

**Institut de droit des affaires internationales**  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Université du Caire

**DROIT ADMINISTRATIF – S2**  
**2023-2024**

Cours magistral de Béatrice GUILLAUMIN  
Maître de conférences

**FICHE 8 :**

**LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE**

## I. Les actions récursoires

**DOCUMENT 1** : Conseil d'État, 12 avril 2002, *Papon*.

**DOCUMENT 2** : Conseil d'État, 12 décembre 2008, *Bernard A. c/ Ministre de l'éducation*.

## II. La responsabilité administrative pour carence fautive

**DOCUMENT 3** : Tribunal administratif de Paris, 28 juin 2022, 2012679/6-3

**DOCUMENT 4** : Tribunal administratif de Rouen, 18 juillet 2022, n° 2001239.

**DOCUMENT 5** : Conseil d'État, 29 juillet 2022, n° 444623.

**DOCUMENT 6** : Conseil d'État, 22 décembre 2022, *Ministre des Solidarités et de la Santé*.

## III. La responsabilité administrative du fait des attroupements

**DOCUMENT 7** : Article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure.

**DOCUMENT 8** : Conseil d'État, 28 oct. 2022, *Ministre de l'Intérieur c/ SANEF*.

**DOCUMENT 9** : Tribunal administratif de Toulouse, 25 novembre 2021, n° 1805497.

**DOCUMENT 10** : Tribunal administratif de Paris, 4 mai 2022, n° 1922865/3-1, n° 2019727/3-1

**DOCUMENT 11** : Conseil d'État, 11 octobre 2023, n° 465591

## Exercice

Commentaire : **DOCUMENT 11** : Conseil d'État, 11 octobre 2023, n° 465591.

## I. Les actions récursoires

**DOCUMENT 1 :** Conseil d'État, 12 avril 2002, *Papon*.

[...]

Considérant que M. X..., qui a occupé de juin 1942 à août 1944 les fonctions de secrétaire général de la préfecture de la Gironde, a été condamné le 2 avril 1998 par la cour d'assises de ce département à la peine de dix ans de réclusion criminelle pour complicité de crimes contre l'humanité assortie d'une interdiction pendant dix ans des droits civiques, civils et de famille ; que cette condamnation est intervenue en raison du concours actif apporté par l'intéressé à l'arrestation et à l'internement de plusieurs dizaines de personnes d'origine juive, dont de nombreux enfants, qui, le plus souvent après un regroupement au camp de Mérignac, ont été acheminées au cours des mois de juillet, août et octobre 1942 et janvier 1944 en quatre convois de Bordeaux à Drancy avant d'être déportées au camp d'Auschwitz où elles ont trouvé la mort ; que la cour d'assises de la Gironde, statuant le 3 avril 1998 sur les intérêts civils, a condamné M. X... à payer aux parties civiles, d'une part, les dommages et intérêts demandés par elles, d'autre part, les frais exposés par elles au cours du procès et non compris dans les dépens ; que M. X... demande, après le refus du ministre de l'intérieur de faire droit à la démarche qu'il a engagée auprès de lui, que l'Etat soit condamné à le garantir et à le relever de la somme de 4 720 000 F (719 559 euros) mise à sa charge au titre de ces condamnations ;

Sur le fondement de l'action engagée :

Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : " Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui " ; que pour l'application de ces dispositions, il y a lieu - quel que soit par ailleurs le fondement sur lequel la responsabilité du fonctionnaire a été engagée vis-à-vis de la victime du dommage - de distinguer trois cas ; que, dans le premier, où le dommage pour lequel l'agent a été condamné civilement trouve son origine exclusive dans une faute de service, l'administration est tenue de couvrir intégralement l'intéressé des condamnations civiles prononcées contre lui ; que, dans le deuxième, où le dommage provient exclusivement d'une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions, l'agent qui l'a commise ne peut au contraire, quel que soit le lien entre cette faute et le service, obtenir la garantie de l'administration ; que, dans le troisième, où une faute personnelle a, dans la réalisation du dommage, conjugué ses effets avec ceux d'une faute de service distincte, l'administration n'est tenue de couvrir l'agent que pour la part imputable à cette faute de service ; qu'il appartient dans cette dernière hypothèse au juge administratif, saisi d'un contentieux opposant le fonctionnaire à son administration, de régler la contribution finale de l'un et de l'autre à la charge des réparations compte tenu de l'existence et de la gravité des fautes respectives ;

Sur l'existence d'une faute personnelle :

Considérant que l'appréciation portée par la cour d'assises de la Gironde sur le caractère personnel de la faute commise par M. X..., dans un litige opposant M. X... aux parties civiles et portant sur une cause distincte, ne s'impose pas au juge administratif statuant dans le cadre, rappelé ci-dessus, des rapports entre l'agent et le service ;

Considérant qu'il ressort des faits constatés par le juge pénal, dont la décision est au contraire revêtue sur ce point de l'autorité de la chose jugée, que M. X..., alors qu'il était secrétaire général de la préfecture de la Gironde entre 1942 et 1944, a prêté son concours actif à l'arrestation et à l'internement de 76 personnes d'origine juive qui ont été ensuite déportées à Auschwitz où elles ont trouvé la mort ; que si l'intéressé soutient qu'il a obéi à des ordres reçus de ses supérieurs hiérarchiques ou agi sous la contrainte des forces d'occupation allemandes, il résulte de l'instruction que M. X... a accepté, en premier lieu, que soit placé sous son autorité directe le service des questions juives de la préfecture de la Gironde alors que ce rattachement ne découlait pas de la nature des fonctions occupées par le secrétaire général ; qu'il a veillé, en deuxième lieu, de sa propre initiative et en devançant les instructions venues de ses supérieurs, à mettre en oeuvre avec le maximum d'efficacité et de rapidité les opérations nécessaires à la recherche, à l'arrestation et à l'internement des personnes en cause ; qu'il s'est enfin attaché personnellement à donner l'ampleur la plus grande possible aux quatre convois qui ont été retenus à sa charge par la cour d'assises de la Gironde, sur les 11 qui sont partis de ce département entre juillet 1942 et juin 1944, en faisant notamment en sorte que les enfants placés dans des familles d'accueil à la suite de la déportation de leurs parents ne puissent en être exclus ; qu'un tel comportement, qui ne peut s'expliquer par la seule pression exercée sur l'intéressé par l'occupant allemand, revêt, eu égard à la gravité exceptionnelle des faits et de leurs conséquences, un caractère inexcusable et constitue par là-même une faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions ; que la circonstance, invoquée par M. X..., que les faits reprochés ont été commis dans le cadre du service ou ne sont pas dépourvus de tout lien avec le service est sans influence sur leur caractère de faute personnelle pour l'application des dispositions précitées de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ;

Sur l'existence d'une faute de service :

Considérant que si la déportation entre 1942 et 1944 des personnes d'origine juive arrêtées puis internées en Gironde dans les conditions rappelées ci-dessus a été organisée à la demande et sous l'autorité des forces d'occupation allemandes, la mise en place du camp d'internement de Mérignac et le pouvoir donné au préfet, dès octobre 1940, d'y interner les ressortissants étrangers " de race juive ", l'existence même d'un service des questions juives au sein de la préfecture, chargé notamment d'établir et de tenir à jour un fichier recensant les personnes " de race juive " ou de confession israélite, l'ordre donné aux forces de police de prêter leur concours aux opérations d'arrestation et d'internement des personnes figurant dans ce fichier et aux responsables administratifs d'apporter leur assistance à l'organisation des convois vers Drancy - tous actes ou agissements de l'administration française qui ne résultaient pas directement d'une contrainte de l'occupant - ont permis et facilité, indépendamment de l'action de M. X..., les opérations qui ont été le prélude à la déportation ;

Considérant que si l'article 3 de l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental constate expressément la nullité de tous les actes de l'autorité de fait se disant " gouvernement de l'Etat français " qui " établissent ou appliquent une discrimination quelconque fondée sur la qualité de juif ", ces dispositions ne sauraient avoir pour

effet de créer un régime d'irresponsabilité de la puissance publique à raison des faits ou agissements commis par l'administration française dans l'application de ces actes, entre le 16 juin 1940 et le rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental ; que, tout au contraire, les dispositions précitées de l'ordonnance ont, en sanctionnant par la nullité l'illégalité manifeste des actes établissant ou appliquant cette discrimination, nécessairement admis que les agissements auxquels ces actes ont donné lieu pouvaient revêtir un caractère fautif ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la faute de service analysée ci-dessus engage, contrairement à ce que soutient le ministre de l'intérieur, la responsabilité de l'Etat ; qu'il incombe par suite à ce dernier de prendre à sa charge, en application du deuxième alinéa de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, une partie des condamnations prononcées, appréciée en fonction de la mesure qu'a prise la faute de service dans la réalisation du dommage réparé par la cour d'assises de la Gironde ;

Sur la répartition finale de la charge :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation, dans les circonstances de l'espèce, des parts respectives qui peuvent être attribuées aux fautes analysées ci-dessus en condamnant l'Etat à prendre à sa charge la moitié du montant total des condamnations civiles prononcées à l'encontre du requérant le 3 avril 1998 par la cour d'assises de la Gironde ;

[...]

