

**TOULOUSE  
CAPITOLE**  
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de  
l'Université Toulouse 1 Capitole.

*PARTICULARISME DU RÉGIME LÉGAL DE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DU FAIT DES  
DOMMAGES CAUSÉS PAR LES RASSEMBLEMENTS OU ATTROUPEMENTS*

Isabelle POIROT-MAZERES

Référence de publication : Poirot-Mazères, Isabelle (1998) Préjudice direct et responsabilité  
du fait des attroupements. Actualité juridique. Droit administratif (AJDA). p. 1029-1037.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,  
contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

# **PARTICULARISME DU RÉGIME LÉGAL DE RESPONSABILITÉ DE L'ETAT DU FAIT DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES RASSEMBLEMENTS OU ATTROUPEMENTS**

Ponctuels ou de grande ampleur, les mouvements revendicatifs menant des actions violentes contre les installations, les biens, voire les personnes, tendent depuis quelques années à se développer, encouragés par l'impuissance de l'Etat, réelle ou délibérée, à assurer la protection de l'ordre public(1). La méconnaissance de cette obligation fondamentale se résout alors en une logique d'indemnisation des victimes, dont le juge a été amené à préciser progressivement les conditions. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'avis rendu le 20 février 1998 par le Conseil d'Etat.

L'instauration du permis à points en 1992 a suscité, chacun s'en souvient, de très vives réactions d'opposition. Les plus virulentes furent sans conteste celles des transporteurs routiers, dont la protestation prit une forme désormais connue, et à juste titre redoutée comme en a attesté l'actualité de la fin de l'automne 1997 : l'installation de multiples barrages en différents points du territoire national. Si le fonctionnement de centaines d'entreprises en fut plus ou moins gravement affecté, les plus touchées furent logiquement celles qui dans l'industrie fonctionnent à flux tendus : ce mode de gestion leur permet de réduire au minimum le coût du stockage, mais subordonne la régularité de leur production à celle de leurs approvisionnements, eux-mêmes tributaires de la fluidité des transports. Tel est le cas précisément des entreprises chargées de fournir des pièces détachées au secteur automobile. En conséquence, quatre filiales de Peugeot, prenant acte de la généralisation des barrages routiers et autoroutiers en cette fin du mois de juin 1992, avaient adopté diverses mesures de précaution sans attendre que les chargements dont elles dépendaient ne soient immobilisés : mise en place de modes alternatifs de livraison et recours à des heures de travail supplémentaires afin de limiter les conséquences financières de ces blocages. Elles se retournèrent ensuite naturellement contre l'Etat pour obtenir, sur le fondement de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 qui établit la responsabilité de ce dernier pour les dommages imputables à des rassemblements ou attroupements, indemnisation des

préjudices subis.

Le ministre de l'Intérieur n'ayant pas répondu à leurs demandes, elles saisirent le tribunal administratif de Paris qui s'interrogea alors sur la portée exacte de ce régime spécial. En effet, le problème de la reconnaissance d'un droit à réparation se posait en l'espèce en des termes nouveaux, les préjudices allégués découlant non de faits directement imputables aux différents barrages (dégradations matérielles, immobilisations génératrices de pertes d'exploitation...), mais des dispositions prises justement pour les éviter.

Invoquer la situation générale de paralysie de la circulation sur les routes suffisait-il à déclencher l'application de la loi au profit des victimes, et, dans l'affirmative, celles-ci devaient-elles prouver, pour obtenir réparation, avoir subi des préjudices anormaux et spéciaux ? Ces questions furent jugées par le tribunal administratif suffisamment délicates pour justifier un renvoi au Conseil d'Etat, les conditions prévues par l'article 12 de la loi du 31 décembre 1987 étant réunies. L'avis sollicité de l'assemblée devait répondre à l'interrogation suivante : « Lorsque le fait générateur du dommage est à rechercher non pas dans un délit commis à force ouverte à l'occasion d'un rassemblement unique, mais dans une série d'actions concertées présentant chacune ce caractère, étendues à l'ensemble du territoire et susceptibles d'affecter des secteurs entiers de l'économie, tels les barrages routiers, y a-t-il lieu à indemnisation de tout préjudice direct et certain, ou bien uniquement des préjudices spéciaux et anormaux ? »

En se prononçant le 20 février 1998 sur cette question, le Conseil d'Etat accepte, et c'est le premier apport de l'avis, de voir en ces barrages l'une de ces situations visées par l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983. Se trouve ainsi confirmée, sans grande surprise, l'extension déjà réalisée par les cours administratives d'appel de solutions traditionnellement appliquées à des mouvements sociaux similaires entravant la libre circulation sur le domaine public. A cet égard, la position du Conseil d'Etat procède d'une interprétation désormais classique de la loi.

L'avis cependant, tout en posant le principe d'une invocation possible du régime légal par les victimes de telles manifestations, en précise également les conditions. C'est l'appréciation de ces conditions, singulièrement celle du lien de causalité, qui constituait le point nodal des interrogations du tribunal administratif de Paris. Par une formulation sans ambiguïté, le Conseil d'Etat dissipe ainsi les dernières incertitudes pouvant affecter l'application de l'article 92 et, en récusant tout alignement sur les régimes jurisprudentiels susceptibles d'être également

invoqués, réaffirme avec vigueur le particularisme du régime légal de responsabilité de l'Etat du fait des dommages causés par les rassemblements ou attroupements.

### ***I - La responsabilité publique du fait des rassemblements appliquée aux barrages routiers : une interprétation classique***

On sait comment, sans qu'il soit nécessaire d'en faire un historique souvent et fort bien retracé(2), cette responsabilité, après avoir pesé sur les communes en vertu du décret de la Convention du 10 vendémiaire an IV, puis de la loi municipale du 5 avril 1884, fut profondément modifiée par la loi du 16 avril 1914. Le « risque social » fut alors substitué explicitement à la faute comme fondement de la responsabilité et de surcroît l'Etat fut appelé, pour la première fois, à contribuer pour moitié à ce risque et à son indemnisation.

Le transfert définitif de la responsabilité, qui sera rapidement suivi par celui du contentieux à la juridiction administrative (loi du 9 janvier 1986) a été opéré par l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, actuellement L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales, aux termes duquel « l'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements, armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens ».

L'identification de ces premières conditions d'engagement de la responsabilité publique, très spécifiques, a suscité une jurisprudence aux exigences désormais très précises, mais qui peuvent être, sous les réserves que nous évoquerons plus loin, transposées sans difficulté aux barrages routiers, comme le corrobore l'avis du 20 février 1998(3). Ces barrages correspondent en effet à la définition livrée par le juge administratif des rassemblements, et leurs agissements peuvent bien être analysés comme des délits, commis « à force ouverte ».

## *A - L'identification de rassemblements ou d'attroupements*

Le législateur ne l'ayant pas définie, c'est le juge qui a progressivement précisé le sens de la notion d'attroupement ou de rassemblement(4). L'examen de la question qui lui était soumise par le tribunal administratif de Paris a ainsi été l'occasion pour le Conseil d'Etat d'appliquer pour la première fois aux barrages routiers la définition administrative du rassemblement. Implicitement tranchée par l'avis - dont l'argumentation est d'emblée articulée sur l'appréciation du lien de causalité -, ce problème de qualification ne posait aucune difficulté. De fait, l'identification, en ces barrages, de rassemblements découlait de la simple transposition à l'espèce de solutions jurisprudentielles déjà adoptées dans des affaires similaires d'entrave à la circulation fluviale(5) ou portuaire(6) comme d'occupation de gares(7) ou de péages autoroutiers(8). On retrouve effectivement les trois éléments constitutifs, au sens de la jurisprudence administrative, d'un rassemblement ou d'un attroupement(9).

