables de débordement, s'abstient à juste titre de recourir à la force publique pour disperser des manifestants.

Au plan contentieux, la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité est un moyen d'ordre public, cela signifie que le juge doit relever d'office l'application de ce régime même si le requérant ne l'a pas demandé dans son mémoire (CE, 30 juin 1999, M.Foucher[1], n°190038). A tout moment de la procédure, le juge administratif doit donc s'assurer que les conditions nécessaires à son application ne sont pas réunies.

En conséquence, il importe que vos services examinent systématiquement si ce fondement peut trouver à s'appliquer aux demandes d'indemnisation dont ils sont saisies, même si le requérant n'appuie pas sa demande sur ce fondement juridique.

J'attire par ailleurs votre attention sur le fait qu'il n'est pas nécessaire que le concours de la force publique ait été demandé pour que la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques puisse être établie.

Pour que la responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques puisse être admise, il faut que le préjudice soit :

- direct et certain
- anormal et spécial

Ces conditions étant cumulatives, il vous suffit de démontrer qu'un seul critère n'est pas rempli, pour que la responsabilité de l'Etat ne soit pas engagée.

---

[1] Cf.Revue Française de Droit Administratif, nov-déc 1999.

1-2-1 Un préjudice direct et certain

Comme pour tout régime de responsabilité, il appartient au demandeur d'établir la réalité du préjudice qu'il allègue, ce préjudice pouvant être futur mais en aucun cas éventuel. Il doit en outre démontrer le lien direct de celui-ci avec la décision régulière ou l'abstention justifiée de l'administration.

1-2-2 Un préjudice anormal et spécial

La responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques ne peut être établie que si le préjudice est non seulement direct et certain, mais également anormal, c'est-à-dire suffisamment grave, et spécial :

«*Considérant que* ***les dommages résultant de l'abstention de la part des autorités chargées de la police*** *des ports maritimes de prendre les mesures nécessaires pour permettre l'utilisation normale du domaine public portuaire* ***ne sauraient être regardés, lorsque cette abstention n'est pas fautive, comme engageant la responsabilité de l'Etat que si cette abstention engendre un préjudice suffisamment grave et spécial»*** (CE, 12 octobre 1988, société Vinalmar, n°67.859).

Dans la formulation usuelle des jugements, les termes, anormal et spécial, sont généralement joints. Toutefois, ils correspondent à deux critères distincts, ce qui signifie qu'un préjudice peut être anormal, sans être spécial, ou vice et versa.

Mais, pour que la responsabilité soit établie, il faut que les deux critères, anormal et spécial, soient remplis :

«*Considérant, ...que les dommages résultant de l'abstention de l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour permettre l'utilisation normale des voies de circulation, ne sauraient être regardés, lorsque cette abstention n'est pas fautive, comme imposant une charge anormale et de ce fait comme engageant la responsabilité de l'Etat, que si cette abstention engendre un préjudice anormal et spécial;* ***qu'en l'espèce, si la paralysie de l'ensemble des grandes voies de circulation automobile*** *durant une période qui s'est étalée de novembre à décembre 1996* ***peut être regardée comme présentant une gravité suffisante, le caractère spécial du préjudice de la société Ford France ne saurait être retenu, l'intéressée n'établissant pas la spécificité de sa situation par rapport aux autres usagers intensifs à titre commercial des voies de communication autoroutières, et les barrages s'étant étendus à l'ensemble du réseau routier national;*** *que le moyen tiré de la rupture d'égalité devant les charges publiques doit, par suite, être écarté;» (TA Paris, 2 mai 2003, Société Ford France n° 9804376/4).*

Le caractère anormal et spécial s'apprécie au cas par cas, en fonction des éléments du dossier relatifs aux personnes concernées, aux dommages et aux circonstances.

- Le préjudice est **spécial** s'il concerne une seule personne déterminée ou un groupe restreint et identifiable de personnes.

Ainsi, par exemple, dans le jugement susmentionné relatif à la société Vinalmar, le juge a considéré que «*la société Vinalmar est fondée à soutenir qu'elle a subi un préjudice spécial* » car il était établi que le navire appartenant à ladite société s'était vu interdire l'accès au port, alors que «*pendant la même période...d'autres navires transportant également du vin en provenance d'Italie avaient pu entrer dans le port* ». Le juge en a conclu «*que,* ***compte tenu notamment du caractère isolé d'un mouvement*** *mené par un seul équipage et* ***dirigé contre un seul navire,*** *l'attitude des autorités de police lui a fait supporter des charges excédant celles qu'elle devait normalement supporter sans indemnité;* » .

De même, le préjudice subi par la société Sealink U.K limited a été considéré comme spécial dans l'affaire jugée par le Conseil d'Etat le 22 juin 1984 car «*si un très grand nombre d'entreprises dont le fonctionnement est lié directement ou indirectement à l'activité portuaire ont été affectées par le mouvement dont s'agit qui a revêtu une ampleur nationale* », il est résulté de l'instruction que le transport maritime de passagers et de véhicules de Grande-Bretagne en France a des caractères spécifiques, particulièrement pendant la période estivale, et qu'ainsi le préjudice subi par les firmes, dont la requérante, effectuant ce trafic a un caractère spécial (CE, 22 juin 1984, Société Sealink U.K limited, n°53.630).

- Le caractère **anormal** du préjudice résulte de la gravité de celui-ci, eu égard à l'activité du demandeur (comme le transport de denrées périssables) et aux aléas auxquels son activité est soumise par nature.

Ainsi, «*l'impossibilité pour un navire de commerce d'entrer dans un port français normalement ouvert au trafic ou d'en sortir en raison de barrages établis par des tiers pour appuyer des revendications professionnelles ne saurait être regardée comme un aléa normal du commerce maritime*» (CE, 12 octobre 1988, Compagnie nationale algérienne , n°73.711 et 74.045).

« Considérant que l'impossibilité de procéder aux opérations de déchargement d'un navire se trouvant à quai en raison de barrages aux accès terrestres du port par des tiers à l'exploitation dudit navire, ne saurait être regardée comme un aléa normal du commerce maritime » (CAA Paris, 2 octobre 1990, S.A Ciments de Bourbon, n°89PA01917)

Dans les cas où le préjudice résulte de l'immobilisation de l'activité (c'est à dire lorsqu'il s'agit d'une entreprise de transport), le caractère anormal, ou non, du préjudice, et l'évaluation de celui-ci, dépend notamment de **la durée des circonstances génératrices du dommage.**

En général, le préjudice n'est anormal que si l'immobilisation a duré un certain temps, variable selon l'activité et le cas d'espèce :

*«Mais considérant que **le dommage résultant de l'abstention des autorités administratives compétentes ne saurait être regardé, s'il excède une certaine durée, comme une charge incombant normalement aux usagers** des voies navigables; qu'en l'espèce, **ces autorités, qui ont laissé subsister pendant un mois le barrage** devant l'écluse des Quatre Cheminées, **ont imposé aux usagers du canal de l'Est un préjudice anormal et spécial dont ceux-ci sont fondés à demander la réparation à l'Etat;**» (CE, société anonyme Victor Delforge et Compagnie et Victor Delforge, 27 mai 1977, n°98122 et 98123).*

*«...les firmes concernées, au nombre desquelles se trouve la société Sealink limited ont subi, du fait **de la fermeture pendant plusieurs jours du port** de Boulogne-sur-Mer, un préjudice dont la spécialité et la gravité ont été suffisantes pour qu'il soit regardé comme excédant les charges que les usagers doivent normalement supporter; que, dans les circonstances de l'espèce, **il sera fait une correcte appréciation de la partie du préjudice revêtant un caractère anormal en limitant la réparation à la charge de l'Etat aux pertes subies au-delà des premières 24 heures de chacune des périodes successives de fermeture du port**....; (CE, 22 juin 1984, Société Sealink U.K limited n°53.630).*

*«...le préjudice résultant de l'abstention, de la part des autorités de l'Etat chargées de la police de ces ports, de recourir à la force pour disperser les barrages ne peut être regardé comme imposant de ce fait aux armateurs une charge suffisamment grave et spéciale pour engager envers eux, en dehors de toute faute, la responsabilité de l'Etat, que **si les cargaisons ont été empêchées de sortir du port ou d'y entrer pendant une certaine durée**; que, dans les circonstances où s'est produit le blocage du port de Caen-Ouistreham entre le 13 et le 27 août 1980, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat à la mer sont fondés à soutenir que **le tribunal administratif de Caen a fait une appréciation insuffisante de cette durée en la fixant à vingt-quatre heures; qu'il sera fait une correcte appréciation de ces circonstances en fixant à neuf jours la période au-delà de laquelle la responsabilité de l'Etat est engagée**; » (CE, 12 octobre 1988, Compagnie nationale algérienne de navigation, n°73.711 et 74.045).*

«qu'il résulte de l'instruction que le barrage en cause a été mis en place le 15 juin 1992 et levé le 3 juillet suivant; que, dans les circonstances de l'espèce et à supposer même que le préjudice ait été spécial comme propre au requérant, ***il ne saurait être regardé comme anormal compte tenu de la nature des matériaux transportés*** [non périssables] ***et du fait que le barrage a été levé dix-huit jours après sa mise en place.*** *» (CE, 30 juin 1999, M. Foucher ,n° 190038).*

1-2-3 Hypothèse où un tel préjudice n'est pas reconnu

A contrario, le préjudice subi par la société Jokelson et Handstaem n'a pas été jugé comme anormal et spécial par le Conseil d'Etat qui a considéré qu'il ne revêtait pas *«**le caractère de spécialité et de gravité permettant de le regarder comme une charge n'incombant pas normalement aux usagers du port** » (CE, 22 juin 1984, Société Jokelson et Handstaem, n°53.924).*

Dans cette affaire, la Haute Assemblée a constaté, d'une part que, compte tenu de son ampleur, le mouvement déclenché par les marins-pêcheurs dans la plupart des ports français en août 1980 a affecté de très nombreuses entreprises dont le fonctionnement était lié directement ou indirectement à l'activité portuaire et, d'autre part que le préjudice subi par la société Jokelson et Handsteam, importante entreprise de consignation de manutention et de transit installée notamment au port de Calais, se limitait à la perte de la manutention de la cargaison de deux navires qui avaient dû se dérouter vers un autre port et à l'inactivité du bureau annexe installé par la société au terminal des «cars ferries» pendant trois périodes, respectivement de neuf heures, six jours et deux jours et demi.