**DOCUMENT 2 :** Conseil d'État, 12 décembre 2008, *Bernard A. c/ Ministre de l'éducation*.

[...]

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. A, qui enseignait alors dans une école primaire publique, a été condamné pour des faits de violence commis sur des élèves à une peine d'emprisonnement avec sursis par un jugement du 28 juin 2001 du tribunal correctionnel de Saverne ; que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Strasbourg a jugé que M. A était fondé à demander l'annulation du titre exécutoire de 7 622 euros émis à son encontre par l'Etat le 25 février 2002, au motif que ce titre, représentant le montant de l'indemnité allouée par le préfet du Bas-Rhin aux parents de deux enfants victimes de violences en vertu d'une transaction passée par le recteur, était dépourvu de base légale dès lors qu'il ne faisait pas suite à une condamnation de l'Etat et que l'Etat n'avait aucune obligation de faire droit à la demande de transaction présentée par les ayants droit des victimes ;

Considérant que, si les fonctionnaires et agents des collectivités publiques ne sont pas pécuniairement responsables envers ces collectivités des conséquences dommageables de leurs fautes de service, il ne saurait en être ainsi lorsque le préjudice qu'ils ont causé à ces collectivités est imputable à des fautes personnelles détachables de l'exercice de leurs fonctions ; que la circonstance que le préjudice n'ait pas été établi par une décision juridictionnelle condamnant la collectivité mais corresponde à la réparation accordée par la collectivité publique à la victime de la faute personnelle de l'agent dans le cadre d'un règlement amiable formalisé par une transaction conclue entre la

collectivité et la victime ou ses ayants droit ne fait pas, par elle-même, obstacle à la possibilité pour la collectivité de se retourner contre l'agent à raison de la faute personnelle commise par celui-ci ; que, dès lors, en statuant comme il l'a fait, sans rechercher s'il existait un préjudice dont la réparation incombait à l'Etat et qui pouvait être imputé en tout ou en partie à une faute personnelle de M. A, le tribunal administratif a commis une erreur de droit ;

Considérant que le ministre de l'éducation nationale est fondé pour ce motif à demander l'annulation du jugement attaqué ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, par application de l'article L. 821-1 du code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ;

Considérant que la responsabilité de l'Etat est engagée, en vertu des dispositions de l'article L. 911-4 du code de l'éducation, à raison de faits dommageables commis par un instituteur dans l'exercice de ses fonctions ; qu'il incombait à l'Etat de réparer le préjudice subi par les victimes du fait des agissements de M. A, alors même que la constatation de ce préjudice et son évaluation ne résultaient pas d'une décision juridictionnelle ; qu'il suit de là que l'Etat était en droit d'engager à l'encontre de l'enseignant une action récursoire à la condition que les faits dommageables fussent imputables à une faute personnelle détachable du service ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, notamment des constatations faites par le tribunal correctionnel, que M. A a exercé, pendant une période de deux ans, des violences consistant notamment en gifles et coups, sur une quinzaine d'enfants de l'école primaire où il travaillait ; que ces agissements sont d'une gravité suffisante pour caractériser, bien qu'ils soient intervenus dans le service, une faute personnelle détachable de l'exercice par l'enseignant de ses fonctions ; que si des rapports d'inspection font état d'un climat de confiance régnant dans la classe de M. A ainsi que des qualités manifestées par celui-ci dans ses fonctions tant d'enseignant que de directeur d'école, ces circonstances ne sont pas de nature à retirer aux faits leur gravité ;

Considérant que le requérant ne justifie pas d'une faute de service de l'administration qui serait de nature à faire disparaître ou à atténuer la responsabilité qui lui incombe dans les faits dont s'agit ;

Considérant qu'indépendamment du montant des indemnités que l'Etat a allouées aux ayants droit des victimes dans le cadre de la transaction qu'il a conclue avec eux, il appartient au juge administratif de déterminer le montant du préjudice dont la réparation peut être demandée au fonctionnaire auteur des dommages que l'Etat a dû réparer ; qu'en l'espèce, il sera fait une juste appréciation de ce préjudice en l'évaluant à 3 000 euros ;

[...]

## II. La responsabilité administrative pour carence fautive

**DOCUMENT 3 :** Tribunal administratif de Paris, 28 juin 2022, 2012679/6-3

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Mme B. a été hospitalisée à l'hôpital Saint-Antoine, à Paris, du 27 au 31 mars 2020 en raison d'une pneumonie virale à coronavirus-19. Par un courrier reçu le 23 avril 2020, elle a demandé au Premier ministre de l'indemniser des préjudices résultant de sa contamination par le virus responsable de la Covid-19, estimant que la prévention puis la gestion de la crise sanitaire avant sa contamination révélaient différentes fautes de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Sur les fautes alléguées :

2. Aux termes de l'article L. 1411-1 du code de la santé publique : « La Nation définit sa politique de santé afin de garantir le droit à la protection de la santé de chacun. / La politique de santé relève de la responsabilité de l'Etat. (...) / La politique de santé comprend : / (...) 7° La préparation et la réponse aux alertes et aux crises sanitaires (...) ». Aux termes de l'article L. 1413-1 du même code : « L'Agence nationale de santé publique est un établissement public de l'Etat à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé. / L'agence a pour missions : / 1° L'observation épidémiologique et la surveillance de l'état de santé des populations ; / 2° La veille sur les risques sanitaires menaçant les populations ; (...) / 5° La préparation et la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires ; / 6° Le lancement de l'alerte sanitaire. / (...) Elle assure, pour le compte de l'Etat, la gestion administrative, financière et logistique de la réserve sanitaire et de stocks de produits, équipements et matériels ainsi que de services nécessaires à la protection des populations face aux menaces sanitaires graves (...) ». Aux termes de l'article L. 3131-1 du même code, dans sa rédaction applicable antérieurement au 24 mars 2020 : « En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population. (...) ». En outre, l'article L. 1413-1 du code de la santé publique prévoit que l'agence nationale de santé publique (Santé publique France ou SPF), prenant la suite de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) à compter du 1er mai 2016, exerce au nom de l'Etat la gestion du stock des équipements nécessaires à la protection des populations face aux menaces sanitaires graves, au nombre desquels figurent les masques.

En ce qui concerne la décision de confiner la population à compter du 16 mars 2020 :

3. La découverte d'un nouveau coronavirus a été annoncée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) le 9 janvier 2020. Le 22 janvier 2020, l'OMS a confirmé la transmission interhumaine de ce virus. Le 31 janvier 2020, cette organisation a déclaré que le nouveau

coronavirus constituait une urgence de santé publique internationale. Le 11 mars 2020, l’OMS a déclaré une situation de pandémie.

4. L’émergence de ce nouveau coronavirus responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou Covid-19, de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l’article L. 3131-1 du code de la santé publique. Ainsi, par deux arrêtés des 4 et 9 mars 2020, les rassemblements de plus de 5 000, puis de 1 000 personnes ont été interdits. Puis, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d’établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l’accueil des enfants, élèves et étudiants dans les établissements les recevant a été suspendu. Par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l’épidémie de Covid-19, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d’exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12 heures, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d’être arrêtées par le représentant de l’Etat dans le département. Par cette mesure, le Premier ministre entendait ralentir la propagation du virus sur le territoire national et préserver la capacité des établissements de santé à prendre en charge les patients atteints de forme grave de la Covid-19.

5. Mme B. soutient que, compte tenu de l’évolution du nombre de contaminations en France, cette dernière mesure a été prise trop tardivement, alors qu’elle souligne que l’Etat français a été informé de l’existence du virus par son réseau consulaire dès le mois de décembre 2019. Dans la mesure où cette mesure de police applicable à l’ensemble du territoire limitait l’exercice des libertés individuelles, en particulier de la liberté d’aller et venir, elle devait être nécessaire, adaptée et proportionnée à l’objectif de sauvegarde de la santé publique qu’elle poursuivait à la date à laquelle elle a été prise.

6. Or, d’une part, dans les circonstances exceptionnelles résultant de l’apparition du virus responsable de la Covid-19 et compte tenu en particulier des modes de transmission du virus, l’objectif de protection de la santé publique ne pouvait consister en l’empêchement pur et simple de l’apparition d’une épidémie sur le territoire national. D’autre part, il ne résulte pas de l’instruction qu’avant le 16 mars 2020, la situation constatée en France, en particulier le nombre de contaminations et le nombre de patients pris en charge par les établissements de soins, ait rendu nécessaire de prendre une mesure aussi restrictive des libertés individuelles, en particulier de la liberté d’aller et venir, afin de prévenir la propagation du virus. Par suite, il ne résulte pas de l’instruction que l’absence de mise en œuvre d’une mesure de confinement avant le 16 mars 2020 soit constitutive d’une faute, la requérante ne précisant en tout état de cause pas à quelle date elle estime que cette mesure aurait dû intervenir.