- Le premier, le plus évident en tant qu'il est intrinsèquement lié à l'idée de groupe et renvoie à l'acceptation la plus commune, est celui du nombre. Déjà retenu aux origines par le législateur, précisé par les juridictions judiciaires, le rassemblement consiste nécessairement en « une réunion importante d'hommes(10) ». Cette première considération, régulièrement mise en exergue aujourd'hui par le juge administratif, conduit à écarter l'action d'individus isolés, ou de deux ou trois personnes, fussent-elles « animées du même esprit et poursuivant un objectif commun ». La force de l'évidence de cet élément est cependant parfois contrariée par son caractère faiblement opératoire(11). Refusant d'aliéner sur ce point leur liberté d'interprétation, les juridictions judiciaires suivies en cela par le juge administratif ont préféré privilégier, plutôt que l'idée de nombre, celle de « groupe » agissant de manière collective et concertée. La dimension quantitative du rassemblement se trouve ainsi relayée et explicitée par la prise en considération qualitative de son unité.

- Le groupe ne doit pas être en effet une simple addition d'individualités, mais manifester une volonté d'action collective. Le rassemblement, pour être reconnu comme tel au titre du régime légal de responsabilité, doit obéir à une logique d'ensemble, diluant et dépassant les préoccupations personnelles de chacun de ses membres selon une définition, régulièrement reprise par la doctrine : « Il y a attroupement quand, de façon préméditée ou occasionnelle, dans un lieu public ou privé, se trouvent des personnes animées d'un même esprit, groupées ou en

nombre tel qu'il est de nature à faire disparaître la personnalité de chacun des individus faisant partie du groupe derrière la personnalité propre de celui-ci(12) ». Cette exigence conduit ainsi le juge à dénier la qualification de rassemblement à des ensembles d'individus agissant chacun à des fins personnelles(13).

Hormis cette double considération du nombre et de l'action collective, les juridictions judiciaires ne retenaient aucune autre condition complémentaire, notamment relative au but poursuivi par le rassemblement, en consacrant dès lors une conception extensive(14). La finalité des actions collectives n'étant pas prise en considération, cette notion les couvrait toutes, y compris celles de groupes terroristes dès lors qu'il était établi qu'ils avaient agi animés du même esprit, en vue d'un objectif commun(15). Ce mouvement fut cependant interrompu en 1984 par la Cour de cassation(16). Mais c'est le Tribunal des conflits qui devait définitivement mettre un terme au libéralisme jurisprudentiel antérieur en jugeant, à propos d'un attentat commis à l'explosif dans le hall de l'aéroport d'Orly, qu'alors même qu'il « aurait été perpétré dans le cadre d'une action concertée et avec le concours de plusieurs personnes, il n'a pas été commis par un attroupement ou un rassemblement(17) ». Dès lors, les deux éléments traditionnellement retenus par le juge judiciaire, le nombre et l'action collective, ne suffisaient plus à établir l'existence d'un « rassemblement » ; ce « n'était plus un simple ensemble de personnes agissant collectivement, c'était quelque chose de plus(18) ».

Ce considérant, repris depuis lors systématiquement, permit au Tribunal d'exclure du champ d'application de la loi du 7 janvier 1983 non seulement des actes qualifiés d'attentats, mais aussi certaines actions violentes menées collectivement par plusieurs individus(19). Cette formule cependant, pour être exclusive, n'en restait pas moins peu explicite quant à l'élément complémentaire à prendre en considération dans l'identification d'un rassemblement. Cette précision sera apportée par les juridictions administratives. En 1991, la cour administrative d'appel de Paris fut appelée à statuer sur des dommages causés à la SNCF en raison de l'occupation de plusieurs de ses gares à des dates diverses en 1983 et 1984 par différents manifestants(20). Comme l'y invitait le commissaire du gouvernement, elle fit alors application de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 6 avril 1990 justement sur l'une de ces affaires et dans lequel la Haute Assemblée avait admis que l'occupation d'une gare par un groupe de viticulteurs entrait bien dans le champ d'application de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983(21). Si la solution n'était pas en soi surprenante - la manifestation publique étant le paradigme du « rassemblement » -, plus remarquable était la formulation de la cour, reprenant de manière

récurrente le terme de « manifestation » comme pour bien affirmer la volonté du juge de lier désormais nécessairement le rassemblement au droit de s'exprimer publiquement et collectivement.

Cet infléchissement dans l'appréhension de la notion fut explicité, quelques mois plus tard, par le commissaire du gouvernement Dacre-Wright concluant sur une autre affaire(22). S'appuyant sur l'esprit de la loi, il présente alors très clairement le régime d'indemnisation qu'elle institue comme la contrepartie du droit de « manifester publiquement pour revendiquer un droit ou exprimer une contestation », lequel est un droit garanti par la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946(23).

Telle est l'orientation prise et suivie depuis par la juridiction administrative : la reconnaissance d'un rassemblement et donc l'engagement éventuel de la responsabilité publique sont désormais subordonnés à l'expression par le groupe de son droit de manifester publiquement et collectivement. Se trouve de la sorte inscrite dans la définition du rassemblement une considération relative à la finalité de celui-ci, qui avait été écartée par les juridictions judiciaires, et dont l'effet est logiquement de restreindre les cas d'application du régime législatif ; et cette finalité est bien circonscrite. Mais, plus qu'une ressemblance formelle, c'est un contexte général de manifestation, la nature protestataire, collective et publique du regroupement que prend en considération le juge pour identifier un rassemblement(24). Sont ainsi reconnus comme tels non pas tant de vastes défilés de foule réunis quelques heures pour exprimer des revendications, mais surtout des regroupements de manifestants agissant ponctuellement en certains lieux sensibles pour attirer l'attention des pouvoirs publics : grévistes occupant leurs lieux de travail, bateliers barrant la Seine, ouvriers ou étudiants investissant les gares, agriculteurs bloquant les péages d'autoroute et désormais... routiers empêchant toute circulation.

Pour ne pas ressembler formellement à une manifestation, un rassemblement doit en revanche en partager une qualité essentielle : le caractère public.

- Troisième et dernier élément, corollaire direct du précédent, la « visibilité » de l'action collective avait déjà été dégagée par la doctrine, afin de distinguer les agissements des rassemblements des actions terroristes(25). Il est devenu aujourd'hui, de par la liaison établie entre l'action concertée et le droit de manifester, déterminant. Il permet en effet de préciser la référence à ce lien. L'expression de revendications par un groupement ne sera prise en

considération, dans le cadre de la loi de 1983, qu'à la condition de ne pas prendre la forme d'actions clandestines. Il tend également à compléter le premier : « Ce n'est pas tellement le nombre qui compte, mais le caractère public ou si l'on veut visible de la manifestation qui importe(26) ».

La combinaison de ces trois éléments - le nombre, la finalité et la visibilité -, chacun ayant été explicité dans une référence aux deux autres, permet de définir juridiquement la notion de rassemblement et de constater dans le même temps qu'elle s'applique naturellement aux barrages routiers visés par l'avis de 1998. C'est, pour reprendre la formule de P. Serrand, « un groupe de personnes agissant dans le contexte d'une manifestation collective, c'est-à-dire faisant visiblement usage du droit de s'exprimer publiquement et collectivement(27) ».