1-3 LA RESPONSABILITÉ SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE L. 2216-3 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'article 92 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat dispose que *«L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant de 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 ».*

Cette disposition législative est codifiée à l'article L. 2216-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La responsabilité prévue par l'article L. 2216-3 du CGCT est une responsabilité sans faute, pour risque lié aux attroupements ou rassemblements. Elle ne doit pas être confondue avec la responsabilité sans faute examinée ci-dessus (1-2), leurs critères d'application étant différents. Par exemple, dans ce régime prévu à l'article L.2216-3 du CGCT, il n'est pas exigé que les dommages aient un caractère anormal et spécial (Cf CE Ass avis, 20 février 1998, Société Etudes et construction de sièges pour automobiles, Société Compagnie européenne de sièges pour automobiles, Société EAK, Société Eli-Echappement, N°189.185, 189.186, 189.187, 189.188) [1].

Pour que l'article L. 2216-3 du CGCT puisse être appliqué, quatre conditions cumulatives doivent être remplies :

- l'existence d'un attroupement ou d'un rassemblement (1 -3-1)
- la commission d'un crime ou d'un délit au sens pénal (1 -3-2)
- l'usage de la violence ou de la force ouverte (1 -3-3)
- un préjudice direct et certain (1-3-4).

[1] Cf. AJDA, 20 décembre1998, p1029-1037 et RFDA mai-juin 1998, p. 584-591

En outre, même si ces quatre conditions sont remplies, l'attitude de la victime lors de l'attroupement pourra éventuellement venir atténuer ou même exonérer la responsabilité de l'Etat (1-3-5).

1-3-1 L'existence d'un attroupement ou d'un rassemblement au sens de l'article L. 2216-3 du CGCT

La notion d'attroupement ou de rassemblement est l'élément clé du dispositif de l'article L. 2216-3 du CGCT. Cependant, l'article L. 2216-3 n'en donne aucune définition.

Les juridictions administratives ont donc été conduites à la préciser, avec des nuances, ce qui oblige à un examen précis de chaque demande.

On tentera ici de résumer cette jurisprudence, en gardant à l'esprit que celle-ci est évolutive.

Dans un avis du 20 février 1998, le Conseil d'Etat a indiqué que l'application des dispositions 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 attroupements ou des rassemblements précisément identifiés***» (avis du CE, 20 février 1998, Société Etudes et construction de sièges pour automobile et autres Lebon p.60).

L'attroupement ou le rassemblement précisément identifié peut être une manifestation qui a été déclarée en application du décret du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public. Mais ce peut être aussi une manifestation ou un rassemblement qui n'a pas été déclaré. Il suffit qu'il soit identifié, c'est-à-dire qu'il ressort d'éléments convergents qu'un rassemblement ou un attroupement a eu lieu à un endroit déterminé, un jour précis, pour un motif exprimé plus ou moins explicitement.

Parce que la jurisprudence interprète largement et de façon évolutive cette notion, la théorie jurisprudentielle du « *faisceau d'indices* » devrait vous permettre au cas par cas d'identifier le type de manifestation auquel vous êtes confronté.

Les critères d'identification de l'attroupement sont les s uivants :

- Le critère du nombre

Il s'agit obligatoirement d'agissements collectifs, mais ce peut être le fait d'un petit nombre de personnes, identifiées ou non.

«Considérant ***qu'au cours d'une importante manifestation*** *d'agriculteurs qui s'est déroulée le 19 juin 1992 dans la ville de Roscoff, les participants, qu'accompagnaient de nombreux véhicules, ont déversé dans les rues de l'agglomération plusieurs centaines de tonnes de pomme de terre, rendant ainsi impossible toute circulation automobile et commettant en outre diverses déprédations sur les panneaux de signalisation » (CE, 18 novembre 1998, commune de Roscoff, n°173183)*

«Considérant que... ***des jeunes gens se sont regroupés ....à la suite du décès accidentel d'un jeune homme poursuivi par la police*** *et* ***ont procédé, après ce rassemblement, à diverses destructions et dégradations de bâtiments publics****....; qu'en jugeant que ces actes ne pouvaient être regardés comme étant le fait d'un attroupement....la cour administrative d'appel a procédé à une qualification juridique erronée des faits...* » (CE, 29 décembre 2000, Assurances générales de France n°188974[1])

[1] AJDA février 2001 p.164

« *L'attroupement ou le rassemblement suppose un nombre d'individus suffisammentimportant pour composer un groupe doué d'une volonté propre, un être collectif où les individus qui le composent perdent leur identité pour n'en n'être plus qu'un rouage anonyme* » (Conclusions du commissaire du gouvernement Michel, CAA Douai, 26 février 2002, Société A.I.G Europe, n°99DA00631)

- Le critère temporel

La jurisprudence reconnaît la notion d'attroupement même si les dégâts ont été commis après la manifestation. Ainsi, peuvent être pris en compte des dommages commis, non seulement au cours d'une manifestation, mais dans le prolongement de celle -ci.

« *Considérant que si les détériorations volontaires n'ont pas été commises par l'ensemble des dockers réunis (...) il ne résulte pas des pièces du dossier que les auteurs qui n'ont pas été formellement identifiés aient agi soit de manière tout à fait isolée soit parallèlement aurassemblement dans le cadre d'une action concertée et préméditée ; que par suite sans qu'il soit nécessaire de rechercher si cette action doit ou non être regardée comme revendiquée par une organisation syndicale, les dommages provoqués ont un lien direct avec une manifestation qui a dégénéré, qu'ils doivent être regardés comme ayant été commis par un attroupement ou rassemblement* ». (CAA Lyon, 1er avril 1993, Société Carfos, n°92LY00622 et N°92LY00623)

« *considérant que les faits ci-dessus décrits sont constitutifs du délit, que s'ils se sont produits alors que la manifestation de Quimper avait pris fin, ils doivent être regardés, eu égard à la qualité de leurs auteurs aussi bien qu'à la nature de l'organisme visé, comme ayant été commis dans le prolongement direct de celle-ci* » (CAA Nantes, 11 avril 2002, caisse régionale d'assurances mutuelles agricoles, n°01NT00927).

Néanmoins les actes en question ne doivent pas avoir été commis plusieurs heures après la dispersion des manifestants et dans le cadre d'u ne action de type commando.

«Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que, dans la soirée du 7 juin 1995, une centaine de personnes se sont regroupées devant le commissariat de police de Noisy-le-Grand à la suite du décès accidentel d'un jeune homme poursuivi par les forces de l'ordre et ont procédé, à l'issue de ce rassemblement, à diverses dégradations avant de se disperser aux alentours de minuit; ***qu'un second rassemblement a eu lieu le lendemain de 19 heures à 20 heures 30.....; que quelques heures plus tard, dans la nuit du 8 au 9 juin 1995, de nouvelles destructions ont été perpétrées à l'encontre de plusieurs bâtiments publics et à l'instigation d'une vingtaine d'individus;***...*que la circonstance qu'un rassemblement a été organisé le 8 juin en début de soirée, en réaction à l'accident survenu la veille, ne saurait avoir pour effet d'établir la responsabilité de l'Etat,* ***dès lors que les actes de vandalisme ont eu lieu plusieurs heures après la dispersion de la manifestation et ont été le fait d'une vingtaine*** *d'individus agissant par petits groupes de trois ou quatre personnes et de manière organisée....»(CE, 3 mars 2003, Compagnie Générali France assurances, n° 242720).*

- Le critère de la finalité de l'attroupement

L'attroupement ou la manifestation peut avoir été prévu ou être spontané. Les causes de la formation de l'attroupement ou du rassemblement sont indifférentes; il peut s'agir, par exemple, d'une manifestation pour une revendication sociale ou politique, d'un attroupement en réaction à un événement, d'un rassemblement dans le cadre d'un conflit interne entre des groupes sociaux ou économiques (CAA Nantes, 7 février 2002, Société Président Investissement, n° 98NT01047).

La jurisprudence a considérablement évolué sur ce point. Si l'attroupement était initialement lié à une finalité revendicative, cela n'est plus seulement le cas aujourd'hui.

« Il n'y a pas lieu d'assortir la qualification de rassemblement ou attroupement d'une condition finaliste tendant au but revendicatif ou protestataire, alors même qu'existe au sein du groupe une volonté collective » (conclusions du Commissaire du gouvernement Olson, sur CE, 13 décembre 2002, Compagnie d'assurances les Lloyd's de Londres).

L'attroupement peut par exemple être lié à une manifestation sportive *: « Considérant qu'il n'est pas contesté que les dégradations volontaires, ci-dessus décrites, commises en réunion et par violence, sont constitutives d'un délit et que les dommages matériels subis par les véhicules sont en relation directe avec le comportement des supporters marseillais et bastiais ; que ces destructions sont le fait de groupes qui, ayant agi dans les derniers moments et immédiatement après une manifestation sportive pendant laquelle de nombreux incidents avaient déjà eu lieu, ont, comme l'ont considéré les premiers juges, le caractère d'attroupements ou de rassemblements au sens des dispositions précitées de l'article L.2216-3 du Code général des collectivités territoriales et sont de nature à engager la responsabilité civile de l'Etat à l'égard de la société Borgo Voyages (CAA Marseille, 20 octobre 2003, Société Borgo Voyages, N° 99MA02354)»*

Ainsi, aujourd'hui même en l'absence de but protestataire des participants, l'attroupement peut être reconnu.

Les agissements de groupes de jeunes qui, massés à l'entrée d'une discothèque dont on leur refusait l'accès, ont commis diverses dégradations , ont été commis au cours d'un attroupement au sens de l'article L.2216-3 du CGCT: *«Considérant qu'il ressort des pièces...que, dans la soirée du 31 décembre 1989 au 1er janvier 1990, des jeunes gens se sont progressivement regroupés devant la discothèque «Le Kiss » à Beaune, dont l'entrée leur avait été refusée par la direction de l'établissement;* ***qu'ils sont restés massés plusieurs heures devant la discothèque en manifestant leur mécontentement; que certains d'entre eux ont réussi à pénétrer dans l'établissement où ils ont procédé à diverses destructions et dégradations;*** *qu'en jugeant que ces actes ne pouvaient être regardés comme le fait d'un attroupement .....la cour administrative d'appel a procédé à une qualification erronée des faits;... » (CE, 13 décembre 2002, Compagnie d'assurances les Lloyd's de Londres,[1] n° 203429).*

Des ouvriers grévistes peuvent aussi être assimilés à un attroupement. Par sa décision en date du 22 avril 1985[2], le Tribunal des Conflits a admis que l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 pouvait permettre d'indemniser les dommages trouvant directement leur origine dans des crimes ou délits commis par des ouvriers en grève occupant leur lieu de travail.