En ce qui concerne la constitution d’un stock de masques par l’Etat :

7. Il résulte de l’instruction, en particulier du rapport sur « la veille et l’alerte sanitaires en France », publié par l’Institut de veille sanitaire en 2011, et du rapport annuel sur l’état de préparation mondiale aux situations d’urgence sanitaire, publié par le conseil mondial de suivi de la préparation institué en mai 2018 par le groupe de la Banque mondiale et l’OMS, que le risque d’émergence d’un agent pathogène respiratoire à l’origine d’une pandémie était connu par la

communauté scientifique et par les autorités sanitaires françaises. Par ailleurs, l'Etat avait connaissance du fait que de tels masques constituaient l'un des principaux moyens de protection dans le cadre d'une telle épidémie, en particulier dans une phase où ni vaccin ni traitement ne seraient disponibles. Ainsi, l'avis relatif à « la stratégie à adopter concernant le stock Etat de masques respiratoires », émis le 1er juillet 2011 par le Haut conseil de la santé publique (HCSP), recommandait la constitution, par l'Etat, d'un stock de masques chirurgicaux et d'appareils de protection respiratoire de type FFP2. Le rapport sénatorial fait au nom de la commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion remis le 8 décembre 2020 indique que l'objectif que s'était fixé l'Etat, dès 2009, était d'acquérir un milliard de masques FFP2 et un milliard de masques chirurgicaux.

8. Or, il est constant que, lors de l'émergence du coronavirus 2019, le stock d'Etat était constitué de 117 millions de masques chirurgicaux et d'1,5 millions de masques FFP2, soit un stock largement inférieur aux objectifs que s'était fixé l'Etat dès 2009, sans que la pertinence des recommandations émises en 2011 ait été remise en cause par les autorités compétentes de l'Etat. La circonstance qu'un tel stock était insuffisant pour faire face à l'apparition d'une pandémie telle celle résultant de la Covid-19 n'est d'ailleurs pas sérieusement contestée en défense.

9. Ainsi, la requérante est fondée à soutenir que l'Etat a commis une faute en s'abstenant de constituer un stock suffisant de masques permettant de lutter contre une pandémie liée à un agent respiratoire hautement pathogène.

En ce qui concerne la communication du Gouvernement :

10. La requérante fait valoir que plusieurs déclarations gouvernementales ont indiqué, au cours des mois de février et mars 2020, qu'il n'était pas utile, pour la population générale, de porter un masque. Or, les recommandations scientifiques disponibles, en particulier celles émises par le HCSP le 1er juillet 2011, faisaient état de l'utilité du port de masques respiratoires par la population générale, notamment dans les transports en commun, dans l'hypothèse de la survenue d'une épidémie causée par un agent respiratoire hautement pathogène. Ainsi, la requérante est fondée à soutenir que de telles déclarations, qui ont pu avoir notamment pour effet de dissuader la population d'avoir recours à des masques alternatifs, revêtent, compte tenu de leur caractère contradictoire avec les données scientifiques disponibles, un caractère fautif.

11. En revanche, si certaines déclarations gouvernementales, faites antérieurement à l'édiction de l'arrêté du 14 mars 2020 et du décret du 16 mars 2020, cités au point 4 ci-dessus, ont annoncé que les établissements scolaires ne seraient pas fermés et que la population ne serait pas confinée, la seule circonstance que ces annonces se soient révélées contraires aux mesures instaurées par cet arrêté et ce décret ne saurait être constitutive d'une faute.

12. Enfin, la requérante, qui se borne à indiquer que le Gouvernement a donné des informations inexacts sur l'utilité d'un dépistage, n'apporte pas de précision suffisante à l'appui de cette allégation pour permettre d'en apprécier le bien-fondé.

En ce qui concerne la gestion de la pénurie de masques :

13. Le ministre des solidarités et de la santé indique que le Gouvernement a décidé de recourir à l'importation pour pallier la pénurie de masques dès le mois de janvier 2020 et fait état de plusieurs commandes passées à l'étranger, pour un nombre de 250 millions de masques au 21 mars 2020. Le ministre fait également état des mesures de réquisitions instaurées par le décret n°2020-190 du 3 mars 2020 et indique que la production nationale de masques a été renforcée. Il indique qu'au 25 mars 2020, le stock d'Etat était composé de 5 millions de masques FFP2 et de 81 millions de masques chirurgicaux. Enfin, il précise qu'à compter du 30 mars 2020, des moyens exceptionnels ont été alloués à Santé publique France afin de pouvoir passer des commandes massives de masques.

14. Eu égard au contexte de pénurie préexistante de masques, à la forte demande en approvisionnement qui s'est à cette époque exprimée au niveau mondial, et à la date à laquelle l'urgence de santé publique internationale a été déclarée par l'OMS, le 31 janvier 2020, il ne résulte pas de l'instruction que les mesures prises par l'Etat avant le mois de mars 2020 pour disposer d'un stock de masques pour lutter contre la propagation du virus soient de nature à révéler une carence fautive.

En ce qui concerne le gel hydroalcoolique :

15. Mme B. soutient que la France s'est trouvée, au début de la crise sanitaire, dans une situation de pénurie de gel hydroalcoolique. Si elle fait valoir que cette pénurie serait exclusivement due à l'impréparation de l'Etat, qui aurait en outre tardé à remédier à l'indisponibilité de ce type de produit, elle ne fournit aucune précision permettant d'apprécier le bien-fondé de cette allégation, alors, d'une part, que l'hygiène des mains pouvait, malgré l'indisponibilité de ce gel, être assurée par un lavage des mains à l'eau et au savon dans de très nombreuses hypothèses, d'autre part que l'Etat a pris des mesures pour faciliter la production de ce produit dès le mois de mars 2020.

En ce qui concerne la stratégie de dépistage :

16. Mme B. soutient que le choix du Gouvernement français de ne pas procéder à un dépistage massif des personnes présentant des symptômes de la Covid-19 aux mois de mars et d'avril 2020, alors que l'OMS avait recommandé, le 16 mars 2020, que les Etats procèdent à des dépistages massifs et qu'il aurait été possible d'atteindre une capacité nationale de dépistage plus importante que celle constatée, en particulier en mobilisant les laboratoires de ville et les laboratoires vétérinaires, constitue également une faute.

17. A cet égard, le ministre des solidarités et de la santé fait valoir que l'agence SPF a saisi le centre national de référence de l'Institut Pasteur dès le mois de janvier, ce qui a permis la mise au point d'un test de dépistage utilisant la technique « RT-PCR » le 22 janvier 2020, et un déploiement de cette technique auprès des établissements de santé de référence. L'activité de dépistage alors menée par des laboratoires de type 3 a dû être suspendue, à compter du 7 février 2020, en raison d'une alerte européenne relative à la contamination des réactifs utilisés, et n'a pu reprendre que le 21 février. Le ministre indique que la France a ensuite été confrontée à des difficultés d'approvisionnement au réactif indispensable au fonctionnement du test, dans un contexte de forte pression internationale sur les pays producteurs et qu'il a été décidé de permettre aux laboratoires hospitaliers de type 2 de pratiquer des tests, permettant ainsi d'avoir une capacité de commande renforcée auprès des producteurs, mais fait valoir que tous ces laboratoires n'étaient pas équipés

pour pratiquer ces tests. Il souligne enfin que tant l'OMS que le Haut conseil de la santé publique, le centre européen de prévention et de contrôle des maladies et la commission européenne ont recommandé d'adopter une stratégie de priorisation des tests dans un contexte de rationalisation des ressources diagnostiques et qu'il a donc été décidé en France de tester prioritairement les personnes à risque.

18. A titre liminaire, il n'est pas allégué par Mme B. que la stratégie de dépistage définie par le Gouvernement en mars 2020, à une période où les capacités de dépistage étaient limitées, serait en elle-même inadaptée.

19. Par ailleurs, alors que les mesures prises par les autorités sanitaires françaises dès l'apparition du virus ont permis la mise au point d'une technique de dépistage rapidement mise en œuvre et que la France a été confrontée à des difficultés exogènes d'approvisionnement pour les éléments nécessaires à la constitution de kits de dépistage, il ne résulte pas de l'instruction que l'absence de mise à contribution, dès la recommandation générale de l'OMS du 16 mars 2020, des laboratoires de ville et des laboratoires vétérinaires, dont il n'est pas établi qu'ils auraient alors été opérationnels, soit constitutive d'une faute, alors en particulier qu'il n'est fait état d'aucune recommandation scientifique émise à cette période tendant à faire pratiquer en France des dépistages systématiques eu égard au nombre de contaminations alors constatées.