Ainsi définie, la notion s'avère juridiquement plus restrictive qu'elle ne l'était dans la jurisprudence judiciaire, mais aussi plus adaptée à la réalité sociale. Plus restrictive d'abord dès lors que la référence à la finalité de l'action collective permet d'exclure du champ de l'indemnisation prévue par la loi de 1983 les agissements ne pouvant être rattachés au droit légitime d'expression publique de revendications. Le juge se refuse ainsi à prendre en considération au titre de ce régime législatif de responsabilité les dommages causés par des regroupements de personnes dont le but essentiel a été de s'attaquer aux personnes ou aux biens. Au cas par cas, il opère un départ entre les préjudices selon qu'ils peuvent être considérés comme les conséquences d'une manifestation qui a dégénéré ou au contraire seulement comme les traductions d'une volonté délibérée de destruction. Ainsi, alors que des dégâts causés par des bandes de « casseurs » déterminés à commettre des violences - fût-ce par exaspération et dans un contexte d'agitation collective - sont analysés comme ne pouvant être le fait de « rassemblements(28) », en revanche ceux commis par des manifestants occupant par exemple des gares sont interprétés comme tels, dès lors que la finalité essentielle des participants n'était pas de s'attaquer à la SNCF, mais bien avant tout d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur leurs revendications(29). Dans ce cas, ce qui est donc déterminant, « c'est la mise en oeuvre d'abord du droit de manifester, le dommage ne survenant qu'à l'occasion de l'expression de ce droit(30) ». Cette argumentation est aujourd'hui appliquée aux exactions commises par des groupes de jeunes exprimant par la violence leur mal-être. Ces exactions n'ouvrent droit à réparation que si elles peuvent être reliées à une manifestation(31).

La prise en considération de la finalité du regroupement alliée à celle de sa « visibilité » permet



également au juge de bien différencier les agissements des rassemblements des attentats, préparés dans la clandestinité et le secret, dans le but premier - au-delà du désir de faire progresser une cause - d'intimider ou de terroriser<sup>(32)</sup>. Mais si la notion se trouve à cet égard moins extensive qu'elle ne le fut, elle s'avère également plus en phase avec l'actualité des mouvements sociaux et l'évolution des comportements revendicatifs.

Le juge administratif semble en effet avoir abandonné les critères classiques de l'inorganisation des rassemblements et de la prévisibilité des dommages susceptibles d'en résulter. De fait, aujourd'hui, comme le révèlent les occupations des gares ou de péages autoroutiers, mais aussi les barrages sur les autoroutes ou autour des installations vitales à l'approvisionnement de la population (dépôts de carburant, marchés d'intérêt national...), les actions menées au titre de leurs revendications par les manifestants revêtent souvent un caractère prémédité, très organisé, très proche d'« actions de commando » ; elles sont également souvent imprévisibles, si ce n'est dans leur principe du moins dans leur localisation.

L'avis du Conseil d'Etat, en acceptant implicitement de reconnaître en ces barrages la matérialisation du droit de manifester constitutive d'un rassemblement se situe très naturellement dans la droite ligne de la jurisprudence administrative antérieure. L'analyse qu'il livre de la seconde condition d'engagement de la responsabilité de l'Etat au titre de la loi de 1983 est également des plus classiques.

### *B - La reconnaissance de délits commis à force ouverte ou par violence*

Pour que soit mise en jeu la responsabilité publique il faut que les dommages invoqués résultent de « crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence » par les manifestants. L'appréciation de cette condition, aisément satisfaite au regard des solutions adoptées en des affaires similaires, a permis pour la première fois au Conseil d'Etat de reconnaître un délit dans la constitution de barrages routiers et d'admettre en conséquence l'applicabilité à ce type d'actions de la loi du 7 janvier 1983.

- La responsabilité du fait des attroupements ne peut s'appliquer que si les dommages ont été provoqués par des agissements qualifiés de crimes ou de délits.

Elle ne saurait donc être mise en cause à la suite de simples contraventions. Ont ainsi été écartés par le juge administratif les moyens tirés de la violation par les bateliers bloquant la Seine des articles 213 et 214 du Code du domaine public fluvial(33) ou de la méconnaissance des articles R. 235 et R. 43-2 du Code de la route(34), voire de la loi du 30 juin 1981 sur les réunions publiques(35) par des manifestants installés sur des plates-formes d'autoroutes pour distribuer des tracts et empêcher la perception de péages(36).

En toute hypothèse, si le juge est lié par l'interprétation de la loi pénale, celle-ci permet dans sa qualification des délits d'incriminer la plupart des comportements fautifs commis lors de rassemblements, qu'ils aient été dirigés contre des personnes privées (blessures corporelles, vols, destructions de biens) ou contre des personnes publiques(37). Singulièrement, le nouveau Code pénal sanctionne les actes de violence dirigés contre les installations publiques dans son article 322-2, lequel permet de qualifier de délit la plupart des atteintes portées aux biens lors d'une manifestation. L'un des délits les plus souvent invoqués demeure cependant celui d'entrave à la liberté du travail (art. 414 du Code pénal, aujourd'hui art. 431-1 du nouveau Code pénal). S'il est aisément reconnu dans le cas d'occupation d'usines ou de locaux par des grévistes, le juge administratif refuse logiquement d'y assimiler l'action de manifestants se contentant d'empêcher la perception des péages(38).

S'agissant plus spécialement du délit reconnu par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 février 1998, il est certainement celui le plus systématiquement relevé par les entreprises victimes des manifestations prenant pour cible les axes routiers : il s'agit du délit d'entrave à la circulation prévu et réprimé par l'article L. 7 du Code de la route. Saisies d'affaires mettant en cause le comportement de manifestants occupant des plates-formes d'autoroutes, les juridictions administratives ont toujours refusé d'appliquer cette disposition lorsque l'action vise simplement à empêcher la perception des péages sans en bloquer l'accès. En effet, souligne le juge en une formulation régulièrement reprise, la circulation n'est pas de ce fait entravée ou gênée « dès lors que le passage des péages entraîne par lui-même un ralentissement, voire un arrêt des véhicules(39) ». En revanche, lorsque la manifestation a pour effet de bloquer totalement la circulation, alors le délit est reconnu constitué. Cette solution avait été déjà retenue par les cours administratives d'appel : le fait pour les manifestants « d'avoir délibérément immobilisé leurs véhicules aux fins de contraindre les usagers de l'autoroute à l'arrêt(40) » ou de déverser des tonnes de pommes de terre ou d'endives(41) sur les voies publiques, « empêchant ainsi toute circulation automobile pendant plusieurs heures », est bien constitutif du

délict d'entrave à la circulation, permettant l'engagement de la responsabilité publique sur le fondement de la loi de 1983.

Dans son avis du 20 février 1998, le Conseil d'Etat applique implicitement cette argumentation aux barrages routiers, comme l'avait fait avant lui dans une affaire identique le tribunal administratif de Besançon, en ces termes : « Il est constant que les rassemblements de poids lourds organisés par les transporteurs routiers sur certains des principaux axes routiers du pays fin juin et début juillet 1992 ont gêné et entravé la circulation automobile pendant plusieurs jours [...]. Ces faits constituent un délit prévu et réprimé comme délict d'entrave à la circulation par l'article L. 7 du Code de la route ». La société requérante était d'autant plus fondée à rechercher la responsabilité de l'Etat sur le terrain de l'article 92 de la loi de 1983 que le délict avait été commis à force ouverte(42). Cette appréciation a donc, comme la précédente, été confirmée par le Conseil d'Etat.

- Les crimes ou délits commis par les rassemblements doivent l'avoir été, aux termes de la loi « à force ouverte ou par violence », condition indispensable à l'indemnisation des victimes par l'Etat. La condition de violence ne s'applique qu'aux agissements fautifs à l'origine des dommages et non à l'attroupement qui peut avoir été au départ pacifique. Elle se caractérise essentiellement par « l'emploi illégal et effectif de la force » et suppose surtout qu'une résistance lui soit opposée. La force ouverte n'est au contraire que « la force prête à s'exercer, mais qui ne rencontre pas de résistance qui en ferait la violence(43) ». Elle correspond à une manifestation de puissance, une démonstration de force patente et affichée. C'est alors dans « l'attroupement lui-même que réside » la force ouverte« dès lors qu'il a eu une attitude illicite, source de dommages(44) ». Tel est le cas, comme le confirme l'avis du Conseil d'Etat, de barrages, bloquant la circulation « à l'aide de poids lourds », concrétisation d'une puissance d'action incontestable et clairement revendiquée par les manifestants.