Si les causes de la formation de l'attroupement importent peu, il faut néanmoins écarter les actes délictueux commis par des personnes organisées et réunies pour mener des opérations violentes qualifiables « d'opérations commando » destinées à satisfaire une volonté de représailles ou de vengeance. **Il s'agit alors d'actes de vandalisme, sans autre finalité que celle de piller ou de détruire**. Le critère de la préméditation sera alors nécessairement rempli.

- Le critère de la préméditation

Pour que ce régime puisse d'appliquer il faut que le dommage trouve sa source dans des « *agissements plus ou moins spontanés et inorganisés issus de mouvements de foule* » (Conclusions du commissaire du gouvernement, L.Carbonnier, TC 15 janvier 1990, Chambouvile et autre c/ Commune de Vallecalle). Il n'y a pas d'attroupement au sens de la loi dès lors que l'on a affaire à des actions « *froidement préméditées et soigneusement mises au point par un petit groupe qui constituent en réalité des opérations commando* » (L.Carbonnier, concl. préc).

---

[1] CF. AJDA décembre 2002 p. 1467

[2] Commissaire de la République du département des Yvelines c/Tribunal de grande instance de Versailles Sté Transauto Stur S.A Gefco c/Etat.

Le caractère prémédité de l'opération est pris en compte par la jurisprudence

- *« Ces actes, eu égard notamment à leur caractère prémédité, n'avaient pas été commis par un attroupement ou un rassemblement au sens et pour l'application des dispositions précitées » (CE, 26 mars 2004, Societe BV Exportslachterij Apeldoorn Esa, n°248623).*

- *«Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, le 17 décembre 1984, vers 5 heures 40, des salariés de la société «Vielle Montagne », en conflit avec la direction de l'entreprise, ont pénétré en groupe sur la voie ferrée à proximité de la gare de Viviez-Decazeville, saboté des rails et provoqués le déraillement de trois wagons; qu'après avoir relevé que ces agissements avaient été perpétrés avec le concours de plusieurs centaines de personnes dans le cadre d'une action collective destinée à défendre des revendications professionnelles, la cour a estimé qu'en raison notamment du caractère prémédité de cette action, les dommages en résultant ne pouvaient être regardés comme la conséquence d'un rassemblement ou d'un attroupement au sens de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983; qu'elle a ainsi donné aux faits qui lui étaient soumis une qualification juridique erronée; considérant qu'il résulte de ce qui précède que la SNCF est fondée à demander l'annulation de l'arrêt du 29 octobre 1999 de la cour administrative d'appel de Paris» (CE, 15 juin 2001, SNCF, n° 215435).*

- *«Considérant qu'il résulte de l'instruction que, le 2 juillet 1992,* ***un groupe de deux cents agriculteurs*** *s'est rendu à bord de véhicules au marché d'intérêt national de Cavaillon où il s'est livré à des exactions dont le déchargement et la destruction de plusieurs tonnes de fruits d'importation; que lesdits individus se sont ensuite rendus au siège de plusieurs sociétés de commercialisation de fruits et légumes dont la société Gondolofruit; qu'au cours de cette action,ils ont saccagé et incendié les locaux de cette société, dont des chambres froides...; que* ***ces exactions qui sont le fait d'un groupe menant une action préméditée en vue de la destruction des marchandises et des installations de sociétés importatrices de fruits et légumes ne peuvent être regardées comme commises par un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions législatives précitées, alors même qu'elles ont été perpétrées par un nombre important de personnes et ont eu lieu dans le cadre d'un mouvement national de revendications d'agriculteurs;...*** *» (CAA Marseille, 5 juillet 2001 Société Agrunor, n° 98MA00841).*

C'est seulement en cas d'absence de préméditation de l'action délictueuse que la responsabilité de l'Etat pourra être engagée :

- *«Considérant que dans la nuit du 27 mars 1994 un groupe de personnes se réclamant de l'ex-FLNC a été appréhendé et placé en garde à vue durant trois jours....; que durant cette période, des sympathisants acquis à leur cause* ***ont organisé des manifestations****...; qu'au cours de la nuit du 30 au 31 mars 1994, la ville d'Ajaccio a été le théâtre d'actes d'une extrême violence....;* ***que dans ce contexte, l'agence de la banque.....était partiellement détruite*** *par un incendie provoqué par le jet...d'un objet incendiaire;* ***Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que les détériorations de l'agence bancaire, dont le ou les auteurs n'ont pas été identifiés, résultent d'une action concertée et préméditée, perpétrée soit de manière isolée, soit indépendamment de la manifestation; que, par suite, ces dommages qui ont un lien direct avec une manifestation qui a dégénéré*** *ouvrent droit à réparation ...* » (CAA Marseille, 28 septembre 2000, Compagnie d'assurances Axa courtage Iard, n° 97MA05379).

- Le critère du lien avec une manifestation

Ce n'est pas parce que les auteurs des dommages ont profité d'un contexte revendicatif pour commettre leurs exactions, que la notion d'attroupement va être reconnue par le juge.

- *« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le 2 juillet 1992, une centaine d'agriculteurs se sont rendus, à bord de véhicules, au marché d'intérêt national de Cavaillon où il sont saccagé les locaux et installations de plusieurs sociétés importatrices de fruits et légumes et rendu impropres à la consommation leurs stocks de marchandises; qu'au cours de cette action ils ont incendié trois chambres froides appartenant à la société EFIC, que ces exactions, qui sont le fait d'un groupe*

menant une action préméditée en vue de la destruction des marchandises et des installations de sociétés importatrices de fruits et légumes, ne peuvent être regardées comme commises par un attroupement ou un rassemblement au sens de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, alors même qu'elles ont été perpétrées par un nombre important de personnes et ont eu lieu à l'occasion d'une journée de manifestation de certains syndicats agricoles, que par suite, les dommages subis par la société EFIC ne sont pas au nombre de ceux qui peuvent ouvrir droit à réparation au titre de ce texte » (CAA Marseille, 26 octobre 2000, Compagnie Rhin et Moselle Assurances, n°97MA00741)

- *«Considérant qu'il résulte de l'instruction que, le 30 juillet 1993 vers 5 heures 30, **un groupe d'une dizaine de personnes a, par surprise** et sans qu'il ait pu y être fait obstacle, déversé sur le sol les cargaisons de vin en provenance d'Espagne contenues dans les citernes de deux camions..., **que les auteurs de ces actions se sont enfuis immédiatement après et n'ont pu être identifiés; ....considérant qu'alors même que ce délit de détérioration d'objet mobilier appartenant à autrui aurait été perpétré dans le cadre d'une action concertée, à une période où s'était développé un fort mouvement de contestation des importations de vins étrangers par les viticulteurs, et avec le concours de plusieurs personnes, les circonstances dans lesquelles il a été commis ne permettent pas de le regarder comme étant la conséquence d'un attroupement ou d'un rassemblement au sens de l'article L. 2216-3 du CGCT; qu'en particulier, il ne peut être tenu pour établi qu'il serait indissociable de la manifestation des viticulteurs du département qui s'était déroulée la veille dans une autre commune;...** »(CAA Nantes, 22 novembre 2001, Société Axa Global Risks et SA des transports Veynat ,n° 97NT01128-97NT01237).*

« Que ces exactions qui sont le fait d'un groupe menant une action préméditée en vue de la destruction des marchandises et des installations de sociétés importatrices de fruits et légumes ne peuvent être regardées comme commises par un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions législatives précitées, alors même qu'elles ont été perpétrées par un nombre important de personnes et ont lieu dans le cadre d'un mouvement national de revendications d'agriculteurs». (CAA Marseille, 5 juillet 2001, SOCIETE AGRUNOR, n°98MA00841).

1-3-2 La commission d'un crime ou d'un délit

Pour que le régime issu de l'article L.2216-3 du CGCT puisse s'appliquer, un crime ou d'un délit au sens pénal du terme doit avoir eu lieu.

Par exemple, n'est pas constitutive d'un délit la tentative de lycéens de pénétrer par la force à l'intérieur d'un établissement à l'occasion d'une manifestation lycéenne, dès lors qu'aucun délit n'a été relevé dans le procès-verbal de police dressé le jour même et qu'aucune plainte n'a été déposée par la direction du lycée. Les dommages consécutifs à cette manifestation, en l'espèce l'effondrement d'une balustrade ayant blessé un mineur, ne sont par suite pas de nature à engager la responsabilité de l'Etat (CE, 19 mai 2000, Région Languedoc-Roussillon, n°203546).

En outre, sont exclus du dispositif de l'article L. 2216-3 du CGCT les dommages qui résultent d'actes qui sont pénalement qualifiables de contraventions.

Seuls les dommages résultant d'actes qualifiables pénalement de crime ou de délit peuvent être pris en compte.

On notera que le régime spécifique de l'article L. 2216-3 du CGCT voulu par le législateur a l'effet inhabituel, et exceptionnel dans l'ordre juridique, de laisser au juge administratif le soin de déterminer si l'acte dommageable est constitutif d'un crime ou d'un délit au sens pénal.

Si, fort heureusement, il ne semble pas que des crimes aient été perpétrés dans le cadre d'attroupements au sens de l'article L. 2216-3 du CGCT, des délits sont parfois commis.

Une liste exhaustive des délits susceptibles d'être commis ne saurait être dressée. Toutefois, les indications ci-dessous peuvent être données s'agissant des délits le plus souvent discutés dans les affaires relatives aux attroupements.

- **Les délits de dégradation d'un bien** appartenant à autrui ou à une personne publique ou chargée d'une mission de service public (articles 322-1 et 322-2 du code pénal)

Ce sont les délits les plus couramment rencontrés, lorsqu'il est avéré que des manifestants ont endommagé des biens d'autrui, qu'ils soient immobiliers ou mobiliers. Par exemple : des manifestants ayant endommagé une lisse de barrière et deux panneaux de télépéage (TA Paris, 3 mai 2002, SANEF, n° 9708286/4).

Relèvent des dispositions des articles 322-1 et 322-2 du code pénal, les hypothèses où des biens ont été maculés de peinture sans qu'il soit possible de l'enlever facilement sans risque de détériorer le support (CE, 6 décembre 1999, Ouizille, n°192795).