20. Enfin, à supposer que Mme B. ait entendu invoquer le principe de précaution, elle ne saurait à cet égard utilement invoquer l'article 5 de la charte de l'environnement dès lors que les carences qu'elle allègue ne sont pas relatives à des atteintes à l'environnement.

Sur le lien de causalité :

21. Eu égard, en premier lieu, à la nature particulièrement contagieuse du virus responsable de la Covid-19 et au caractère néanmoins aléatoire de sa transmission d'un individu à un autre, en deuxième lieu, à l'absence de caractère infaillible de la mesure de prévention que constitue le port d'un masque respiratoire, en troisième lieu, aux autres mesures disponibles pour se protéger, en particulier le respect de distances physiques et le lavage régulier des mains, dont l'application a été largement recommandée par les autorités françaises, et, enfin, en l'absence de tout élément particulier sur la situation personnelle de Mme B., il ne résulte pas de l'instruction que l'absence de mise à disposition de masques de protection pour la population générale résultant de la carence fautive de l'Etat et la communication fautive de l'Etat quant à l'utilité du port de ces dispositifs présentent un lien de causalité suffisamment direct avec la contamination de l'intéressée par le virus responsable de la Covid-19. Dans ces conditions, les fautes de l'Etat ne sont pas de nature à engager, dans les circonstances de l'espèce, la responsabilité de l'Etat à son égard.

22. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la requête de Mme B., y compris les conclusions relatives aux frais d'instance, doivent être rejetées.

[...]

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Mme D. et M. H. ont été assassinés le 20 décembre 2015 par M. O. étranger en situation irrégulière, définitivement condamné pour ces faits le 5 avril 2019 par la cour d'assises de la Seine-Maritime à une peine de réclusion criminelle à perpétuité avec une période de sûreté de vingt-deux ans. Par leurs requêtes, les consorts X. recherchent la responsabilité et la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice qu'ils estiment avoir subi du fait des carences des services pénitentiaires, des services de la préfecture de la Seine-Maritime et des services de police.

[...]

Sur les conclusions indemnitaires :

11. Les consorts X. se prévalent de la carence fautive commise par les services de la préfecture de la Seine-Maritime en charge de l'éloignement des étrangers, en n'exécutant pas la mesure d'éloignement dont M. O. faisait l'objet, en ne le plaçant pas en rétention administrative et en ne l'assignant pas à résidence, dans l'attente de son éloignement.

En ce qui concerne la carence des services préfectoraux dans l'exécution de la mesure d'interdiction judiciaire du territoire, prononcée par le juge pénal à l'encontre de M. O. :

12. Il résulte de l'instruction que M. O. a été condamné le 25 février 2011 par la cour d'assises de la Seine-Maritime à une peine de huit ans d'emprisonnement pour des faits de viol, assortie d'une interdiction judiciaire du territoire. Il résulte encore de l'instruction et notamment du rapport de la mission d'inspection d'août 2016 que les démarches entreprises en vue de la mise en oeuvre de cette mesure d'interdiction définitive du territoire, ont débuté au mois d'avril 2015, soit plus de sept mois avant la date de libération de M. O. du centre pénitentiaire du Havre. Ce rapport relève que l'intéressé, dépourvu de tout document d'identité, a usé d'une dizaine d'identités différentes et s'est prétendu tantôt de nationalité rwandaise, tantôt de nationalité ougandaise. Le consulat du Rwanda a été saisi par les services préfectoraux le 3 juin 2015 afin que M. O. soit auditionné par les autorités consulaires rwandaises, et reconnu comme ressortissant rwandais, condition nécessaire à la délivrance d'un laissez-passer consulaire et par voie de conséquence à l'exécution de la mesure d'éloignement. Relancé à deux reprises les 12 juin et 8 juillet 2015, le consulat a finalement fixé l'audition de M. O. le 16 juillet 2015. Interrogé sur la suite qu'il comptait donner à la demande de laissez-passer consulaire les 20 juillet et 25 août 2015, le consulat du Rwanda ne répondra par la négative aux sollicitations des services préfectoraux que le 6 janvier 2016, une fois connus les faits criminels de M. O. En outre, le rapport relève que si les autorités ougandaises n'ont pas été contactées, en l'absence d'état civil ou d'identité et de tout élément probant, une telle démarche n'aurait eu que des chances de succès très aléatoires. Enfin, il résulte de ce rapport que les modalités de préparation de l'éloignement de M. O. par les services préfectoraux ont été engagées en temps utile et menées avec ténacité mais que l'absence de laissez-passer consulaire rendait l'éloignement de l'intéressé impossible. Dans ces conditions, aucune faute ne peut être reprochée aux services préfectoraux en raison de la non-exécution de la mesure d'éloignement dont faisait l'objet M. O.

En ce qui concerne la carence des services préfectoraux à édicter une mesure de placement en rétention ou d'assignation à résidence de M. O. :

S'agissant de l'abstention des services préfectoraux à placer M. O. en rétention :

13. Les dispositions de l'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dans sa rédaction alors applicable prévoyaient que l'étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire français peut être placé en rétention pour une durée de cinq jours, lorsque cet étranger doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction judiciaire du territoire prévue à l'article 131-30 du code pénal. Les dispositions de l'article L. 555-1 du même code disposaient que l'interdiction du territoire prononcée à titre de peine principale et assortie de l'exécution provisoire entraîne de plein droit le placement de l'étranger dans des lieux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ. Or, ainsi qu'il vient d'être dit au point précédent, l'éloignement de M. O. étant impossible, les services de la préfecture de la Seine-Maritime n'ont pas commis de faute en s'abstenant de placer M. O. en rétention, mesure qui aurait été illégale, en l'absence de perspective d'éloignement de l'intéressé.

S'agissant de l'abstention des services préfectoraux à assigner M. O... à résidence :

14. Si une mesure d'assignation à résidence était juridiquement possible, y compris en l'absence de perspective raisonnable d'éloignement et sans limitation de durée, en vertu du 5° de l'article L. 561-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, alors applicable, et sur décision du ministre de l'intérieur, une telle assignation, de longue durée, autorise l'étranger à se maintenir provisoirement sur le territoire français, à circuler au sein d'un périmètre déterminé par l'autorité préfectorale et peut être assortie d'une obligation de se présenter aux services de police jusqu'à quatre fois par jour s'agissant des étrangers interdits de territoire par le juge pénal. Toutefois, compte tenu de ses modalités d'exécution, une telle mesure n'aurait pu empêcher la commission de ce crime, lequel s'est au demeurant déroulé dans la commune de résidence de M. O. Dans ces conditions, le lien de causalité entre la carence des services de la préfecture de la Seine-Maritime à édicter une mesure d'assignation à résidence de O. et le meurtre de Mme D. n'est pas établi.

En ce qui concerne les autres dysfonctionnements des services préfectoraux et pénitentiaires :

15. Les consorts X. se prévalent de plusieurs dysfonctionnements à la fois des services de la préfecture de la Seine-Maritime et des services pénitentiaires, qui ont nui à la mise en oeuvre de la mesure d'éloignement de M. O.

16. Lorsqu'il est saisi d'une demande de mise en oeuvre de la responsabilité de l'Etat à raison d'un dysfonctionnement avéré de ses services, le juge administratif doit dans un premier temps s'assurer de la nature et de la gravité des faits qui sont reprochés au service dont la responsabilité pourrait être engagée, avant de rechercher dans quelle mesure ces dysfonctionnements sont à l'origine directe du préjudice dont la réparation est demandée.

17. Il résulte de l'instruction et notamment des conclusions de la mission d'inspection d'août 2016 diligentée après la survenance du drame ayant affecté les familles X. et X., que l'organisation et le fonctionnement tant des services pénitentiaires que de ceux de la préfecture de la Seine-Maritime

chargés du traitement de la situation des ressortissants étrangers en situation irrégulière et notamment de leur éloignement, n'étaient pas entièrement satisfaisants et qu'en particulier les agents du greffe du centre pénitentiaire du Havre n'étaient pas suffisamment formés à la technicité exigée par leur poste, le protocole départemental du 13 février 2012 définissant le rôle respectif de chacun des services, afin d'améliorer la coordination entre les établissements pénitentiaires et les services du ministère de l'intérieur pour la mise en oeuvre des mesures d'éloignement du territoire national des étrangers incarcérés, n'a pas été respecté ou encore que l'insuffisance de communication entre les services pénitentiaires et préfectoraux a amené l'administration pénitentiaire à croire, à tort, que l'éloignement serait exécuté dès la levée d'écrou de l'intéressé. Toutefois, il résulte de l'instruction que même en l'absence de tels manquements, M. O. n'aurait pas été éloigné, qu'il ne pouvait légalement être placé en rétention et qu'une éventuelle assignation à résidence de l'intéressé n'aurait pas été de nature à faire obstacle aux événements tragiques du 20 décembre 2015, ainsi qu'il a été dit aux points 12, 13 et 14. Ainsi, les dysfonctionnements des services que la mission d'inspection a caractérisés dans son rapport ne peuvent être regardés comme la cause directe des conséquences dramatiques de la remise en liberté de M. O.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les consorts X... ne sont pas fondés à rechercher la responsabilité de l'Etat. Dans ces conditions, les conclusions indemnitaires doivent être rejetées et par voie de conséquence, celles relatives aux intérêts à taux légal et aux entiers dépens.