L'analyse de ces conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la loi du 7 janvier 1983 pour les dommages causés par des barrages routiers est donc à tout le moins classique. Elle se situe dans la lignée d'une jurisprudence désormais bien établie. L'avis du 20 février 1998 confirme que les victimes de ce type de manifestations peuvent éventuellement s'appuyer sur ce texte. C'est le premier enseignement que l'on peut tirer de son interprétation. Mais, et c'était là l'essentiel de la question posée au Conseil d'Etat, il précise également les conditions auxquelles devront satisfaire les dommages invoqués pour être

réparés. Ce faisant, le Conseil d'Etat, en levant les dernières incertitudes susceptibles d'affecter l'application de la loi, parachève la construction de ce régime de responsabilité qui semble désormais, avec cet avis, avoir atteint le terme de son évolution.

## ***II - Les conditions du droit à réparation des victimes : la levée des dernières incertitudes***

Répondant de façon très didactique à la question du tribunal administratif de Paris comme aux craintes de la doctrine, l'assemblée confirme la position qu'elle avait adoptée en 1990 : la loi, n'énonçant sur ce point aucune restriction, permet l'indemnisation « des dégâts ou dommages de toute nature ». Mais cette absence d'exclusion, précise de manière tout aussi catégorique l'avis, ne joue que dans la mesure où ces dommages s'inscrivent dans le champ d'application de ce texte : elle dépend en conséquence de la relation susceptible d'être établie entre les préjudices invoqués et les délits visés par les dispositions législatives.

### ***A - L'indemnisation de tout préjudice***

C'est par un avis que le Conseil d'Etat devait dissiper les hésitations tant de la jurisprudence que de la doctrine sur la nature des préjudices susceptibles d'être réparés sur le fondement de la loi de 1983. C'est par ce même biais qu'en février 1998 il a définitivement mis un terme aux interrogations formulées à propos du caractère de ces mêmes préjudices.

- Les requérants doivent, selon les principes classiques de la responsabilité, d'abord établir l'existence du préjudice découlant du fait dommageable. Celle-ci établie, ils peuvent alors obtenir du juge l'indemnisation des « dommages de toute nature » résultant des crimes et délits commis par des rassemblements et en particulier des dommages matériels : atteintes au corps, aux biens, au patrimoine, mais aussi pertes éprouvées (*damnum emergens*) et manque à gagner (*lucrum cessans*). Cette solution, conforme au droit commun, ne s'est cependant imposée que tardivement en matière de responsabilité du fait des attroupements. La juridiction judiciaire

avait adopté des positions contradictoires(45). De son côté, le Tribunal des conflits, par deux fois, avait penché en faveur de la non-indemnisation, mais sans que l'on puisse tirer de ses décisions d'enseignement définitif, son argumentation étant articulée non de façon explicite sur la nature du préjudice mais sur son caractère indirect(46). Les positions juridictionnelles étaient donc pour le moins ambiguës, le juge jouant souvent sur le lien de causalité pour masquer son refus de réparer les préjudices d'ordre purement commercial. Le Conseil d'Etat mit fin à cette incertitude par le célèbre avis du 6 avril 1990(47). Désormais tous les préjudices, y compris les pertes d'exploitation ou les dépenses liées à la mise en place de transports de substitution sont susceptibles d'être pris en considération au titre de la loi de 1983. Pourraient donc utilement invoquer ce texte les entreprises dont les camions ont été bloqués par des barrages et qui ont été obligées d'acheminer les marchandises, notamment périssables, par des moyens de remplacement. Mais tel n'était pas le cas, nous le verrons, dans les affaires soumises cette année à l'avis du Conseil d'Etat.

- Tout préjudice quelle que soit sa nature est susceptible d'être réparé sur le fondement de la loi de 1983. Doit-il également pour ce faire présenter certains caractères spécifiques, singulièrement être spécial et anormal ? Le législateur n'a pas institué une telle restriction. Elle n'en demeure pas moins d'actualité. En effet, en acceptant d'indemniser les préjudices d'ordre commercial, le juge a fait prévaloir une conception libérale pour les victimes, mais coûteuse pour les deniers publics. La crainte du poids excessif de ce régime légal de responsabilité pour les finances de l'Etat avait déjà été formulée par le commissaire du gouvernement Patrick Hubert qui proposait au Conseil d'Etat - sans être toutefois convaincu de l'opportunité d'une telle solution - de limiter le montant des condamnations en exigeant des victimes la preuve d'un dommage spécial et anormal. Cette nouvelle condition présentait de surcroît l'avantage d'harmoniser sur ce point les trois terrains de responsabilité pouvant être choisis par les victimes d'actions collectives : celui de l'article 92, celui du refus légal de faire exécuter une décision de justice et celui des entraves à l'utilisation du domaine public(48). L'argumentation très réservée du commissaire du gouvernement ne fut pas suivie par le Conseil d'Etat : sans la récuser expressément, l'avis de 1990 ne fait aucune mention de la condition d'anormalité et de spécialité du préjudice. Mais ce silence même laissait peser une incertitude, suscitant les interrogations de la doctrine sur l'avenir de ce régime légal de responsabilité.

L'avis du 20 février 1998 répond très clairement à ces inquiétudes et dissipe ainsi les hésitations exprimées par le tribunal administratif de Paris : « Lorsque le dommage entre dans le champ

d'application [de la loi du 7 janvier 1983], il n'est pas nécessaire qu'il ait le caractère d'un préjudice anormal et spécial dès lors que les termes de cette loi ne prescrivent ni n'impliquent une telle condition ». Le Conseil d'Etat souligne par là même la spécificité du régime légal de responsabilité au regard des régimes jurisprudentiels pouvant être invoqués par les victimes d'agissements similaires. On peut en effet considérer, comme le soulignait le commissaire du gouvernement Jacques Arrighi de Casanova, qu'au fond tous les régimes de responsabilité sans faute - ceux articulés sur la considération du risque, singulièrement ici le « risque social », comme les autres - « reposent, peu ou prou, sur la notion d'égalité devant les charges publiques(49) ». Mais, au-delà de ce postulat, demeure une différence essentielle entre les régimes légaux et les régimes forgés par la jurisprudence. En effet, lorsque le législateur intervient, ce n'est que ponctuellement pour assurer la réparation de dommages particuliers, généralement accidentels, dont l'importance, la singularité ou les origines exigent une prise en charge par la collectivité. L'anormalité des préjudices en cause est alors d'emblée admise et intégrée dans la logique même de l'indemnisation.

L'appréciation se doit, en revanche, d'être différente lorsque c'est le juge qui, sans texte, a élaboré un régime de responsabilité sans faute, d'application moins circonscrite et aux conditions nécessairement plus restrictives : « Une telle construction n'est à la fois cohérente et légitime - du moins en tant qu'elle vise les dommages résultant des décisions légales ou de l'inertie de l'administration - que si la rupture d'égalité est suffisamment caractérisée(50) ». Il appartient alors à la juridiction d'exiger des victimes la preuve d'un préjudice spécial et anormal. Une telle preuve n'a pas au contraire à être imposée dans le cadre d'un régime légal qui ne la prévoit pas et dont « rien ne permet de penser qu'il l'implique nécessairement ». Le juge est alors soumis tant à la lettre qu'à l'esprit de la loi. Le texte lui-même ne contient à cet égard aucune restriction : « Il s'agit bien *des* dégâts et *des* dommages, ce qui ne laisse aucun doute sur l'obligation de les prendre en compte dans leur intégralité(51) ». Quant à la logique de l'indemnisation qu'il met en oeuvre - la prise en charge par la collectivité de risques inhérents à la vie en société et l'appel à « la solidarité dont doit faire preuve le corps social à l'égard de victimes dont ce même corps est présumé collectivement responsable(52) » -, elle induit l'absence de toute considération relative aux caractères des dommages pouvant ainsi être pris en compte.