- **Le délit d'entrave ou de gêne à la circulation** : article L. 412-1 du code de la route (anciennement L. 7 du code de la route)

Le délit d'entrave ou de gêne à la circulation est constitué s'il est avéré que les dommages dont se plaint le demandeur résultent directement d'une entrave intentionnelle au trafic, ayant entraîné **l'arrêt de la circulation** ou empêché totalement l'accès à un lieu déterminé :

*-«Considérant...que les manifestants,...à bord d'environ 400 tracteurs et une vingtaine de camions, ont déversé des tonnes de pommes de terre sur les voies publiques, **empêchant ainsi toute circulation automobile pendant plusieurs heures;** que ces faits, perpétrés intentionnellement dans le but d'attirer l'attention des pouvoirs publics, constituent, contrairement à ce que soutient le ministre, un délit prévu et réprimé comme délit d'entrave à la circulation par l'article L. 7 du code de la route... » (CAA Nantes, 3 mai 1995, n°94NT00279),*

-« Considérant qu'au cours d'une importante manifestation d'agriculteurs qui s'est déroulée le 19 juin 1992 dans la ville de Roscoff, les participants, qu'accompagnaient de nombreux véhicules, ont déversé dans les rues de l'agglomération plusieurs centaines de tonnes de pommes de terre, rendant ainsi impossible toute circulation automobile et commettant en outre diverses déprédations sur les panneaux de signalisation ;
Considérant que de tels agissements, commis à force ouverte, au cours d'une manifestation, constituaient des entraves à la circulation au sens des dispositions de l'article L. 7 précité du code de la route » (CE, 18 novembre 1998, COMMUNE DE ROSCOFF, N° 173183)

*- Considérant... qu'un groupe d'environ deux cents agriculteurs....**ont bloqué les accès au centre commercial** ....en y déversant de la terre et des gravats ainsi qu'en formant des barrages au moyen des chariots mis à la disposition de la clientèle; que seuls quelques clients ont pu, dans la matinée, accéder au centre commercial avant que la direction prenne la décision de fermer celui-ci en début d'après-midi, **les barrages étant devenus infranchissables...;** » (CAA Nantes, 28 décembre 2001, n° 98NT02313).*

En revanche, le délit d'entrave à la circulation n'est pas constitué si les véhicules ont pu circuler malgré l'entrave intentionnelle et même si la circulation est réduite sur une voie au lieu de plusieurs.

Par ailleurs, le fait pour des manifestants d'empêcher la perception des péages n'est pas constitutif du délit d'entrave à la circulation : *«Considérant qu'il résulte de l'instruction que si les manifestants ont empêché la perception du péage dû par les automobilistes, ce fait, qui n'est qualifié de délit par aucun texte, n'a pas entravé ou gêné la circulation dès lors que le passage des péages entraîne par lui-même un ralentissement, voire un arrêt, des véhicules;» (CAA Paris, 27 novembre 1997, S.A Cofiroute, n° 96PA00387).*

- **<u>Le délit d'usage de menaces ou de violences contre un dépositaire de l'autorité publique</u>** (article 433-3 du code pénal).

Il est parfois invoqué dans le cas de manifestation à des postes de péages autoroutiers.

Ce délit n'est généralement pas retenu, notamment lorsque le juge constate que la manifestation s'est déroulée dans le calme. Toutefois, il peut être établi dans le cas où les agents chargés des péages ont été soumis à une forte pression exercée par un nombre important de personnes et qu'ils ont cessé leur activité de crainte des intimidations exercées à leur encontre (TA Paris, 27 mars 2002, SANEF, n° 9708406/4).

- **<u>Le délit d'entrave, à l'aide de menaces, coups, violences ou voies de fait au libre exercice du travail</u>** (article 431-1 du code pénal)

Pour que ce délit soit constitué, il faut que le libre exercice du travail soit empêché par des menaces ou par des coups, des violences.

Le délit de l'article 431-1 du code pénal n'est donc généralement pas établi, la simple impossibilité d'exercer son travail du fait de la présence des manifestants n'étant pas constitutive du délit : «*Considérant que si les manifestants ont mis matériellement les préposés aux péages dans l'impossibilité de percevoir les redevances auprès des usagers de l'autoroute,* ***il n'est pas établi qu'ils auraient porté atteinte au libre exercice du travail de ces préposés à l'aide de menaces, coups, violences ou voies de fait****; que, par suite, leurs agissements ne peuvent être regardés comme constitutifs du délit prévu à l'article 431-1 précité ... » (CAA Lyon, 22 mai 2003, société des autoroutes Rhin-Rhône, N° 98LY01558).*

- **<u>Le délit de manifestation non déclarée</u>** (article 431-9 du code pénal – article 1er du décret du 23 octobre 1935 portant réglementation des mesures relatives au renforcement du maintien de l'ordre public)

A la lumière de la jurisprudence, il s'avère que ce délit ne peut valablement être invoqué, soit parce que le juge administratif considère que les attroupements et les rassemblements de l'article L. 2216-3 du CGCT ne sont pas, par nature, des manifestations organisées (TA Paris, 3 mai 2002, Sanef, n° 9708286/4), ce qui exclut de facto le délit de manifestation non déclarée, soit parce que le juge relève que «*le délit réprimé par ces dispositions ne peut être retenu qu'à l'encontre des seules personnes ayant participé à l'organisation de la manifestation non déclarée ou interdite, et non à l'encontre de l'ensemble de celles qui se sont présentées au rassemblement ou ont formé l'attroupement;.. »(CAA Lyon, 22 mai 2003, société des autoroutes Rhin-Rhône, N° 98LY01558).*

- **<u>Les infractions à la police des chemins de fer</u>**

Certaines infractions spécifiques au domaine ferroviaire sont prévues par les dispositions combinées de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer et de l'article 73 du décret portant règlement d'administration pour la police, la sûreté et l'exploitation de voies ferrées d'intérêt général.

Traditionnellement, les infractions relatives à l'intégrité des voies ferrées et à la circulation des trains étaient considérées comme des contraventions. Elles ne devaient donc pas donner lieu à l'application de l'article L. 2216-3 du CGCT, sauf en cas de récidive (les infractions commises devenant des délits).

La jurisprudence est évolutive en la matière et reconnaît désormais la possibilité de délit en cas d'emprise ferroviaire :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le 2 décembre 1993, lors d'une manifestation d'étudiants s'étant déroulée à Poitiers, 300 d'entre eux ont occupé les voies ferrées durant environ 45 minutes ; que, compte-tenu des circonstances de l'espèce, ces faits ont été constitutifs du délit, commis à force ouverte, d'entrave à la circulation des trains prévu et réprimé par les dispositions de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1845 et l'article 73 du décret du 22 mars 1942 susvisés ; qu'ils sont de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard de la société nationale des chemins de fer français » (CAA Bordeaux, 18 mars 2004, SNCF, n°00BX01352).

«Considérant que l'occupation des voies, qui doit être regardée comme le fait d'un attroupement ou rassemblement au sens des dispositions précitées, a été constitutive d'un délit d'entrave à la circulation des trains» (CAA Paris, 19 octobre 2004, SNCF, n°01PA02677[1])

Néanmoins, cette jurisprudence récente de deux cours administratives d'appel n'ayant pas encore été confirmée par le Conseil d'Etat, il sera prudent de continuer à considérer cette infraction comme une simple contravention et donc de refuser de satisfaire les demandes d'indemnisation consécutives aux emprises ferroviaires.

1-3-3 Violence ou force ouverte

Le crime ou le délit doit avoir été commis par violence ou à force ouverte.

Par «violence», on entend l'emploi illégal de la force. La «force ouverte», quant à elle, est une force prête à s'exercer mais qui ne rencontre pas la résistance qui en ferait la violence. Il n'est nullement nécessaire que l'attroupement ou le rassemblement ait rencontré une résistance qu'il aurait tenté de briser par la force. Le seul fait d'avoir une attitude illicite source de dommages constitue l'état de force ouverte.
Ont, par exemple, été considéré comme commis à force ouverte ou violence :

- Un incendie et bris de vitrine accompagnés de vol (Cass 1ère Ch.civil, 20/01/1987, Ville de Vierzai)
- Des dégradations multiples consistant notamment à souiller des wagons de la SNCF de graffitis (CA Dijon, 10/09/1986, Etat c/ Unopex et SNCF).

Ainsi, la constatation qu'un crime ou un délit a été commis à force ouverte ou par violence ne paraît pas devoir soulever de problème particulier.

Il peut cependant se trouver des situations moins évidentes. C'est notamment le cas pour l'occupation pacifique du lieu de travail par des ouvriers grévistes. La jurisprudence est à cet égard constante : c'est un état de force ouverte ouvrant droit à réparation sur le fondement de la loi de 1983.

« Considérant que (...) l'occupation des locaux de travail constitue en elle-même un délit commis à force ouverte. » (CAA Nantes, 9 novembre 1994, Compagnie assurances générales de Frances, Société Alsthom et Société Sedgwick, n° 92NT00419-92NT00480).

1-3-4 Un préjudice direct et certain

Le préjudice doit être certain. Il ne doit pas être éventuel ou hypothétique.

Par ailleurs, le préjudice doit être direct. Il doit donc y avoir un lien de causalité direct entre le dommage allégué et le délit ou le crime commis à force ouverte ou par violence lors d'un attroupement ou d'un rassemblement précisément identifié.