[...]

**DOCUMENT 5 :** Conseil d'État, 29 juillet 2022, n° 444623.

[...]

Considérant ce qui suit :

1. La société Finucchiola a demandé au tribunal administratif de Bastia de condamner l'Etat à l'indemniser des dommages causés en 2014, 2015 et 2016 à ses cultures céréalières et fourragères par des sangliers provenant de la réserve de chasse du centre pénitentiaire ouvert de Casabianda, situé sur le territoire de la commune d'Aléria (Haute-Corse). Par un jugement du 15 février 2018, le tribunal administratif a condamné l'Etat à lui verser la somme de 57 566 euros en réparation des préjudices matériels et moraux qu'elle a subis à ce titre. Par un arrêt du 15 juillet 2020 contre lequel la société Finucchiola se pourvoit régulièrement en cassation, la cour administrative d'appel de Marseille a, sur appel du garde des sceaux, annulé ce jugement et rejeté l'ensemble des demandes indemnitaires de la société.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, d'une part, que la société Finucchiola, exploitante de terres agricoles situées en limite du domaine du centre pénitentiaire ouvert de Casabianda, alertait depuis 2005 l'administration pénitentiaire sur les dégâts occasionnés sur ses terres par des sangliers en provenance de la réserve de chasse de ce centre et faisait valoir que les indemnisations forfaitaires perçues, à partir de 2011, auprès de la fédération départementale des chasseurs de la Haute-Corse au titre de la procédure prévue par les articles L. 426-1 et suivants du code de l'environnement ne lui permettaient pas d'obtenir réparation intégrale des préjudices subis

sans que ce point soit contesté par l'administration, d'autre part, que le directeur du centre de Casabianda, après avoir informé la société, par un courrier du 12 septembre 2014 en réponse à une nouvelle réclamation de cette dernière, de son intention de faire établir un devis pour l'édification en limite du domaine pénitentiaire d'une clôture grillagée, puis de procéder sans délai aux travaux dès qu'il en obtiendrait le financement, n'a pas donné suite à cette annonce et, enfin, que les battues de régulation des sangliers organisées en 2016 et 2017 se sont révélées inefficaces. En en déduisant que l'Etat, gestionnaire de ce domaine et dont il ressort des pièces du dossier soumis à l'appréciation des juges du fond que celui-ci n'a pas invoqué une faute exonératoire qu'aurait commise la société en s'abstenant d'édifier elle-même une clôture protectrice en limite de son domaine, n'avait pas fait preuve de carence fautive dans la mise en œuvre des mesures qui lui incombaient au motif que des battues avaient été organisées et que, si les acteurs locaux et les experts s'accordaient à reconnaître que l'implantation d'une clôture de protection était la seule mesure permettant de réduire l'intrusion des sangliers sur l'exploitation de la société, l'administration ne s'y était pas opposée, la cour administrative d'appel a entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique.

[...]

**DOCUMENT 6 :** Conseil d'État, 22 décembre 2022, *Ministre des Solidarités et de la Santé*.

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le département du Puy-de-Dôme, ayant pris en charge entre 2012 et 2016 les frais d'hébergement en urgence de cent deux familles dont il estime qu'il ne relevait pas de ses obligations en application de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, a recherché la responsabilité de l'Etat du fait de sa carence fautive dans la mise en oeuvre de sa compétence en la matière. Par un jugement du 13 juin 2019, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté la demande indemnitaire du département du Puy-de-Dôme. Le ministre des solidarités et de la santé se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 30 septembre 2021 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon a, sur l'appel du département du Puy-de-Dôme, annulé ce jugement et condamné l'Etat à verser à celui-ci une somme de 1 272 464 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 27 décembre 2016, avec capitalisation.

Sur le cadre juridique du litige :

3. Aux termes de l'article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles : " Sont à la charge de l'Etat au titre de l'aide sociale : (...) 8° Les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion, mentionnées aux articles L. 345-1 à L. 345-3 ". Aux termes de l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles : " Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale (...) ". Aux termes de l'article L. 345-2 de ce code : " Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif

de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. (...) ". Aux termes de l'article L. 345-2-2 du même code : " Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence (...) ". Toutefois, l'article L. 222-2 du même code prévoit que le président du conseil départemental attribue, au titre des prestations d'aide sociale à l'enfance relevant de sa compétence en vertu de l'article L. 222-1 de ce code, l'aide à domicile " à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent ", celle-ci comportant notamment, selon l'article L. 222-3 de ce code, " le versement d'aides financières ". De même, en vertu du 4° de l'article L. 222-5 de ce code, sont pris en charge par le service d'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil départemental les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique notamment parce qu'elles sont sans domicile.

4. Il résulte des dispositions des articles L. 121-7 et L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles que sont en principe à la charge de l'Etat les mesures d'aide sociale relatives à l'hébergement des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques ou de logement, à l'exception des femmes enceintes et des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin, notamment parce qu'elles sont sans domicile, d'un soutien matériel et psychologique, dont la prise en charge incombe au département au titre de l'aide sociale à l'enfance en vertu de l'article L. 222-5 du même code. Toutefois, cette compétence de l'Etat en matière d'hébergement d'urgence n'exclut pas l'intervention supplétive du département par la voie d'aides financières destinées à permettre temporairement l'hébergement des familles lorsque la santé des enfants, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation l'exigent, sur le fondement de l'article L. 222-3 précité du code de l'action sociale et des familles. Dès lors, et sans préjudice de la faculté qui lui est ouverte de rechercher la responsabilité de l'Etat en cas de carence avérée et prolongée, un département ne peut légalement refuser à une famille avec enfants l'octroi ou le maintien d'une aide entrant dans le champ de ses compétences, que la situation des enfants rendrait nécessaire, au seul motif qu'il incombe en principe à l'Etat d'assurer leur hébergement.

5. Il résulte ainsi des dispositions des articles L. 222-2 et L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles que, sur leur fondement, les départements peuvent être amenés à prendre temporairement en charge l'hébergement de familles en difficulté, le cas échéant au titre des mesures d'" aide à domicile " prévues par ces dispositions. Si les départements doivent procéder à un examen de la situation particulière des familles qui sollicitent une telle aide et s'assurer, avant d'en refuser l'octroi ou d'interrompre son versement, de l'existence d'une solution alternative de nature à éviter que la santé ou la sécurité des enfants soient menacées, cette intervention conserve un caractère supplétif et n'impose pas aux départements de prendre définitivement à leur charge des dépenses qui incombent à l'Etat.

Sur l'arrêt, en ce qu'il retient la responsabilité de l'Etat :

6. Pour juger que la carence avérée et prolongée de l'Etat à prendre en charge des familles relevant de l'hébergement d'urgence était en l'espèce caractérisée, la cour a relevé, d'une part, que les familles en difficulté dont le département avait assuré la prise en charge pendant la période litigieuse, dont il n'était pas sérieusement contesté par le préfet qu'elles remplissaient les critères légaux définis à

l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles, n'avaient pu, de façon prolongée, obtenir de places d'hébergement dans les divers dispositifs gérés par les services de l'Etat, soit que leur hébergement dans des structures relevant de l'Etat ait pris fin, soit qu'elles s'en soient vu refuser l'accès, et, d'autre part, que le département avait dû, au titre de sa compétence supplétive, assurer cette prise en charge à la place de l'Etat en raison de la saturation permanente de ces dispositifs, non contestée, malgré les efforts conséquents consentis pour en accroître la capacité.

7. En premier lieu, si les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui doivent ainsi quitter le territoire n'ont, en principe, pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence, ils relèvent néanmoins du champ d'application des dispositions précitées de l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles. Par suite, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que la situation des familles en cause ne faisait pas obstacle à ce qu'une carence avérée et prolongée de l'Etat soit caractérisée en l'absence même de circonstances exceptionnelles, qu'il revient seulement au juge des référés de prendre en considération lorsqu'il est saisi, en application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, pour déterminer si cette carence caractérise en outre une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale au sens de ces dispositions.