Dans son avis du 6 avril 1990, le Conseil d'Etat avait délibérément gardé le silence sur l'application au régime légal de responsabilité du fait des attroupements de la condition

d'anormalité et de spécialité des préjudices, ce qui autorisait à penser, mais sans certitude, qu'il ne la jugeait pas inhérente à ce régime. Confirmation en est désormais donnée par l'avis du 20 février 1998.

Par là même, le Conseil d'Etat a exclu toute limitation sur ce point du droit à réparation des victimes, préférant un terrain lui laissant une plus grande latitude d'appréciation : celui du lien de causalité.

### *B - L'interprétation restrictive du lien de causalité*

Pour être réparés sur le fondement de la loi du 7 janvier 1983, les préjudices doivent pouvoir être imputés à un rassemblement, être donc la conséquence du comportement fautif de ses membres. L'établissement du lien de causalité passe donc nécessairement par l'infraction. Celle-ci doit être mise en relation, d'une part avec le rassemblement et d'autre part avec les préjudices invoqués. Or le juge se montre, dans l'appréciation de ce double lien, plus rigoureux que ne l'avait été le juge judiciaire. C'est en jouant sur la causalité et l'imputabilité que les juridictions administratives, comme le confirme avec éclat l'avis du 20 février 1998, pourront limiter les condamnations de l'Etat au titre de cette loi.

- L'établissement du lien de causalité entre l'infraction et un rassemblement ne fait généralement pas problème.

Le plus souvent, ce sont les agissements des manifestants qui sont par eux-mêmes constitutifs de délits : ainsi lorsque, en immobilisant leurs véhicules sur des axes routiers, ils entravent ou perturbent gravement la circulation. L'appréciation est plus délicate lorsque des faits délictueux ont été commis par de petits groupes d'individus en marge d'une manifestation. A quelles conditions une telle action, menée à seule fin de porter atteinte à des personnes ou des biens, peut-elle être imputée à un rassemblement ? Il résulte de la jurisprudence que le lien de causalité ne peut être établi que si l'infraction a été commise au cours ou à l'occasion d'un rassemblement précis, ce qui permet d'établir sans conteste une relation avec l'expression du droit de manifester collectivement.

Mais il est également nécessaire que, au-delà de la relation objective constituée par la

concomitance chronologique entre le rassemblement et l'action dommageable, puisse être reconnu un lien plus « subjectif » entre les membres du groupe et ceux de la manifestation, laissant au moins supposer une communauté de vues et d'objectifs entre eux. Tel n'est pas le cas lorsqu'il est avéré dans les faits que le groupe, tant par son comportement que les méthodes employées, était étranger à l'action collective(53). En revanche, une « action de commando », menée clandestinement et dans le but de détruire des biens, peut néanmoins être imputée à un rassemblement lorsqu'elle n'a pu être possible qu'avec la participation ou la complicité de membres de celui-ci. L'atteinte aux biens est alors analysée comme une « dérive » du droit d'exprimer des revendications. Il en est ainsi lorsque la manifestation a été organisée sciemment pour permettre la commission d'actes dommageables au soutien de ses revendications(54). Il n'en demeure pas moins que l'interprétation d'un tel lien est souvent subtile. C'est la raison pour laquelle les juridictions administratives semblent s'orienter vers une conception plus stricte, excluant du champ de la loi les actions concertées et préméditées menées parallèlement à une manifestation, pour ne retenir que celles qui en apparaissent comme les débordements, volontaires ou non(55).

- Seconde étape du raisonnement, les requérants doivent être en mesure de prouver l'existence d'un lien de causalité entre l'infraction et les préjudices, condition indispensable à l'imputation de ceux-ci au rassemblement. C'est cette exigence apparemment banale, tant elle est inhérente à tout régime de responsabilité, qui a soulevé des difficultés et conduit le Conseil d'Etat dans son avis de 1998 à récuser le bien-fondé des prétentions des sociétés requérantes. Le juge se montre ici traditionnellement exigeant, estimant que les dommages doivent aussi concrètement et immédiatement que possible procéder du comportement des manifestants.

Dans un premier temps, c'est en invoquant l'absence de tout lien direct et certain avec des délits commis par des manifestants que le juge refusait l'indemnisation des préjudices commerciaux. Seuls étaient réparés les préjudices corporels ou les atteintes aux biens dès lors qu'ils procédaient directement et « substantiellement » des violences exercées lors du rassemblement. En revanche, les pertes d'exploitation étaient jugées comme n'ayant pas un rapport direct et certain avec les délits commis par les manifestants. En supprimant en 1990 cette restriction et en admettant l'indemnisation des dommages de toute nature, le Conseil d'Etat a manifesté la volonté de prendre en considération non seulement les préjudices directement provoqués par les violences commises par le rassemblement, mais aussi ceux qui en sont les conséquences inévitables. A cet égard, les préjudices invoqués par les sociétés victimes des barrages routiers



(surcoûts salariaux et dépenses liées à la mise en place de transports de substitution) sont bien de ceux qui peuvent être réparés au titre du régime légal. Encore est-il nécessaire, et c'est le point tranché par l'avis, qu'un lien de causalité direct soit établi avec un délit commis par un rassemblement déterminé.

Le Conseil d'Etat, s'il a consacré en 1990 une conception plus libérale du lien de causalité, n'a pas pour autant renoncé à rechercher une relation directe et certaine entre les faits délictueux et le préjudice. Simplement, son exigence s'est déplacée : s'il accepte depuis lors de réparer sur le fondement de l'article 92 tous les préjudices provoqués ou induits par les agissements d'un attroupement, il impose aussi que ces préjudices puissent être attribués aux agissements d'un attroupement précis. Telle est l'interprétation de la loi, très attendue par les victimes comme par les tribunaux, que livre l'avis du 20 février 1998. La question implicitement posée au Conseil, et qu'il ne pouvait éluder, revenait à se demander si le régime de responsabilité du fait des rassemblements pouvait s'appliquer lorsque « le fait générateur du dommage est à rechercher dans une série d'actions concertées présentant chacune le caractère d'un délit commis à force ouverte à l'occasion d'un rassemblement(56) ». La réponse qu'en donne l'avis, si elle apporte des précisions utiles, n'est guère surprenante. Le régime légal ne trouve à s'appliquer que si le demandeur établit « l'existence de préjudices précisément imputables à un ou plusieurs délits commis à force ouverte à l'occasion d'un ou plusieurs rassemblements [...]. A cet égard, la circonstance que les faits générateurs soient multiples est, quant au raisonnement que le juge doit mettre en oeuvre, sans incidence aucune sur l'applicabilité de ce régime ».