---

[1] Cf. P.Trouilly, Le délit d'entrave à la circulation des trains in AJDA, 17 janvier 2005, p.83-84

Il appartient au demandeur d'apporter la preuve de ce caractère direct et certain :

« Considérant que lors des émeutes qui ont eu lieu à Vaulx-en-Velin en octobre 1990, le commerce de négoce d'articles de sport que Mme Pradier exploitait a été détruit (...) elle ne démontre pas que les émeutes qui ont eu lieu en octobre 1990 soient la cause directe de ces pertes d'exploitation » (CAA Lyon, 5 mars 1998, Mme Pradier, n°96LY01161)

- « *Considérant que ce préjudice (...) ne peut en revanche être regardé comme lié directement et précisément aux délits constatés lors des émeutes en centre-ville de Papeete et à l'aéroport de Faa'a; que dans ces conditions, l'Etat n'est pas responsable desdits dommages sur le fondement des dispositions précitées de la loi du 7 janvier 1983* » (CAA Paris, 30 novembre 1999, Société Bora-Bora Moana Beach Parkroyal, n°98PA03111)

- « *Considérant que la société Frutas Esther, qui assurait le transport d'une cargaison de fruits, produit un récépissé de déclaration faite auprès de la gendarmerie le 2 juillet 1992 et une attestation du maire du Pouzin établie le 7 juillet 1992 selon lesquels le conducteur du camion immatriculé UHN 521 a été immobilisé par les transporteurs routiers en grève sur la commune de Pouzin en Ardèche à partir du 1er juillet 1992; que ces documents suffisent à établir que le camion de la société Frutas Esther a été bloqué du 1er au 7 juillet 1992;* ***que, toutefois, si la société requérante demande à être indemnisée du préjudice que lui a causé l'immobilisation prolongée du camion, elle n'établit pas par les seules factures produites et en l'absence notamment de tout document attestant de l'état de la cargaison au moment de la livraison, que ladite cargaison a subi des dommages résultant de manière directe et certaine des délits d'obstacles à la circulation commis par les transporteurs routiers;*** *» (CAA Lyon, 28 juin 2001, Société Frutas Esther n° 97LY02872).*

« Considérant, d'une part, qu'il est constant que ***les rassemblements de poids lourds organisés par les transporteurs routiers sur certains des principaux axes routiers du pays, pendant la période couvrant la dernière semaine de juin et la décade de juillet 1992, ont gravement perturbé la circulation automobile sur une grande partie du réseau pendant plusieurs jours;....****considérant qu'en l'espèce, il résulte de l'instruction que* ***la société Georges Helfer était à l'époque considérée, par son activité de commercialisation de fruits et légumes, une utilisatrice du réseau routier français, qu'elle établit avoir subi dans son activité de livraison de denrées périssables des préjudices directs du fait du blocage de camions de*** *fruits et légumes par les barrages routiers établis à proximité des villes d'Avignon et de Cavaillon... » (CAA Paris, 11 décembre 2001, Société Axa global risks, n° 97PA02916).*

Dans le cas des barrages routiers, la responsabilité ne sera pas engagée si le requérant ne fait qu'évoquer une situation générale de blocage du réseau routier, sans établir de lien entre le préjudice allégué qui identifie clairement les biens empêchés de circuler et un barrage bien identifiable.

Ainsi, est débouté la requérante qui «*se borne à faire état d'une situation générale de blocage ayant affecté le réseau routier et autoroutier national sans établir de lien direct avec un crime ou un délit déterminé ni avec un rassemblement ou un attroupement précisément identifié*» (CE, 8 juillet 2002, Société Gefco n° 217518), ou qui, si elle «*soutient que le blocage des voies routières lui a causé un préjudice, résultant des difficultés qu'ont rencontrées ses usines dans l'acheminement de leurs productions vers d'autres pays européens, comme dans leur propre approvisionnement à partir d'usines situées dans ces pays, elle n'apporte pas la preuve d'actions précises de la part des manifestants ayant bloqué ces flux*; » (TA Paris, 2 mai 2003, Société Ford France n° 9804376/4).

1-3-5 La responsabilité de la victime

Il est commun à tout régime de responsabilité que la faute de la victime est susceptible d'exonérer, totalement ou partiellement, le responsable des dommages.

Il appartient à la partie qui invoque la faute de la victime d'en apporter la preuve : « *Considérant qu'il résulte de l'instruction que le dommage commercial invoqué par l'Union France Limousin est la conséquence directe et certaine du délit d'obstacle à la circulation commis par les manifestants à Laiz; que si le préfet de l'Ain allègue, d'une part, qu'en ne sollicitant ni les forces de police ni la justice pour recouvrer son droit à circuler sans entrave sur le réseau routier, la société Antoine International aurait commis une faute de nature à l'exonérer de sa responsabilité, le Préfet n'établit pas qu'en s'abstenant de requérir les forces de l'ordre le transporteur aurait joué un rôle actif dans la manifestation ni qu'il aurait manqué de prudence; que si le préfet allègue, d'autre part, que l'attitude du transporteur était équivoque et qu'il n'a pas apporté la preuve qu'il ne faisait pas partie des manifestants, le préfet n'apporte aucun élément de nature à laisser supposer que le transporteur se soit rallié aux manifestants, qu'aucune faute ne peut donc être reprochée à la société Antoine International* » (TA Lyon, 28 mai 1996, Union France Limousin).

➢ La faute de la victime doit être en rapport avec l'attroupement

Pour que la faute de la victime puisse être prise en compte pour diminuer la part de la responsabilité de l'Etat du fait de l'article L. 2216-3 du CGCT, il faut que la faute ait un rapport avec l'attroupement.

Ainsi, le fait qu'une société victime d'un attroupement n'ait pas respecté la législation de l'urbanisme et celle des installations classées pour l'implantation de ses installations et la poursuite de son exploitation n'est pas de nature à exonérer l'Etat de la responsabilité qui lui incombe en vertu de l'article L. 2216-3 du CGCT (CE, 21 février 1996, SARL « Œufs B.B », n°142883).

Le simple fait de participer à une manifestation ne pouvant en soi être fautif, la personne qui a participé à une manifestation peut, dans le cas où elle a été blessée, rechercher la responsabilité de l'Etat sur le fondement de l'article L. 2216 -3 du CGCT.

Néanmoins, une victime qui participant à une manifestation non autorisée (au mépris des consignes de prudence qui avaient été données et en dépit des sommations des forces de l'ordre) se rend au devant des forces de police occupées à dégager la rue par l'envoi de grenades lacrymogènes, commet alors une faute de nature à exonérer la responsabilité de la commune (Cour de Cassation, Ch civile 2, 4 mai 1983, n°82-11692).

➢ La reconnaissance de l'acte ou du comportement fautif de la victime

La faute de la victime peut résulter d'un acte ou d'un comportement fautif. En d'autres termes il peut s'agir d'une imprudence ou d'une attitude fautive.

« *La faute de la victime est constituée soit lorsqu'elle a elle-même participé à l'attroupement ou au rassemblement, soit lorsqu'elle n'a pris aucune précaution pour éviter les troubles dont elle a été victime ou qu'elle a manqué de prudence* » (Conclusions du Commissaire du gouvernement Michel, sur CAA Douai, 26 février 2002, Société A.I.G Europe, n°99DA00631).

- Le manifestant qui s'était maintenu sur les lieux de l'attroupement et qui a ramassé une grenade dégoupillée a commis une faute de nature à exonérer totalement l'Etat de sa responsabilité (CAA Bordeaux, 13 décembre 1999, M. Dal, n°96BX00562).

- La responsabilité de l'Etat a été fixée à hauteur de 50 % dans l'affaire où «*les manifestations violentes qui se sont déroulées à Papeete le 23 octobre 1987, et à l'occasion desquelles M. Tefau s'est trouvé grièvement blessé par une grenade lacrymogène lancée par les forces de l'ordre, sont de nature à engager à son égard la responsabilité de l'Etat; considérant toutefois qu'en demeurant près du pont de Motu Uta alors qu'il avait vu l'incendie qui sévissait dans cette zone et le caractère violent que prenaient les événements, et en se trouvant ainsi mêlé aux manifestants alors que, après les sommations d'usage, les forces de l'ordre procédaientà des*

tirs de grenades lacrymogènes, M. Tefau a commis une imprudence de nature à exonérer l'Etat de sa responsabilité à hauteur de 50 % » (CAA Paris, 31 octobre 1991, M. Tefau n° 89PA02791).

- *«**Considérant toutefois qu'en ne prévoyant pas une organisation adaptée aux capacités d'accueil de la discothèque et en contribuant par son attitude au déclenchement des incidents à l'origine des dommages causés à son établissement, le directeur de l'établissement «Le Kiss»** a concouru à la réalisation du préjudice subi; que, dans les circonstances de l'espèce, il sera fait une juste appréciation de la part de responsabilité qui doit être laissée à la charge de l'Etat en limitant la condamnation de celui-ci au quart de la réparation des conséquences dommageables de l'attroupement; » (CE, 13 décembre 2002, Compagnie d'assurances les Lloyd's de Londres, n° 203429).*

Ainsi, la prise en charge peut être partagée entre l'Etat et la victime dans la mesure où elle aurait participé à la réalisation ou à l'aggravation de son préjudice.

II) LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'INDEMNISATION

Il convient d'examiner successivement le traitement amiable (2-1-1) et le traitement contentieux (2-1-2), les éléments ci-dessous étant applicables, quel que soit le fondement de la responsabilité.

2-1 LE TRAITEMENT AMIABLE

Conformément aux instructions de la circulaire du Premier Ministre du 6 février 1995 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits (J.O du 15 février 1995 p. 2518), il convient de s'efforcer de régler les litiges, notamment indemnitaires, au moyen de la transaction.

Vous voudrez donc bien vous reporter aux instructions de la circulaire précitée.

S'agissant plus spécifiquement des demandes d'indemnisation relatives aux dommages résultant d'attroupements ou de rassemblements, j'apporterai les précisions suivantes relatives à la compétence préfectorale (2-1-1), au demandeur (2-1-2), au préjudice et au montant indemnisable (2-1-3) et à la décision préfectorale relative à la demande d'indemnisation (2-1-4).

2-1-1 La compétence du préfet

Vous êtes territorialement compétent pour instruire les demandes d'indemnisation relatives aux dommages survenus du fait d'attroupements ou de rassemblements dans votre département.

Si le demandeur argue de plusieurs dommages dont les faits générateurs se sont produits dans plusieurs départements (exemple : des dommages résultant de barrages routiers), il convient qu'il présente une demande à chacun des préfets territorialement compétents, en identifiant clairement chaque dommage et en établissant le lien direct de celui-ci avec un attroupement ou un rassemblement clairement défini.

Dans l'hypothèse où l'attroupement ou le rassemblement à l'origine du dommage s'est tenu simultanément sur le territoire de plusieurs départements (exemple : barrage routier installé sur une autoroute à la jonction de deux départements), il revient au préfet du lieu de résidence du demandeur, si celui-ci est une personne physique, ou du siège social s'il s'agit d'une personne morale, d'instruire la demande.

En outre, je vous rappelle qu'il est sans importance que l'attroupement se soit formé dans un lieu public ou privé.

2-1-2 Le demandeur

2-1-2-1 Personne physique ou morale

Ce régime de responsabilité du fait des attroupements peut bénéficier à toutes catégories de victimes :

- Tiers lésé dans leurs personnes ou dans leurs biens

- Personne ayant participé à l'attroupement
- Collectivité Territoriale (CE, 18 novembre 1998, Commune de Roscoff)

Ainsi, la demande d'indemnisation peut être déposée aussi bien par une personne physique que par une personne morale (SA, SARL, compagnie d'assurance...)

La nationalité du demandeur est indifférente. Cependant, ne peuvent être pris en compte que les dommages résultant d'attroupements ou de rassemblements ayant eu lieu sur le territoire français.