8. En deuxième lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 3 que le dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état est placé sous l'autorité du représentant de l'Etat. La cour n'a pas davantage commis d'erreur de droit en regardant en l'espèce la carence de l'Etat, qui ne peut sérieusement soutenir qu'il n'avait pas connaissance de la situation de ces familles faute de réitération par le département d'une demande formulée pour leur compte, comme avérée et prolongée au-delà d'un délai d'un mois à compter de la demande de prise en charge par une famille en remplissant les conditions légales ou de son éviction d'une structure assurant l'hébergement d'urgence relevant de sa responsabilité.

Sur l'arrêt, en ce qu'il se prononce sur le préjudice subi par le département :

9. Ainsi qu'il a été dit au point 6, la cour a jugé qu'il n'était pas sérieusement contesté par l'Etat que l'ensemble des familles concernées remplissaient en l'espèce les critères fixés à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles, tenant à de graves difficultés notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion. Ce faisant, elle a nécessairement estimé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, qu'aucune des familles prises en charge, dont le département détaillait dans un tableau la situation économique, sociale et sanitaire, ne se trouvait dans une situation relevant de la compétence propre du département au titre de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. Par suite, elle n'a pas insuffisamment motivé son arrêt en déterminant le préjudice subi par le département du fait de sa prise en charge de l'ensemble de ces familles sans détailler elle-même le coût de la prise en charge de chacune d'entre elles ni préciser, pour chacune, qu'elle ne relevait pas de la compétence principale du département au titre de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles. C'est par une appréciation souveraine, exempte de dénaturation, qu'elle a estimé que les justificatifs retraçant sous forme de tableaux la situation, les périodes et le coût de prise en charge de chacune de ces familles suffisaient à établir la réalité du préjudice comme son quantum, qu'elle a souverainement fixé à la somme de 1 272 464 euros.

10. Il résulte de tout ce qui précède que le ministre des solidarités et de la santé n'est pas fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros à verser au département du Puy-de-Dôme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[...]

### III. La responsabilité administrative du fait des attroupements

**DOCUMENT 7** : Article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure.

L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens.

L'Etat peut également exercer une action récursoire contre les auteurs du fait dommageable, dans les conditions prévues au chapitre Ier du sous-titre II du titre III du livre III du code civil.

Il peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée.

**DOCUMENT 8** : Conseil d'État, 28 oct. 2022, *Ministre de l'Intérieur c/ SANEF*.

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : " L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens ".

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la société Sanef, concessionnaire de l'autoroute A1, a demandé à l'Etat, sur le fondement de ces dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, la réparation des dommages qu'elle a subis du fait d'une interruption de la circulation sur cette autoroute dans la nuit du 28 au 29 août 2015, provoquée par une barricade de pneus enflammés et autres objets volés mise en place par des personnes qui cherchaient à obtenir l'extraction temporaire de détention pénitentiaire d'un de leurs proches afin qu'il puisse assister à une cérémonie d'obsèques.

3. Toutefois, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que les dégradations et dommages subis par la société Sanef à cette occasion, du fait du barrage établi sur l'autoroute, s'inscrivent dans un ensemble d'actions délictuelles, concertées et préméditées, notamment des dégradations, vols de matériels et de véhicules commis en ville, en dehors de l'autoroute, et sur l'autoroute, et la menace d'autres actions violentes. En jugeant, pour retenir l'engagement de la responsabilité de l'Etat sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, que les actes délictuels commis sur l'autoroute devaient être regardés comme étant le fait d'un attroupement ou rassemblement au sens des dispositions de cet article, alors qu'ils ne procédaient pas d'une action spontanée dans le cadre ou le prolongement d'un attroupement ou rassemblement mais d'une action préméditée, organisée par un groupe structuré à seule fin de les commettre, la cour administrative d'appel a inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis.

4. Il résulte de ce qui précède que le ministre de l'intérieur est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

5. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

6. Il résulte de l'instruction que l'interruption de la circulation sur l'autoroute A1 dans la nuit du 28 au 29 août 2015 ayant conduit aux dommages dont la société Sanef demande réparation à l'Etat, doit être regardée, dans les conditions dans lesquelles elle s'est produite, comme procédant d'une action préméditée, organisée par un groupe de personnes à seule fin de commettre un délit et non d'un attroupement ou d'un rassemblement au sens de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

7. Par suite, la société Sanef n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement du 14 mai 2019 qu'elle attaque, le tribunal administratif a rejeté sa demande d'indemnisation.

**DOCUMENT 9** : Tribunal administratif de Toulouse, 25 novembre 2021, n° 1805497.

Considérant ce qui suit :

1. Le projet de barrage dit de Sivens avait pour objectif de créer, sur le territoire de la commune de Lisle-sur-Tarn (Tarn), une retenue d'eau d'une superficie d'1,5 millions de mètres cubes, afin de constituer une réserve d'eau utilisable pour l'irrigation des terres agricoles et de maintenir l'étiage de la rivière du Tescou, affluent du Tarn. Dès l'année 2011, ce projet, qui avait vocation à s'étendre sur une quarantaine d'hectares, a fait l'objet d'un mouvement de contestation important regroupant différentes associations de la région Midi-Pyrénées, notamment celle du « Collectif pour la sauvegarde de la zone humide du Testet ». Le projet ayant été validé par les pouvoirs publics en octobre 2013, sa mise en œuvre a débuté à partir du mois de septembre 2014 par des opérations de déboisement. Dans le but de compromettre la réalisation du projet, certains des opposants ont commencé dès le mois de novembre 2013 à occuper les alentours du site du barrage de Sivens, en créant une zone à défendre (ZAD) autour de la ferme dénommée la « Métairie neuve ». Plusieurs escadrons de gendarmerie mobile ont commencé alors à intervenir sur le site du barrage de Sivens afin de prévenir certains débordements et d'assurer la protection du chantier ainsi que des entreprises participant à l'opération de travaux. Dans ce climat de tension, un collectif

d'associations opposé au projet a décidé d'organiser le week-end du 25 au 26 octobre 2014, un grand rassemblement dans le but de donner à leur cause une envergure nationale. A l'occasion d'affrontements violents qui se sont déroulés dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014, entre les forces de l'ordre et les manifestants opposés au barrage de Sivens, il a été déploré la mort du jeune Xf. M. Xa, père de la victime, a déposé plainte en janvier 2017 pour des faits d'homicide volontaire et de violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner. La juridiction d'instruction militaire près la cour d'appel de Toulouse, compétente en vertu des dispositions de l'article 697-1 du code de procédure pénale s'agissant des infractions commises par les militaires de la gendarmerie dans le cadre d'une opération de maintien de l'ordre, a rendu une ordonnance de non-lieu en date du 8 janvier 2018. Par une lettre datée du 28 juin 2018, reçue en préfecture le 6 septembre suivant, Mme Xb, M. Xa, Mme Xc, Mme Xd et Mme Xe, en leur qualité respective de mère, père, sœur, grand-mère maternelle et grand-mère paternelle de la victime, ont adressé une réclamation indemnitaire préalable au préfet du Tarn, restée sans réponse. Par la présente requête, les intéressés demandent au tribunal de condamner l'Etat à leur verser une indemnité de 75 000 euros chacun en réparation de leur préjudice moral causé par le décès de Xf.

[...]

En ce qui concerne la responsabilité sans faute de l'Etat sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure :

4. Aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : « L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens. (...) ». Ces dispositions visent non seulement les dommages causés directement par les auteurs de ces crimes ou délits, mais encore ceux que peuvent entraîner les mesures prises par l'autorité publique pour le rétablissement de l'ordre.