Au regard du texte, la situation invoquée par les entreprises requérantes, dans laquelle de multiples barrages de camions entravent la circulation sur divers axes du territoire, ne peut être analysée comme un phénomène global générateur de dommages, mais comme la « simple addition de situations locales », chacune étant et devant être préjudiciable. Tout demandeur est donc obligé, pour chacun des préjudices qu'il allègue, de prouver l'existence d'un lien de causalité directe et certaine avec un délit commis à l'occasion d'un rassemblement précisément identifié, c'est-à-dire, en l'espèce, avec un barrage routier bien déterminé. Autrement dit, l'indemnisation sur le fondement de la loi de 1983 n'est possible que si les entreprises ont directement été victimes du délit d'entrave à la circulation, en particulier parce que les camions livrant leur production ou assurant leurs approvisionnements se sont trouvés bloqués par les manifestants. En revanche, si ces mêmes entreprises ont cherché à éviter cette situation et se sont organisées en conséquence pour garantir la poursuite de leurs activités par d'autres modes

de liaison, le juge considère que le régime légal n'est pas applicable, les préjudices invoqués résultant non de barrages précis, mais d'une situation générale de paralysie de la circulation sur les autoroutes. Ainsi, comme devait le commenter, dépité, un des avocats, « la conséquence de cet avis est simple : une entreprise pour être indemnisée correctement doit délibérément coincer ses camions dans un barrage ».

En refusant de la sorte aux entreprises qui ont pris des mesures préalables, sans attendre que les chargements dont elles dépendent soient immobilisés par tel ou tel barrage particulier, toute indemnisation sur le fondement de la loi, le Conseil d'Etat ne leur a pas pour autant dénié tout droit à réparation. Il a seulement précisé qu'en tel cas leur situation est « étrangère aux prévisions du régime légal de responsabilité dont [elles] réclament le bénéfice(57) ». L'alternative qui leur est alors offerte est clairement explicitée par l'avis : si le problème de l'indemnisation ne peut être résolu par référence à la loi, il peut l'être dans le cadre de la jurisprudence classique applicable aux dommages causés par des mouvements sociaux de même type. L'Etat, en effet, est traditionnellement responsable, en dehors de toute faute de sa part, lorsque, en présence de certains troubles, il s'est abstenu d'intervenir afin de ne pas perturber l'ordre public ou de ne pas aggraver les atteintes qui y ont déjà été portées. Cette inaction, justifiée par l'intérêt général, provoque, considère le juge, une rupture de l'égalité devant les charges publiques qui ouvre un droit à réparation à tous ceux qui en sont victimes, mais à la condition, inhérente à ce régime de responsabilité, qu'ils démontrent l'existence de préjudices spéciaux et anormaux(58).

Ce régime, retenu par la juridiction administrative à propos d'entraves à l'utilisation de certaines dépendances du domaine public, peut être transposé sans difficulté aux dommages causés par l'inaction des autorités publiques face à la généralisation des barrages routiers. Les sociétés requérantes devront toutefois dans ce cadre prouver l'anormalité et la spécialité des préjudices qu'elles ont, de ce fait, subis(59).

Or, l'application de ces conditions, singulièrement celle de l'anormalité, aboutit à n'accorder aux victimes que des indemnités limitées, moindres que celles auxquelles elles pourraient prétendre au titre de la loi. Elle conduit en effet les tribunaux à porter des appréciations nuancées tant sur la gravité des dommages que sur celle du fait dommageable. S'agissant du premier point, le seuil de gravité en deçà duquel aucune indemnisation n'est due est traditionnellement déterminé en fonction de la durée de la situation anormale. Les durées considérées par le juge comme

normales, c'est-à-dire dont les conséquences dommageables doivent être laissées à la charge des entreprises, sont en général relativement longues, - singulièrement lorsque sont concernés les transports de marchandises, - excluant le plus souvent l'indemnisation des premiers jours d'entrave à la circulation(60). Concernant le second point, la prise en compte de l'anormalité de la situation elle-même conduit aussi à écarter la réparation des préjudices qui découlent de ce que le juge considère comme un aléa auquel la victime doit raisonnablement s'attendre. Or, il est permis de penser que, « dans une certaine mesure, les entreprises qui se sont rendues tributaires de l'état du réseau routier en fonctionnant en flux tendus doivent nécessairement être réputées avoir intégré dans leurs prévisions d'activité les diverses sortes d'embarras [...] auxquels elles s'exposent ainsi. [...] Cet élément doit, à notre avis, peser parmi ceux qui devront être pris en compte pour déterminer la date à partir de laquelle [...] le dommage causé par la persistance de ces barrages a présenté un caractère suffisant d'anormalité(61) ».

Ainsi, alors que les victimes de tels agissements sont en droit d'obtenir une indemnisation totale en application de la loi de 1983, lorsqu'elles sont en mesure d'établir une relation de causalité directe et certaine entre les préjudices subis et les infractions commises par un ou plusieurs barrages précis, il en va différemment lorsqu'elles sont dans l'impossibilité d'établir un tel lien.

Le Conseil d'Etat dissipe par là même les hésitations que reflétait l'ambiguïté de la question qui lui était posée : les deux régimes légal et jurisprudentiel, susceptibles d'être invoqués dans des affaires similaires, sont exclusifs l'un de l'autre(62). Le premier est destiné à réparer les conséquences dommageables des délits commis par des rassemblements. Dans ce cadre, si la réparation n'est pas limitée aux seuls dommages ayant un caractère spécial et anormal, elle est en tout état de cause subordonnée à l'existence d'un lien de causalité direct avec un délit commis à l'occasion d'un rassemblement précisément identifié. Quant au second, dont le fait générateur est différent, il est la voie que peuvent emprunter les victimes de la décision des pouvoirs publics de ne pas intervenir immédiatement aux fins de rétablir la liberté de circulation(63). Seule alternative, en l'absence de faute de l'Etat, pour les entreprises victimes dont la situation n'entre pas dans les prévisions de la loi, il exige la démonstration du caractère spécial et anormal des préjudices allégués.

Il est alors aisé de comprendre la déception des sociétés requérantes devant ces nouvelles précisions apportées par le Conseil d'Etat sur les conditions d'application du régime légal de responsabilité du fait des attroupements et rassemblements. Elles étaient très attendues par les

tribunaux. Nul ne doute, au vu des différentes affaires dont ils ont été saisis après les conflits routiers de ces dernières années, qu'elles ne soient promises à un bel avenir jurisprudentiel.

(1) cf. la position adoptée par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt du 9 décembre 1997, *Commission c/ République française*, aff. C-265/95, et l'analyse de Louis Dubouis, La « guerre de la fraise » : l'impuissance publique sous la toise du droit communautaire, *RFDA* 1998, pp. 120-134.

(2) Christine Bréchon-Moulènes, *Les Régimes législatifs de responsabilité publique*, LGDJ, 1974, pp. 25-27, 46-47, 50-51 et Régimes législatifs spéciaux d'indemnisation relevant de la juridiction judiciaire, *Répertoire Dalloz de la responsabilité de la puissance publique*, n° 182 ; Roseline Letteron, Le juge administratif et la responsabilité du fait des attroupements, *RDP* 1990, p. 489 ; Georges Vedel, La récente jurisprudence de la Cour de cassation sur la responsabilité des communes à raison des dommages causés par les attroupements et rassemblements, *JCP* 1951.I.923 ; Jean-Claude Maestre, Les nouveaux aspects de la responsabilité du fait des dommages causés par les attroupements, *AJDA* 1976, p. 486 ; J-P. Abonnec, Dommages causés par les attroupements et attentats : quelle doit être la responsabilité de la puissance publique ?, *CJEG* 1985, p. 334 ; Michel Guénaire, Le régime juridique de la responsabilité administrative du fait des actes de violence, *AJDA* 1987, p. 227.

(3) Le tribunal administratif de Besançon avait déjà pris une position explicite sur l'applicabilité de la loi de 1983 aux barrages routiers en cause (TA Besançon 31 octobre 1996, *ECIA, Dr. adm.* 1997, n° 31 ; *JCP* 1998, note Carole Moniolle, p. 709).

(4) cf. notamment P. Serrand, *Les Notions juridiques d'attentat, d'attroupement et de rassemblement, en droit administratif de la responsabilité*, LGDJ, 1994 ; Roseline Letteron, préc. p. 489.