2-1-2-2 Demande et accusé de réception

La demande doit être rédigée en français. En effet, aux termes de l'article 2 modifié de la Constitution du 4 octobre 1958, *«Le français est la langue de la République»*. En outre, le principe selon lequel la recevabilité d'un recours est conditionnée par sa rédaction en langue française (CE, 22 novembre 1985, M. Quillevère, n°65105) est transposable en matière de recours à amiable.

Vous êtes donc fondés à refuser de prendre en compte une demande d'indemnisation rédigée dans une autre langue que le français et non traduite.

La demande doit être accompagnée des pièces justificatives du dommage (voir point 2-1-3-2).

Conformément aux dispositions de l'article 19 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, la demande doit faire l'objet d'un accusé de réception et doit mentionner les voies et délais de recours.

2-1-2-3 La prescription quadriennale

En vertu de l'article 1er de la loi n° 68-1250 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics (J.O 3 janvier 1969), les créances dues par l'Etat sont prescrites si elles n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis.

Une demande d'indemnisation déposée après le délai ci-dessus n'est donc pas recevable, sauf interruption de la prescription quadriennale dans les conditions prévues à l'article 2 de la loi susmentionnée et auxquelles vous vous reporterez, le cas échéant.

2-1-2-4 L'assuré et l'assureur

- Le demandeur peut être assuré pour les dommages allégués.
  Il convient donc, afin d'éviter qu'il ne soit indemnisé deux fois pour le même dommage, de l'inviter à produire la preuve, par tous moyens, que le dommage dont il demande réparation n'est pas susceptible d'être pris en charge par son assureur.

  Toutefois, la victime du dommage qui a bénéficié d'une indemnité d'assurance peut solliciter la prise en charge par l'Etat de la partie éventuelle du dommage non indemnisée par l'assureur, le plus souvent dénommée franchise.

- Le demandeur peut être l'assureur de la victime des dommages.
  En effet, en application de l'article L. 121-12 du code des assurances, les compagnies d'assurance sont fondées à exercer l'action subrogatoire à raison des sommes qu'elles ont versées à leurs assurés.

L'assureur doit joindre à la demande d'indemnisation qu'il vous adresse la quittance subrogatoire délivrée par son assuré et aux termes de laquelle ce dernier subroge l'assureur dans ses créances résultant du dommage indem nisé.

Cependant, comme le souligne la jurisprudence , l'action subrogatoire de l'assureur n'est recevable que dans la limite maximum des sommes qu'il a versées à l'assuré et qui sont mentionnées dans la quittance subrogatoire (CAA Douai, 13 novembre 2001, Compagnie d'assurance Gan, n° 98DA00004).

2-1-3 Le préjudice et le montant indemnisable

On examinera ici :
- la nature du préjudice
- les éléments justificatifs du préjudice
- l'évaluation du montant du préjudice

2-1-3-1 Nature du préjudice

Le préjudice peut être de toute nature.

C'est ce qu'a indiqué le Conseil d'Etat dans un avis portant sur l'application de l'article L. 2216-3 du CGGT, mais qui est transposable à toute demande d'indemnisation relative aux dommages provoqués par un attroupement ou un rassemblement (CE Assemblée, avis, 6 avril 1990, Cofiroute, n°112.497, p. 95 au recueil Lebon).

Par ailleurs, les dommages causés par les forces de l'ordre et qui découlent de leur mission sont indemnisables à l'instar de ceux causés par les participants à l'attroupement : « *considérant que, contrairement à ce que soutient le ministre, ces dispositions visent non seulement les dommages causés directement par les auteurs desdits crimes ou délits, mais encore ceux que peuvent entraîner les mesures prises par l'autorité publique pour le rétablissement de l'ordre, y compris dans les cas où la victime ayant la qualité de manifestant a, par son propre fait, concouru à la réalisation du dommage dont elle demande réparation* » (CAA Bordeaux, 13 décembre 1999, M.Dal, n°96BX00562).

Le dommage peut être corporel, matériel ou commercial. En revanche, compte tenu des circonstances à l'origine des dommages, le préjudice moral ne semble pas, a priori, pouvoir être admis, sauf en cas de dommage corporel grave.

Dans la très grande majorité des cas, les préjudices invoqués sont matériels ou commerciaux.

Le préjudice matériel peut consister en la dégradation de biens, mobiliers ou immobiliers, en la destruction, la perte ou le vol de marchandises etc.

Le préjudice commercial peut consister notamment en :
- Un accroissement de dépenses d'exploitation (par exemple en cas de surcoût de main-d'œuvre pour rattrapage de la production)
- Une perte de recettes d'exploitation due par exemple à l'annulation d'une commande
- Des frais supplémentaires de repas ou de gîte pour les routiers bloqués par un barrage

Il doit s'agir de dépenses ou de pertes liées directement à l'attroupement, et non de dépenses qui auraient été engagées de toute façon (exemple : frais de repas ou de gîte courants pour les jours normalement travaillés) ou de pertes liées à la conjoncture ou à des causes sans lien direct avec l'attroupement.

Les frais supplémentaires d'exploitation tels que les frais de constitution du dossier d'indemnisation, les frais d'huissier ou d'expert peuvent être pris en compte à la condition qu'ils soient directement liés à la demande d'indemnisation. A contrario, les frais et honoraires que l'entreprise aurait exposé de toute manière (par exemple frais de gardiennage des locaux; frais d'avocat devant le juge judiciaire pour obtenir l'expulsion de personnes occupant une usine) ne sont pas à prendre en compte dans l'évaluation du préjudice.

En revanche, la demande d'indemnisation devant être rédigée en français (voir supra 2 -1-2-1), les frais de traduction en langue française de la demande et de ses pièces justificatives doivent être pris en charge dans l'évaluation totale du préjudice.

2-1-3-2 Les éléments justificatifs du préjudice

La demande d'indemnisation que vous adresse la victime doit être accompagnée de toutes les pièces justificatives de nature à établir le bien fondé de sa demande, notamment la réalité du dommage et les circonstances de celui -ci.

La demande d'indemnisation doit être chiffrée, justificatifs à l'appui. Si elle est présentée par un ressortissant étranger, elle peut être libellée en devises, mais elle doit indiquer le montant converti en euros, au taux officiellement en vigueur au jour de la demande.

Si les justifications que vous jugez nécessaires à l'examen de la demande ne sont pas jointes, il faut demander à l'intéressé de les produire. Tout document dont l'authenticité paraît contestable, ou dont la date est invérifiable, doit être considéré comme non probant.

A titre indicatif, les documents suivants peuvent être exigés :

- en cas de détérioration de véhicules : devis ou factures de réparation
- en cas de destruction ou de vol de marchandises : état des marchandises, factures d'achat, derniers inventaires avant la manifestation, attestation des services vétérinaires, rapport d'huissier
- en cas de perte d'exploitation : bilan, documents comptables
- en cas d'annulation de commande, tout document attestant de l'annulation de la commande et portant une date corroborée par tout moyen de transmission faisant date (télécopie, envoi postal en recommandé...)
- en cas de blocage d'un camion dans un barrage, production d'un disque tachygraphe que vous ferez expertiser par les services déconcentrés de l'Etat compétents (DDE, DRIRE, DDSP ou DDTE)
- en cas de frais supplémentaires de gîte et de couvert pour des chauffeurs routiers bloqués dans un barrage, les factures correspondantes
- en cas de dommages corporels : le certificat médical d'origine des blessures et une lettre donnant l'accord pour être examiné à l'amiable par le médecin expert de l'administration

Le cas échéant, il convient de demander également la production des documents relatifs à l'assureur ou à l'assuré (voir supra 2-1-2-4).

Il vous appartient de vérifier l'exactitude matérielle des faits à l'origine du dommage. A cet effet, il convient de demander aux services de police ou de gendarmerie un rapport administratif détaillé relatif aux faits concernés. Si nécessaire, vous pouvez solliciter le Parquet afin qu'il autorise, dans les conditions prévues à l'article R. 156 du code de procédure pénale, la communication de pièces afférentes à une procédure judiciaire définitive ou classée sans suite.

La victime n'est pas obligée d'avoir porté plainte et cette formalité n'est pas exigible de sa part. En revanche, si une plainte a été déposée, il est utile que vous en ayez communication.

Les articles de presse peuvent constituer un complément d'information utile, notamment en cas d'absence de rapport de police sur l'attroupement en question.

2-1-3-3 L'évaluation du préjudice et le montant indemnisable

Il importe évidemment d'examiner si la responsabilité de l'Etat est engagée (voir supra 1) avant de se prononcer sur le montant du préjudice et évaluer celui -ci.

En outre, je vous rappelle que l'indemnité ne peut pas réparer plus que le préjudice subi , en vertu du principe selon lequel l'Etat ne peut être condamné à payer plus qu'il ne doit[1]. En conséquence, vous veillerez à pratiquer des abattements pour vétusté et à déduire les sommes déjà versées à la victime.

➢ L'expertise

Pour évaluer le préjudice, il peut être opportun de recourir à l'avis d'un expert, en particulier si le montant du dommage est élevé. Chaque fois que cela est possible, il convient que vous vous adressiez de préférence aux services déconcentrés de l'Etat dont les fonctionnaires peuvent vous donner un avis qualifié sur l'évaluation du préjudice allégué.

Ce n'est que dans l'hypothèse où aucun service administratif n'est en mesure de vous donner un avis, qu'il y a lieu de vous adresser à un expert privé.

De même, il est souhaitable que vos services soient représentés, par exemple par un technicien des services de l'équipement, lors des opérations d'expertise effectuées par les compagnies d'assurances.

➢ L'évaluation du préjudice

Il s'agit d'un examen au cas par cas, au vu des éléments spécifiques de la demande. On ne donnera donc ici que quelques indications générales :

* Lorsque le préjudice consiste en la perte de biens (endommagés, détruits, volés...), son évaluation doit correspondre à la valeur hors taxe des biens perdus et non à celle de leur valeur de remplacement.

Ainsi, lorsque le demandeur ne produit que des pièces justificatives de la valeur de remplacement des biens endommagés, il y a lieu d'appliquer systématiquement un coefficient de vétusté, dont le taux est fonction de l'ancienneté et de la nature du bien, mais qui, dans l'hypothèse la plus basse, ne devrait pas, en principe, être inférieur à 10% de la valeur de remplacement.