5. Il résulte de l'instruction que le collectif d'associations à l'initiative du grand rassemblement sur le site de Sivens le week-end du 25 au 26 octobre 2014 avait prévu que la manifestation se déroulerait le samedi 25 octobre entre 10 heures et 19 heures, avec différents stands, débats et concerts au niveau de la ferme de la « Métairie neuve ». Dans le cadre de cet événement, les organisateurs avaient également planifié une marche qui devait se dérouler à partir de 13 heures entre la ferme précitée et l'ancienne « zone vie » dénommée GAZAD, laquelle était située à environ cinq cent mètres de la « zone vie » actuelle. Alors que des affrontements violents avaient déjà eu lieu la veille entre les forces de l'ordre et des manifestants

« radicaux » ayant notamment agressé les vigiles chargés de surveiller la « zone vie » et incendié un baraquement, la situation s'est à nouveau détériorée dans le milieu de l'après-midi du 25 octobre, lorsque certains manifestants, ayant quitté le cortège pour venir au contact des gendarmes mobiles, ont été rejoints par une centaine de personnes radicales. Ces opposants virulents ont alors lancé divers projectiles, notamment des bouteilles incendiaires et des pierres, sur les forces de l'ordre, obligeant ces dernières à répliquer par l'usage de la force afin de conserver leur position sur la « zone vie » qu'elles avaient désormais pour mission de défendre, avant un retour au calme aux alentours de 19 heures. Lorsque l'escadron de gendarmerie mobile de la Réole est arrivé sur place vers minuit pour relayer l'escadron de Châteauroux, celui-ci a pu constater une certaine tension en raison de la présence d'une centaine de manifestants qui s'était installée progressivement dans la soirée sur la partie gauche du dispositif de défense, en hauteur, autour de petits feux, et dont les

plus proches étaient à une vingtaine de mètres de la « zone vie ». Quelques invectives et imitations de cris de loup à l'adresse des gendarmes mobiles ont contribué à renforcer ce climat de tension. Aux alentours de 00h30, alors que le nombre de manifestants ne cessait d'augmenter, les groupes déjà installés sur place étant rejoints par d'autres manifestants venant de la zone festive, la situation a de nouveau dégénéré lorsque les forces de l'ordre ont commencé à subir des jets de projectiles, constitués de pierres, de morceaux de bois enflammés et de fusées de détresse. Selon les témoignages recueillis par le Défenseur des droits, les gendarmes présents ont pu constater que le mouvement hostile était composé tout à la fois d'un groupe de meneurs radicaux, de manifestants équipés de manière plus rudimentaire et, enfin, d'un groupe de personnes plus pacifiques qui alimentaient les feux et les approchaient progressivement de la position des gendarmes. A 00h35, face aux violences dont ils faisaient l'objet, les gendarmes ont ordonné, à plusieurs reprises, aux manifestants de stopper leur progression et de se retirer à l'aide d'un « public-address » par haut-parleur. Quelques minutes plus tard, à 00h49, constatant l'inefficacité de leur avertissement, les gendarmes ont annoncé qu'ils allaient faire usage de la force, en lançant des grenades lacrymogènes. La situation restant toujours aussi critique, le lieutenant-colonel, commandant du groupement tactique de gendarmerie a pris l'initiative d'autoriser l'usage des armes dites « à feu », en ordonnant à ses troupes d'utiliser dans un premier temps des grenades lacrymogènes tirées avec le lanceur cougar, puis des grenades mixtes de type F4 et, enfin, des grenades offensives afin de maintenir à distance les personnes les plus proches de la « zone vie » à défendre.

6. Il est constant que le décès de Xf est la conséquence directe et certaine de l'explosion à son contact d'une grenade offensive de type OF F1, lancée par un officier du peloton Charlie 1 de l'escadron de la Réole, dans le contexte des affrontements violents qui se sont déroulés sur le site de Sivens dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014. Le dommage dont se prévalent les requérants résulte ainsi d'une mesure prise par l'autorité publique en vue de rétablir l'ordre dans le cadre d'affrontements violents, regroupant à tout le moins une centaine de manifestants, et qui s'inscrivent dans le prolongement de la manifestation, organisée à l'occasion du grand rassemblement prévu le weekend des 25 et 26 octobre 2014, par un collectif d'associations, afin de protester contre le projet du barrage de Sivens. Si les témoignages recueillis par le Défenseur des droits font état de la présence au sein du rassemblement d'un groupe d'« anarcho-libertaires » apparenté aux « black blocs », il ne résulte pas de l'instruction, ni de la chronologie des événements, que les actes de violences à l'égard de forces de gendarmerie, qui ne sont pas dissociables du rassemblement autorisé, procéderaient exclusivement d'une action préméditée en vue de commettre à force ouverte des infractions délictuelles, par un groupe qui se serait constitué et organisé à seule fin de commettre des délits. Dans ces conditions, et dès lors que le décès de Xf résulte directement d'une mesure prise par l'autorité publique, pour faire face à des agissements violents commis par un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions précitées, la responsabilité de l'Etat doit être engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

7. Ainsi qu'il a été évoqué au point 3, il ressort notamment des témoignages concordants de plusieurs manifestants que Xf, une fois arrivé sur le lieu des échauffourées, a couru délibérément en direction des gendarmes mobiles et s'est ainsi retrouvé, sans aucune protection et en dépit du manque de luminosité, sur la dalle d'argile, à une dizaine de mètres de la « zone vie », soit tout près de la ligne de défense tenue par les forces de l'ordre et à proximité immédiate des manifestants violents. Bien qu'il ne résulte pas de l'instruction que Xf aurait manifesté le moindre signe de violence envers l'escadron de gendarmerie, et à supposer même, comme le soutiennent les

requérants, qu'il ne soit resté que quelques minutes sur place et qu'il n'aurait pas entendu les sommations successives effectuées préalablement par les gendarmes, il a – en agissant de la sorte – fait preuve d'une imprudence, alors même qu'il ne pouvait ignorer la dangerosité de la situation pour en avoir été le témoin direct lors de son arrivée sur la zone d'affrontement. Dans les circonstances de l'espèce, l'imprudence fautive ainsi commise par la victime est de nature à exonérer partiellement l'Etat de sa responsabilité à hauteur de 20 %.

En ce qui concerne la responsabilité pour faute de l'Etat :

8. Lorsque les dommages ont été subis par des personnes ou des biens visés par une opération de maintien de l'ordre, le service de police ne peut être tenu pour responsable que lorsque le dommage est imputable à une faute commise par les agents de ce service dans l'exercice de leurs fonctions. En raison des dangers inhérents à l'usage des armes ou engins comportant des risques exceptionnels pour les personnes et les biens, il n'est pas nécessaire que cette faute présente le caractère d'une faute lourde.

9. Aux termes de l'article L. 211-9 du code de la sécurité intérieure : « Un attroupement, au sens de l'article 431-3 du code pénal, peut être dissipé par la force publique après deux sommations de se disperser demeurées sans effet, adressées, lorsqu'ils sont porteurs des insignes de leur fonction, par : / 1° Le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, le préfet de police ; / 2° Sauf à Paris, le maire ou l'un de ses adjoints ; / 3° Tout officier de police judiciaire responsable de la sécurité publique, ou tout autre officier de police judiciaire. / Il est procédé à ces sommations suivant des modalités propres à informer les personnes participant à l'attroupement de l'obligation de se disperser sans délai. / Toutefois, les représentants de la force publique appelés en vue de dissiper un attroupement peuvent faire directement usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre eux ou s'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent. / Les modalités d'application des alinéas précédents sont précisées par un décret en Conseil d'Etat, qui détermine également les insignes que doivent porter les personnes mentionnées aux 1° à 3° et les conditions d'usage des armes à feu pour le maintien de l'ordre public. » Aux termes de l'article R. 211-13 du même code : « L'emploi de la force par les représentants de la force publique n'est possible que si les circonstances le rendent absolument nécessaire au maintien de l'ordre public dans les conditions définies par l'article L. 211-9. La force déployée doit être proportionnée au trouble à faire cesser et son emploi doit prendre fin lorsque celui-ci a cessé. » L'article R. 211-16 du même code énonce : « Hors les deux cas prévus au sixième alinéa de l'article L. 211-9, les armes à feu susceptibles d'être utilisées pour le maintien de l'ordre public sont les grenades principalement à effet de souffle et leurs lanceurs entrant dans le champ d'application de l'article R. 311-2 et autorisés par décret. » L'article R. 211-21 de ce même code dispose : « Dans les cas d'attroupements prévus à l'article 431-3 du code pénal, le préfet du département ou le sous-préfet, le maire ou l'un de ses adjoints, le commissaire de police, le commandant de groupement de gendarmerie départementale ou, mandaté par l'autorité préfectorale, un commissaire de police ou l'officier de police chef de circonscription ou le commandant de compagnie de gendarmerie départementale doivent être présents sur les lieux en vue, le cas échéant, de décider de l'emploi de la force après sommation. / Si elle n'effectue pas elle-même les sommations, l'autorité civile responsable de l'emploi de la force désigne un officier de police judiciaire pour y procéder. » Enfin, aux termes de la circulaire n° 200000/GEND/DOE/S2DOP/BOP du 22 juillet 2011 relative à l'organisation et à l'emploi des unités de la gendarmerie mobile : « Uniquement lancée à la main, la grenade explosive

OF n'a aucun effet lacrymogène mais seulement un effet de souffle combiné à un effet assourdissant. Le fonctionnement explosif ne projette aucun éclat métallique dangereux. Si la situation le permet, les grenades explosives sont dans un premier temps lancées chaque fois que possible dans les endroits dépourvus de manifestants. Leur emploi doit être proportionné aux troubles rencontrés et prendre fin lorsque ceux-ci ont cessé. »

10. En premier lieu, les requérants se prévalent d'un cumul de fautes dans les modalités d'utilisation de la grenade mortelle en soutenant que l'officier de gendarmerie a lancé celle-ci à l'aveugle, en violation du cadre légal préexistant, en l'absence de légitime défense et tout en ignorant la dangerosité réelle des grenades offensives de type OF F1.