(5) cf. à propos de barrages de péniches ayant bloqué la Seine, CAA Paris 18 novembre 1993, *Ministre de l'Équipement, ministre de l'Intérieur c/ S<sup>té</sup> Sanara-Citerna*, req. n° 92PA00855 et n° 92PA00881.

(6) Trib. confl. 7 juin 1982, *Préfet du Pas-de-Calais, Lebon* p. 457.

(7) Avis CE Ass. 6 avril 1990, *Cofiroute, Lebon* p. 95, concl. Patrick Hubert ; *RFDA* 1991, p. 562, note Roseline Letteron ; CAA Paris 6 juin 1991, *SNCF c/Ministre de l'Intérieur, Petites Affiches* 17 juillet 1991, p. 3, concl. G. Dacre-Wright.

(8) Avis CE Ass. 6 avril 1990, préc. ; CE 10 mai 1996, *Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône, Lebon* p. 172 ; *RFDA* 1996, p. 853 ; CE 30 mai 1997, *Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône*, req. n° 154 918 ; CAA Paris 27 novembre 1997, *Ministre de l'Intérieur c/ SA Cofiroute*, req. n° 96PA04655.

(9) cf. P. Serrand, préc.

(10) Cavaroc, rapport sur Cass. civ. 2 janvier 1951, *Ville de Lille c/ Demarcq et autres, JCP* 1951.II.6226.

(11) Selon la formule de Franck Moderne, il n'y a pas et il ne peut y avoir « de critère numérique du rassemblement » (note sous Cass. 2<sup>e</sup> civ. 28 novembre 1984, *Préfet de police représentant la ville de Paris c/ C<sup>ie</sup> d'assurances La Concorde, JCP* 1985.II.20438) ; cf. également obs. C. S. sous Trib. confl. 27 juin 1988, *Préfet de l'Aude, S<sup>té</sup> TPLM (Ets Leclerc) et autre c/ Etat, JCP* 1989. II.21244.

(12) F. Vincent, *J.-Cl. adm.* fasc. n° 960.

(13) cf. par exemple Cass. 1<sup>re</sup> civ. 15 novembre 1983, *Bull. cass.* I, n° 268 ; *JCP* 1984.IV.29 ; *D.* 1984, inf. rap. p. 87, note Foucher : à propos des dommages causés par des *hooligans* britanniques lors d'un match de football.

(14) « Le rassemblement ou l'attroupement ne se déduit pas nécessairement des causes de sa formation, de son but et des circonstances déterminant les violences auxquelles il se livre », Cass. 2<sup>e</sup> civ. 24 juin 1982, *M. O'Neill et autres c/ Etat français, Bull. cass.* II, n° 97.

(15) cf. Cass. 2<sup>e</sup> civ. 9 juillet 1986, *Etat français, Commune d'Aghione c/ Ets Skalli, Gaz. Pal.* 1986, 2, somm. p. 245 : destruction d'une cave viticole par une quinzaine de personnes armées de fusils et d'explosifs ; V. également Cass. 2<sup>e</sup> civ. 5 mars 1980, *Commune d'Arles-sur-Rhône c/ S<sup>té</sup> civile du GAFF des domaines de Jullian et Grenouillet, Bull. cass.* II, n° 48, p. 37 ; *JCP* 1980.IV.197 ; *D.* 1980, inf. rap. p. 326.

(16) Cass. 2<sup>e</sup> civ. 28 novembre 1984, *M. le Préfet de police, représentant la ville de Paris c/ C<sup>ie</sup> d'assurances La Concorde, JCP* 1985.II. 20438, note F. Moderne.

- (17) Trib. confl. 25 juin 1985, *M<sup>me</sup> Carme c/ Etat, Lebon* p. 407 ; *JCP* 1986.II.20703, note C. S.
- (18) P. Serrand, préc. p. 35.
- (19) cf. par exemple Trib. confl. 26 juin 1989, *C<sup>ie</sup> Mercator N. V. et autres c/ Ministre de l'Intérieur et autres, Dr. adm.* 1989, n° 420.
- (20) CAA Paris 6 juin 1991, *SNCF c/ Ministre de l'Intérieur* (8 esp.), préc.
- (21) Avis CE Ass. 6 avril 1990, *Cofiroute*, préc.
- (22) concl. sur CAA Paris (form. plén.) 17 décembre 1991, *S<sup>té</sup> Drouot Assurances c/ Ministre de l'Intérieur, Petites Affiches* 29 janvier 1992, p. 9.
- (23) « Si, à l'occasion de son expression, des dommages sont causés à des personnes ou à des biens, la collectivité nationale doit les réparer : c'est la charge que la collectivité admet de supporter pour permettre à chacun de ses membres d'exercer ce droit fondamental. Tel est le fondement, reconnu depuis longtemps et par tous, des dispositions qui constituent aujourd'hui l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983. »
- (24) cf. pour une formulation explicite de cette absence d'exclusive, CAA Paris 13 mai 1997, *Ministre de l'Intérieur c/ C<sup>ie</sup> AGF*, req. n° 95PA03404.
- (25) Jacques Moreau avait ainsi proposé d'opposer « le caractère visible officieux, parfois autorisé et légitime de la manifestation qui a pris ensuite une tournure d'émeute, et l'aspect occulte, clandestin et en tout cas secret, qui préside d'ordinaire à la préparation d'un attentat », obs. sous Trib. confl. 4 novembre 1985, *EDF c/ Etat, AJDA* 1986, p. 50 ; *JCP* 1986.II.20703, note C. S.
- (26) cf. concl. G. Dacre-Wright sur CAA Paris 17 décembre 1991, *S<sup>té</sup> Drouot Assurances*, préc. p. 10.
- (27) Préc. p. 49.
- (28) cf. par exemple CAA Paris 17 décembre 1991, *S<sup>té</sup> Drouot Assurances*, préc. : dégradations volontaires de biens et vols avec effraction dans les locaux d'une société par une centaine de personnes réunies par le syndicat CGT du Livre parisien ; cf. dans le même sens, Trib. confl. 27 juin 1988, *Préfet de l'Aude, S<sup>té</sup> TPLM*, préc. ; CAA Bordeaux 20 octobre 1992, *C<sup>ie</sup> d'assurances GAN Incendie-Accidents*, req. n° 90BX00408 ; CAA Lyon 6 avril 1993, *S<sup>té</sup> Normed et C<sup>ie</sup> La Préservatrice foncière*, req. n° 92LY00191.
- (29) CAA Paris 6 juin 1991, *SNCF*, préc.
- (30) concl. G. Dacre-Wright, *Petites Affiches* 29 janvier 1992, préc.
- (31) CAA Paris 19 janvier 1995, *Ministre de l'Intérieur c/ S<sup>té</sup> Pressing 2000, Petites Affiches* 21 juillet 1995, p. 4 (concl. contraires Antoine Mendras) ; CAA Paris 13 mai 1997, *Ministre de l'Intérieur c/ C<sup>ie</sup> AGF*, préc. : à propos d'actes de vandalisme commis par des bandes de jeunes constituées à la suite du décès de camarades ; refus du juge d'y voir des rassemblements faute de lien direct avec une manifestation et en raison de la volonté exclusive de ces groupes de procéder à des destructions.
- (32) cf. sur l'attentat et l'attroupement, notamment Roseline Letteron, préc. ; Michel Guénaire, préc. ; P. Serrand, préc. ; J.-P. Abonnec, préc.
- (33) CAA Paris 18 novembre 1993, *S<sup>té</sup> Sanara-Citerna*, préc.
- (34) CAA Paris 27 novembre 1997, *Ministre de l'Intérieur c/ SA Cofiroute*, préc. Si l'article R. 235 interdit la distribution de tracts sur une voie ouverte à la circulation et l'article R. 43-2 l'accès des autoroutes aux piétons, « la méconnaissance de ces interdictions, passible d'une amende prévue pour les contraventions, n'est pas constitutive d'un délit au sens de l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983 ».
- (35) CAA Paris, 11 juillet 1996, *Ministre de l'Intérieur c/ SA Cofiroute*, req. n° 95PA00461.