* Sur l'indemnisation de la perte du fonds de commerce, en cas de destruction d'un local commercial :*« considérant que pour fixer l'indemnisation due par l'Etat à la SARL Pharmacie centrale en raison des dommages causés le 14 mars 1992 à son exploitation commerciale par des événements dont il n'est pas contesté qu'ils entraient dans le champ d'application de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, la cour administrative d'appel de Paris, a, par l'arrêt attaqué, estimé que, si les locaux dans lesquels était exploitée la pharmacie de la requérante avaient été détruits, cette dernière demeurait titulaire de l'autorisation administrative d'ouverture d'une officine, et avait pu, à partir de*

[1] CE, 19 mars 1971, Mergui, n°79962

novembre 1992, reprendre son activité dans un local mis à sa disposition par la commune à proximité des locaux détruits, que dans ces conditions, la cour administrative d'appel a jugé que la société requérante n'était pas fondée à demander à être indemnisée de la perte de son fonds de commerce, qui n'avait pas disparu.
Considérant qu'en ne déduisant pas de la seule disparition du bail commercial relatif aux locaux détruits la disparition corrélative du fonds de commerce de la requérante, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit; qu'en retenant, pour se prononcer sur l'existence de ce fonds après les événements susrappelés, que la requérante qui continuait de détenir l'autorisation administrative d'exercer, disposait, fût-ce de façon précaire, d'un local et conservait une clientèle, la cour administrative d'appel n'a pas non plus commis d'erreur de droit » (CE, 15 mai 2000, SARL Pharmacie Centrale, n°182759)

* S'agissant des véhicules immobilisés, les charges fixes (coût de maintenance, frais d'assurance, coût d'amortissement...) n'ont pas à être indemnisées, sauf si le véhicule a fait l'objet d'une détérioration grave.

* La perte de recettes est indemnisable déduction faite de l'économie de charges (carburant, frais courants...) qui a résulté pour l'entreprise de l'annulation de ses prestations habituelles (TA Caen, 4 janvier 1994, Sarl service maritime Carteret-Jersey, n° 81252-81766).

La perte de recettes peut être prise en compte si le demandeur établit bien la nature de celle-ci et son lien direct avec l'attroupement. Ceci exclut donc en principe les évaluations calculées à l'aide d'un barème arithmétique (ex moyenne du rapport journalier d'un camion de x gabarit), aboutissant à une évaluation invérifiable et sans lien pertinent avec le préjudice allégué.

* L'indemnité versée aux entreprises industrielles ou commerciales doit être calculée hors T.V.A.

* La perte de salaire d'un chauffeur routier peut être indemnisée si, en application de son contrat de travail ou du code du travail en usage dans son pays d'origine, il fournit la preuve que son salaire a été suspendu du fait de barrages routiers.

Quant aux salaires à verser par l'entreprise, ceux-ci n'ont pas à être pris en compte car il ne s'agit pas, sauf preuve du contraire, d'une charge supplémentaire mais de charges normales de l'entreprise.

* L'indemnisation amiable ne donne pas lieu au versement d' intérêts.

* Bien entendu, il importe de veiller à ne pas indemniser deux fois le même préjudice : ainsi, par exemple, si un transporteur routier est bloqué pendant quatre jours dans un barrage et que cela entraîne l'annulation d'une commande qui nécessitait quatre jours de trajet, il y a lieu d'indemniser la perte de recettes due à l'annulation de la commande mais pas les frais de gîte et de couvert puisque, de toute façon, ces frais auraient été à la charge du transporteur.

En revanche, si la commande annulée nécessitait deux jours de trajet, outre la perte de recette, les deux jours de gîte et de couvert qui ont été à la charge du transporteur du fait du blocage et qui n'était pas prévu initialement dans son plan de travail peuvent être indemnisés, si justificatifs à l'appui.

➢ Le montant indemnisable

Je rappelle que pour évaluer le montant indemnisable, il peut être tenu compte, le cas échéant, de la durée du préjudice (voir supra 1-2-2-2) et de la faute de la victime (voir supra 1-3-5), l'Etat pouvant alors être exonéré totalement ou partiellement de sa responsabilité.

Comme l'indique la circulaire interministérielle susmentionnée du 6 février 1995, une transaction doit comporter des **concessions réciproques**.

Sur la base de ce principe et lorsque vous êtes certain que la responsabilité de l'Etat est engagée, vous devez vous attacher à transiger au mieux des intérêts de l'Etat en proposant de n'indemniser le montant évalué du dommage que pour partie. **Il vous appartient d'apprécier au cas par cas le pourcentage de l'abattement à appliquer; en général, celui-ci peut être de l'ordre de 15 à 35 % du montant du préjudice.**

2-1-4 La décision préfectorale relative à la demande d'indemnisation

a) Il arrive que le demandeur ne précise pas le fondement juridique de sa demande ou qu'il formule celui-ci de manière erronée ou confuse. Dans ce cas, il importe que vous examiniez, au moins, si la demande peut être prise en compte au titre de la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité.

En effet, comme il l'est indiqué en 1-2, la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité est un moyen d'ordre public et le juge administratif doit le soulever d'office à tout moment de la procédure.

En conséquence, il convient que vous examiniez systématiquement si ce fondement est applicable au cas d'espèce, même si le demandeur ne l'évoque pas (exemple, si le requérant invoque seulement l'application de l'article L. 2216-3 du CGCT ou la faute lourde).

En revanche, si la demande est claire, vous n'avez à l'examiner qu'au regard du fondement évoqué (faute lourde ou/et article L. 2216-3) et du fondement relatif à la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité.

Par ailleurs, je rappelle que, comme pour le régime de la responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques (supra 1-2), il n'est pas nécessaire que le concours de la force publique ait été demandé pour que la responsabilité de l'Etat du chef de l'article L. 2216-3 du CGCT puisse être mise en œuvre (notamment dans le cas d'occupation des lieux de travail) :

« *Les dispositions de l'article L.2216-3 du code général des collectivités territoriales, dont l'application, contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, n'est pas subordonnée à la condition que le concours de la force publique ait été sollicité ; que, dès lors, la société Lactalis Gestion lait est fondée à soutenir que la responsabilité de l'Etat est engagée* » (CAA Nantes, 7 février 2002, Société Lactalis Gestion, n°98NT01045)

b) Bien entendu, il est souhaitable de procéder à l'examen de la demande dans les meilleurs délais possibles.

En application de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le silence gardé pendant plus de deux mois après réception de la demande vaut décision implicite de rejet. Dans les faits, ce délai peut se révéler trop court pour le traitement de demandes souvent complexes. Aussi, vous êtes tout-à-fait fondé à prendre une décision expresse, favorable ou défavorable, après le délai précité.

En tout état de cause, il importe impérativement que, dans tous les cas, vous preniez une décision <u>expresse</u>, que celle-ci soit positive ou négative, et que vous la notifiiez dans les formes au demandeur.

En effet, aux termes de l'article R. 421-3 du code de justice administrative, en matière de plein contentieux, ce qui est le cas des contentieux relatifs aux demandes d'indemnisation, le requérant qui intente une action devant le juge administratif n'est forclos qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification de la décision expresse de rejet de l'administration.

Ainsi, si une décision administrative expresse n'est pas notifiée au demandeur, le délai de forclusion pour les recours contentieux ne commen ce pas à courir. Ceci vaut non seulement pour les décisions défavorables, mais aussi pour les décisions favorables puisque, même si vous proposez d'indemniser l'intéressé, celui-ci peut refuser votre proposition et aller au contentieux.

Non seulement l'absence de notification expresse de la décision crée une instabilité juridique, l'intéressé pouvant alors saisir le juge administratif d'un recours en plein contentieux jusqu'à l'expiration de la période de prescription quadriennale (voir supra 2-1-2-3), mais elle accroît aussi le risque financier en augmentant la durée pendant laquelle le demandeur peut obtenir des intérêts, et la capitalisation de ceux-ci, si in fine, le juge reçoit favorablement son recours.

Afin que le délai de recours contentieux soit opposable au requérant, il convient, en application de l'article R. 421-2 du code de justice administrative, que ce délai soit mentionné dans votre décision, ainsi que les voies de recours. De même, pour faciliter la preuve de la date de notification de la décision, celle-ci doit être envoyée en recommandé avec accusé de réception.

<u>2-1-4-1 L'accord amiable</u>

Si vous estimez que la responsabilité de l'Etat est engagée et qu'il y a lieu d'indemniser le préjudice, ou partie de celui-ci, vous devez adresser une proposition d'indemnisation à l'intéressé.

Au stade amiable, il n'y a pas lieu de débattre avec le demandeur du fondement du préjudice, ceci afin de ne pas lier le débat éventuel au contentieux, dans le cas où l'intéressé refuserait la proposition de l'Etat et irait au contentieux. Ainsi, il suffit d'indiquer au demandeur que l'Etat accepte de l'indemniser du préjudice qu'il a subi et que la somme X lui est proposée à cet effet.

➢ <u>Acte de désistement</u>

Votre proposition d'indemnisation ou le protocole transactionnel cité à la circulaire précitée du Premier Ministre du 6 février 1995 devra comprendre un acte de désistement et de subrogation (exemple ci-joint en annexe) que le demandeur, s'il accepte la proposition d'indemnisation, devra vous retourner sign é.

Par cet acte, il s'agit de permettre à l'Etat d'être subrogé dans les droits de la victime dans les conditions prévues à l'article 1250-1° du code civil, afin de pouvoir, éventuellement, demander aux auteurs ou aux co-auteurs des dommages le remboursement des frais exposés par l'Etat. L'action subrogatoire est possible lorsque les auteurs du dommage ont été identifiés. Elle est légitime. Toutefois, sa mise en œuvre exige un examen préalable en opportunité tenant compte notamment de la solvabilité de l'a uteur du dommage.

Il est également possible de pratiquer une action récursoire contre la commune qui aurait commis une faute en matière de maintien de l'ordre public [1].

L'acte de désistement et de subrogation a aussi pour objet de faire en sorte que la victime indemnisée par l'Etat renonce à tout recours contre l'Etat en ce qui concerne les dommages résultant de l'attroupement ou du rassemblement en cause.

➢ Allocation de l'indemnité

Si l'accord amiable est signé par le demandeur, vous prendrez l'arrêté allouant à la victime l'indemnité convenue.

Les dépenses liées au règlement amiable des litiges nés du fait des attroupements ou rassemblements doivent être imputées sur les crédits du chapitre 37-91, article 11. Il vous appartient en début d'année de soll iciter une délégation de crédits auprès de mes services.

Pour chaque décision d'indemniser à l'amiable, vous solliciterez, comme à l'accoutumée, votre contrôleur financier local, en joignant à la décision d'accord amiable les éléments motivant votre décision.

En effet, conformément à la note de service n° 84-28-B2 du 24 janvier 1984 de la direction de la comptabilité publique, s'agissant de décisions qui donnent lieu à transaction, l'engagement de la dépense relève du contrôle financier local a priori.