(36) CAA Paris 27 novembre 1997, *Ministre de l'Intérieur c/ SA Cofiroute*, préc. : « Si les manifestants ont empêché la perception du péage dû par les automobilistes, ce fait n'est qualifié de délit par aucun texte ».

(37) CAA Nantes 3 mai 1995, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, *AJDA* 1995, p. 799, chron. Patrick Cadenat ; *JCP* 1996.II.22612, obs. F. Dupond-Marillia.

(38) cf. par exemple CAA Paris 27 novembre 1997, *Ministre de l'Intérieur, c/ SA Cofiroute*, préc.

(39) cf. par exemple CE 10 mai 1996, *S<sup>te</sup> des autoroutes Paris-Rhin-Rhône*, préc.

(40) CAA Paris 27 novembre 1997, *Ministre de l'Intérieur c/ S<sup>te</sup> des autoroutes Rhône-Alpes*, req. n° 96PA02199.

(41) CAA Nantes 3 mai 1995, *Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, préc. ; CAA Nantes 28 juin 1995, *Ministre de l'Intérieur c/ Communauté urbaine de Brest*, req. n° 94NT00262.

(42) TA Besançon 31 octobre 1996, *ECIA*, préc.

(43) F. Vincent, préc. n° 23 et ss.

(44) Roseline Letteron, art. préc. p. 512.

(45) cf. concl. Patrick Hubert sur avis CE Ass. 6 avril 1990, *Cofiroute*, préc. p. 99 ; Roseline Letteron, L'indemnisation du préjudice commercial, note sous avis CE Ass. 6 avril 1990, *Cofiroute*, *RFDA* 1991, p. 562.

(46) Trib. confl. 7 juin 1982, *Préfet du Pas-de-Calais, Lebon* p. 457 ; *D.* 1982, p. 637, concl. Picca ; Trib. confl. 13 février 1984, *Kolka Muller c/ Commune du Mont-Dore*, *RDP* 1985, p. 515, note Jean-Marie Auby.

(47) concl. Patrick Hubert sur avis CE Ass. 6 avril 1990, préc. p. 95 ; *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 11<sup>e</sup> éd. 1996, n° 114, p. 752 ; F. Moderne et P. Bon, *D.* 1991, somm. comm. p. 236 ; *Petites Affiches* 1<sup>er</sup> août 1990, p. 15, note P.-H. Prelot ; *Petites Affiches* 1<sup>er</sup> octobre 1990, p. 20, note J. Morand-Deville ; *RFDA* 1991, p. 562, note Roseline Letteron.

(48) concl. préc. *Lebon* p. 103 ; *RFDA* 1981, p. 565, note Roseline Letteron.

(49) concl. Jacques Arrighi de Casanova, *RFDA* 1998, p. 587.

(50) concl. Jacques Arrighi de Casanova, préc. p. 587.

(51) concl. G. Dacre-Wright, in *Petites Affiches* 17 juillet 1991, p. 5.

(52) J.-P. Abonnec, préc. p. 336.

(53) CAA Lyon 3 décembre 1992, *Caisse centrale de réassurance*, req. n° 91LY00626.

(54) Trib. confl. 16 novembre 1964, *Ets Schenk c/ Commune de Bessan, Lebon* p. 793 ; *AJDA* 1965, p. 302, note Jacques Moreau.

(55) Eloquente est à cet égard la formulation de la cour administrative d'appel de Lyon dans sa décision du 1<sup>er</sup> avril 1993, *S<sup>te</sup> Carfos* : « Considérant que si les détériorations volontaires n'ont pas été commises par l'ensemble des dockers réunis devant les bureaux de la société, il ne résulte pas des pièces du dossier que leurs auteurs [...] aient agi soit de manière tout à fait isolée, soit parallèlement au rassemblement dans le cadre d'une action concertée et préméditée ; que, par suite, [...] les dommages provoqués ont un lien direct avec une manifestation qui a dégénéré ». Ce lien est reconnu alors même que le débordement a été délibérément provoqué par un petit groupe de manifestants en ayant prévu l'éventualité et ayant su le moment venu entraîner l'ensemble des participants (CAA Lyon 1<sup>er</sup> avril 1993, *S<sup>te</sup> Carfos, Lebon* tables p. 1017).

(56) concl. Jacques Arrighi de Casanova, préc. p. 586.

(57) *Ibid.* p. 588.

(58) Cette jurisprudence est classiquement appliquée dans le domaine des transports. Elle a joué notamment au profit d'entreprises victimes tant de l'interruption, par une grève illicite, du service du contrôle de la navigation aérienne (CE 6 novembre 1985, *Touraine Air Transports et S<sup>te</sup> Condor Flugdienst* (2 arrêts), *AJDA* 1986, pp. 125 et 84, chron. Sylvie Hubac et Michel Azibert ; *D.* 1986, p. 584, note N. Rainaud) que de l'immobilisation de leurs navires par des barrages de péniches (CE Sect. 27 mai 1977, *SA Victor Delforge*, *Lebon* p. 253 ; *JCP* 1978.II. 18778, note B. Pacteau ; *Rev. adm.* 1977, p. 489, note G. Darcy), ou par l'occupation d'installations portuaires (par exemple CE 11 mai 1984, *Port autonome de Marseille*, *Lebon* p. 178 ; *AJDA* 1984, p. 708, note Jacques Moreau ; CE 22 juin 1984, *S<sup>te</sup> Sealink UK Ltd*, *Lebon* p. 246 ; CE 22 juin 1984, *S<sup>te</sup> Townsend Car Ferries*, *JCP* 1985.II.20444, note B. Pacteau).

(59) concl. Jacques Arrighi de Casanova, préc. p. 589 : « En raisonnant par analogie avec vos décisions du 6 novembre 1985 sur les conséquences de la paralysie du contrôle aérien, il nous semble que les entreprises qui n'utilisent que pour une partie limitée de leur activité le réseau autoroutier français ne satisfont pas à la condition de spécialité. En revanche, celles qui en sont entièrement ou très largement tributaires pour leur activité - ce qui semble être le cas des requérantes - y satisfont sans doute, puisque l'inertie de l'administration les a spécialement affectées ».

(60) Pour le blocage d'un port maritime, les durées considérées comme normales ont pu être fixées à neuf jours (CE 12 octobre 1988, *C<sup>ie</sup> algérienne de navigation*, préc.) ou quinze jours (CE 11 mai 1984, *Port autonome de Marseille*, préc.). En revanche, s'agissant de transports de passagers et de véhicules, le Conseil d'Etat, sensible sans doute aux contraintes spécifiques de ces activités, particulièrement en période estivale, fait preuve d'une plus grande souplesse, ne retenant qu'un délai d'un ou deux jours (CE 22 juin 1984, *S<sup>te</sup> Sealink*, préc. ; CE 27 juillet 1984, *M. Lebeaud*, *AJDA* 1984, p. 707, note Jacques Moreau). De façon générale, la jurisprudence fixe ce seuil « là où prend fin l'aléa commercial communément admis, celui qu'un entrepreneur prudent doit intégrer dans ses prévisions financières », concl. Jacques Arrighi de Casanova, préc. p. 589.

(61) concl. Jacques Arrighi de Casanova, préc. p. 589.

(62) *Ibid.* p. 588.

(63) Sur les interrogations que suscite désormais ce régime au regard des exigences communautaires, cf. Louis Dubouis, préc. p. 127 et ss.