Ainsi, il convient de veiller à ce que le dossier transmis au comptable public contienne effectivement toutes les pièces relatives au paiement de l'indemnité, et notamment la motivation de votre décision, sans oublier l'acte de désistement et de subrogation signé par le créancier.

2-1-4-2 Le refus de l'Etat d'indemniser

Si vous estimez que la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée, vous refuserez la demande d'indemnisation. **Comme indiqué ci-dessus, votre décision doit être expresse, mentionner le délai de recours contentieux et les voies de recours et être notifiée dans les règles au demandeur.**

Si le demandeur a expressément demandé l'application de l'article L. 2216-3 du CGCT, votre réponse doit être motivée. Il convient de lui indiquer simplement que les conditions d'application des dispositions de cet article ne paraissent pas réunies en l'espèce et qu'en conséquence, vous ne pouvez donner une suite favorable à sa demande.

Si l'application de l'article L. 2216-3 du CGCT n'a pas été demandé par l'intéressé, la décision n'a pas à être motivée. Il suffit alors d'indiquer qu'après un examen attentif de sa demande d'indemnisation, vous avez le regret de ne pas pouvoir lui donner une suite favorable.

Dans les deux cas, compte tenu du risque contentieux, il importe, au stade de la transaction amiable, de ne pas lier le débat éventuel devant le juge administratif. Cela signifie que vous n'avez pas à argumenter sur des fondements juridiques que le requérant n'aurait pas soulevé dans sa demande indemnitaire. Par exemple, si celui-ci fonde sa demande sur une

[1] Article L.2216-3 du CGCT : « *Il [l'Etat] peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée* ».

responsabilité pour faute, vous devez vous contenter de répondre uniquement sur ce fondement.

2-1-4-3 Recours gracieux – recours hiérarchique

La décision préfectorale peut bien sûr faire l'objet d'un recours gracieux auprès de vos services, notamment si le demandeur conteste le montant de l'indemnisation proposée. Il convient de traiter le recours gracieux en respectant les mêmes règles formelles que pour la décision initiale.

L'intéressé peut faire aussi un recours hiérarchique auprès du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des Libertés Locales. Contrairement à ce croient parfois les demandeurs, le ministre ne peut substituer sa décision à celle du préfet mais seulement confirmer la décision préfectorale ou demander au préfet de revoir sa position.

Si le ministre est saisi d'un recours hiérarchique, mes services vous demanderont de leur transmettre dans les meilleurs délais les éléments du dossier. Ils vous informeront de la réponse faite expressément au demandeur.

Comme vous le savez, le recours gracieux ou le recours hiérarchique a pour effet de reporter le délai de recours contentieux deux mois après la notification de la réponse faite au recours gracieux ou au recours hiérarchique. Toutefois, en cas de recours successifs, gracieux puis hiérarchique, le délai précité n'est reporté qu'une fois.

2-2 LE TRAITEMENT CONTENTIEUX

La décision préfectorale relative à la demande d'indemnisation (expresse ou tacite) peut faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant les juridictions administratives. Bien entendu, la transaction est toujours possible, au mieux des intérêts de l'Etat, tant que le recours contentieux n'est pas jugé.

Les recours contentieux précités sont de la seule compétence des juridictions administratives. Dans l'hypothèse où vous seriez assigné devant un tribunal de l'ordre judiciaire pour voir déclarer l'Etat responsable de dommages causés par un attroupement ou un rassemblement, il convient de décliner la compétence de cette juridiction selon la procédure fixée par l'ordonnance modifiée du 1er juin 1828 sur les conflits d'attribution, et le cas échéant, d'élever le conflit.

S'agissant des règles relatives à la justice administrative, vous voudrez bien vous reporter à la circulaire n° NOR/INT/D/0300085/C du 31 juillet 2003 qui résume, pour les actions en appel, les règles fixées par le code de la justice administrative.

J'attire votre attention sur la nécessité d'assurer au mieux la défense de l'Etat.

Il importe notamment de donner précisément votre version des faits au tribunal, pièces à l'appui dans la mesure du possible. Aussi, est-il particulièrement utile que les services de police ou de gendarmerie vous adressent des rapports détaillés et précis lorsque survient ce type d'événement.

Par ailleurs, il convient de répondre aux arguments du requérant, notamment à ceux qui sont inexacts ou incertains, tant en ce qui concerne le fond que le montant du préjudice.

Si l'Etat est condamné à indemniser le requérant, la somme porte normalement intérêts, au taux légal, à compter de la date de la première demande d'indemnisation.

Conformément aux dispositions de l'article 1154 du code civil, l'Etat peut également être condamné à payer la capitalisation des intérêts si ceux-ci étaient dus au moins depuis une année au moment où la capitalisation a été demandée. (CAA Nantes, 11 avril 2002, SNCF n° 01NT00006).

En tout état de cause, il convient de demander au tribunal qu'il subroge l'Etat dans les droits de la victime afin qu'en application de l'article 1251 du code civil l'Etat puisse éventuellement se retourner contre l'auteur du dommage pour lui demander le remboursement, de tout ou partie, des sommes qu'il a versées à la victime en application de la décision de justice .

Enfin, si l'Etat est condamné, le juge accorde généralement au requérant le versement par l'Etat d'une somme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative correspondant aux frais irrépétibles.

En revanche, si le requérant est débouté, le tribunal n'accorde généralement pas le versement à l'Etat des frais irrépétibles, sauf s'il s'avérait que le requérant a été particulièrement fautif ou de mauvaise foi. Dans ce cas là, ils peuvent donc être demandés au tribunal.

Il vous appartient de décider de faire appel ou non des décisions de 1er instance. Par ailleurs, si vous estimez qu'une affaire mérite d'aller en cassation, je vous demande de la signaler à mes services et de leur communiquer le dossier au plus tôt.

Je rappelle que les requêtes en appel n'ayant pas d'effet suspensif, il vous appartient de procéder, dans les meilleurs délais, au règlement de l'indemnisation que le tribunal administratif a condamné l'Etat à verser à la victime.

Les dépenses correspondantes doivent être imputées sur les crédits du chapitre 37-91, article 11 paragraphe 40. Vous devez utiliser les crédits qui vous ont été délégués globalement sur l'article 11. En cas d'insuffisance de ces crédits, il vous appartient de solliciter la délégation d'une dotation globale vous permettant de couvrir tout ou partie des dépenses que vous êtes susceptibles d'effectuer sur ce chapitre auprès du bureau de la responsabilité de l'administration, des dommages et de l'assurance.

Annexe

Accord Amiable

AVEC SUBROGATION ET ACTE DE DESISTEMENT
(à remplir et à signer en 3 exemplaires et à retourner à la préfecture)

Je soussigné (Nom, prénom)

Agissant en qualité de.....pour le compte de la société.....sise à .....
(si le demandeur est une personne morale)

Domicilié à .....

ACCORD AMIABLE :

Suite à ma demande en date du.....visant à être indemnisé du préjudice subi du fait d'une manifestation le.....à .....,

Suite à la proposition de transaction du préfet de.....en date du.....,

DECLARE accepter de l'Etat le versement d'une indemnisation globale d'un montant de (en chiffre).....euros, (en lettre)..... euros.

A PRECISER ET A JOINDRE
- Compte bancaire ou postal n° ..... (joindre un relevé d'identité du compte)
- Pour les sociétés : n° SIRET (14 chiffres) .....

SUBROGATION

En conséquence de l'accord amiable ci-dessus,

DECLARE l'Etat **subrogé,** à concurrence de la somme susmentionnée, dans mes droits et actions contre le ou les auteurs du préjudice qui m'a été causé lors de la manifestation du.....à.....

ACTE DE DESISTEMENT

DECLARE, moyennant le versement de la somme précitée, renoncer à tout recours ultérieur, contre l'Etat en ce qui concerne ce préjudice.

Fait à
Le

(1) Signature (et cachet)

(1) Faire précéder la signature de la mention manuscrite suivante "**Bon pour accord amiable, subrogation de l'Etat et désistement définitif et sans réserve** » "

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- La responsabilité de l'Etat du fait des attroupements et rassemblements (René Chapus, Droit administratif général, Montchrestien, 2001, tome 1, pages 1356 -1363)

- Régimes législatifs spéciaux de responsabilité (F. Vincent, Jurisclasseur , fascicule 960, pages 3-10, mis à jour le 8 mai 2000)

Doctrine

- M.Guyomar et P.Colin, Violences urbaines et conditions de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat (AJDA, 20 février 2001, p.164 -167)

- J. Moreau, responsabilité administrative et sécurité publique : droit positif et perspectives d'évolution (AJDA, 20 juillet 1999, p. 96)

- P.Cadenat, Indemnisation des dommages subis par une commune (AJDA, 20 novembre 1995, p.799)

- P-H Prelot, La responsabilité du fait des attroupements et rassemblements et l'indemnisation du préjudice commercial (Les petites affiches, 1 er août 1990, p.92)

Jurisprudence

NOTES

- Note sous avis du CE, 26 mars 2004, Société BV Exportslachterij Appeldoorn Esa (C.Deffigier, AJDA, 6 décembre 2004, pages 2349 -2354)

- Note sous avis du CE, 20 février 1998, Société ECSA (Isabelle Poirot-Mazeres, AJDA, n°12, 20 décembre 1998, pages 1029 -1037).

- Note sous avis du CE, assemblée, 6 avril 1990, SNCF-COFIROUTE (Roseline LETTERON, RFDA, juillet - août 1991, p.562).

CONCLUSIONS

- Conclusions de T.Olson, Commissaire du gouvernement, CE, 13 décembre 2002, compagnie d'assurances Les Loyd's de France (AJDA, 3 mars 2003, p.398 -403)

- Conclusions de C.Bergeal, Commissaire du gouvernement, CE, 30 juin 1999, M.FOUCHER (RFDA, novembre-décembre 1999, pages 1210 -1216).

- Conclusions de J.Arrighi de Casanova, Commissaire du gouvernement, CE, Assemblée, Avis, 20 février 1998, Société Etudes et construction de sièges pour automobile et autres (RFDA mai-juin 1998, p.584-591).

- Conclusions de G.Dacre-Wright, Commissaire du gouvernement, CAA Paris, 17 décembre 1991 , Société Drouot Assurances. (Les petites affiches, 29 janvier 1992, n°13, pages 8-11).

- Conclusions de O.Schrameck, Commissaire du gouvernement, CE, 15 juin 1987, Société navale des Chargeurs Delmas-Vieljeux et autres (RFDA, mai-juin 1988, p.508-511).