11. Il n'est pas contesté en défense que les grenades offensives de type OF F1, qui provoquent en cas d'explosion un effet de souffle combiné à un effet assourdissant, constituent des armes présentant un risque exceptionnel pour les personnes et dont l'usage est susceptible d'engager la responsabilité de l'administration pour faute simple. Il ressort notamment de la décision du Défenseur des droits en date du 25 novembre 2016 que ces grenades sont composées de substances explosives dangereuses qui peuvent être fatales en cas de contact, ainsi que l'a démontré tragiquement leur utilisation sur le site de Sivens.

[...]

13. Il résulte de l'instruction que le maréchal des logis-chef J., à l'origine du tir mortel, a lui-même constaté, depuis la position défendue par le peloton Charlie 1, l'avancée dans ce contexte de violence d'un groupe d'opposants virulents qui était sur le point de franchir le fossé de séparation entre la « zone vie » et la dalle d'argile. Il a alors décidé de mettre un terme à cette progression en effectuant, conformément aux ordres reçus, un tir de barrage par le lancer d'une grenade offensive de type OF F1. Pour ce faire, il a observé la zone au moyen de jumelles dotées d'un intensificateur de lumière, puis a regagné sa position initiale avant d'effectuer les avertissements d'usage et de jeter la grenade à la main et en cloche, compte tenu de la présence du grillage, dans un lieu situé à proximité des manifestants mais que son repérage lui avait permis d'identifier comme étant censé être dépourvu de toute présence humaine. En procédant de la sorte, le maréchal des logis chef a respecté l'ensemble des consignes d'usage de la grenade litigieuse prévues par les dispositions précitées de la circulaire du 22 juillet 2011. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, cette circulaire, applicable au moment des faits, ne proscrit pas le tir en cloche des grenades OF F1. Par suite, l'utilisation dans les conditions précédemment décrites de la grenade offensive ayant causé le décès de Xf ne présente pas un caractère fautif, de sorte que la responsabilité de l'Etat n'est pas susceptible d'être engagée à ce titre.

[...]

16. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont uniquement fondés à solliciter l'engagement de la responsabilité sans faute de l'Etat sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

[...]

[...]

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 29 avril 2019, la Ville de Paris a sollicité auprès de la préfecture de police de Paris le versement d'une indemnité totale de 3,59 millions d'euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis lors des manifestations organisées dans le cadre du mouvement contestataire dit des "gilets jaunes" au cours de la période du 28 novembre 2018 au 31 mars 2019 et en contrepartie des dépenses qu'elle a engagées pour mettre en oeuvre les mesures prescrites par les arrêtés de réquisition préfectoraux dont elle a été destinataire au cours de cette période. Le 23 juillet 2020, elle a actualisé sa demande en sollicitant le versement d'une indemnité complémentaire de 1,2 million d'euros. Par les requêtes susvisées, qu'il y a lieu de joindre, la Ville de Paris doit être regardée comme demandant au tribunal, dans le dernier état de ses écritures, de condamner l'Etat à lui verser la somme totale de 4 787 650 euros pour les préjudices qu'elle estime avoir subis entre le 28 novembre 2018 et le 31 mars 2019.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes du deuxième alinéa de l'article R. 421-1 code de justice administrative : "Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle".

S'agissant de la responsabilité sans faute de l'Etat :

4. Aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : "L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens".

5. Il résulte de l'instruction qu'à compter du mois de novembre 2018, des manifestations ont été organisées chaque samedi à Paris dans le cadre du mouvement dit des "gilets jaunes". Ces manifestations hebdomadaires visaient à l'origine à contester la décision du Gouvernement, annoncée en octobre 2018, d'augmenter la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Par la suite, d'autres revendications sociales ont été intégrées à ce mouvement contestataire, comme en témoigne les "cahiers de doléances" remis par des porte-paroles du mouvement au Gouvernement au cours du mois de décembre 2018. Par ailleurs, il résulte de l'instruction, et notamment des procès-verbaux d'ambiance de la préfecture de police, que de nombreux débordements violents ont eu lieu en marge de ces manifestations tout au long de la période du mois de novembre 2018 à mars 2019. Si la présence de "black blocks" est parfois mentionnée dans les procès-verbaux, les constatations font également état de dégradations commises par des manifestants. Ainsi, et bien que certaines aient été préméditées, les dégradations ont bien été commises à l'occasion de manifestations sur la voie publique qui se sont déroulées entre les 28 novembre 2018 et le 31 mars 2019. De telles dégradations résultent donc d'un attroupement au sens des dispositions précitées et non d'un groupe organisé et constitué à seule fin de commettre des délits. Par ailleurs, la dégradation de bien d'autrui par violence constitue une

infraction pénalement réprimée. Dans ces conditions, la Ville de Paris est fondée à solliciter l'engagement de la responsabilité de l'Etat sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure et peut solliciter l'indemnisation des dommages de toute nature, sous réserve qu'ils soient la conséquence directe et certaines des crimes et délits visés par ces dispositions.

S'agissant des préjudices :

En ce qui concerne les dépenses liées aux opérations de nettoyage et à la remise en état de l'espace public :

6. En premier lieu, la Ville de Paris sollicite le versement d'une indemnité de 1 137 297 euros correspondant aux dépenses de personnel au sein de la direction de la propreté et de l'environnement qu'elle aurait dû engager pour le nettoyage et la collecte des déchets. Toutefois, pour établir la réalité de ce préjudice, la Ville de Paris se borne à affirmer qu'elle aurait dû mobiliser 1 296 agents de propreté et verse aux débats des articles de presse. Ainsi que le relève le préfet en défense, elle n'établit pas qu'elle aurait fait face à un surcoût de dépenses de son personnel ni que de telles dépenses seraient en lien direct avec des dégradations commises au cours des manifestations. Dans ces circonstances, la Ville de Paris n'établit pas la réalité de ce préjudice qui, dès lors, ne peut ouvrir droit à indemnisation. De même, en se bornant à soutenir que le paiement d'heures supplémentaires au sein de la direction de la voirie et des déplacements représenterait une dépense de 6 041 euros sans apporter le moindre élément probant à l'appui de ses allégations, la Ville de Paris n'établit pas la réalité de ce préjudice ni son lien de causalité avec des dégradations commises lors des manifestations de novembre 2018 à mars 2019.

[...]

10. En sixième lieu, la Ville de Paris demande le remboursement des sommes de 5 300,40 euros et de 5 208,96 euros correspondant aux dépenses engagées pour retirer des véhicules brûlés. Elle produit les bons de commande correspondants. Toutefois, ainsi que le relève le préfet de police, le bon de commande signé le 13 février 2019 pour un montant de 5 300,40 euros mentionne les "véhicules brûlés du 2 décembre 2018" alors que la manifestation s'est déroulée le samedi 1er décembre. Dans ces circonstances, les dégradations ayant été commises le lendemain, le lien de causalité avec la manifestation n'est pas établi. En revanche, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le remboursement de la somme de 5 208,96 euros correspondant au retrait des véhicules brûlés lors de la manifestation du 8 décembre 2018.

[...]

En ce qui concerne le remplacement du matériel dégradé et la réfection de la voirie :

[...]

14. En premier lieu, la Ville de Paris évalue à 74 058 euros le préjudice correspondant à des horodateurs vandalisés. Elle produit, à l'appui de sa demande, un bon de commande émis le 5 février 2019 pour un montant de 51 144,60 euros correspondant à la fourniture de pièces détachées pour des horodateurs ainsi qu'un deuxième bon de commande, émis le même jour, pour un

montant de 8 018,14 euros correspondant à des travaux de mise en peinture des boîtiers des horodateurs. Contrairement à ce que laisse entendre le préfet, l'adresse située au 9 boulevard Carnot dans le 12<sup>e</sup> arrondissement mentionnée sur le premier bon de commande correspond, non pas au lieu où les dommages ont été commis, mais à l'emplacement du bâtiment de la mairie où le matériel a été livré. Pour autant, la Ville de Paris, qui n'apporte pas de précision sur la date et la localisation des dommages, ne verse au débat aucune plainte, constat d'huissier, ou photographie permettant de corroborer le fait que des horodateurs auraient été vandalisés au cours de l'une des manifestations qui a eu lieu pendant la période considérée. Dans ces circonstances, le lien de causalité entre ces dépenses et des délits commis lors des manifestations n'apparaît pas direct et certain et il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'Etat le remboursement de cette somme.

[...]

20. En septième lieu, la Ville de Paris sollicite le versement d'une indemnité de 847 euros pour le remplacement de dix barrières cassées au niveau d'un chantier situé sur la place de la Madeleine. Néanmoins, le bon de commande qu'elle produit, émis le 11 avril 2019, mentionne uniquement la "mise en œuvre de la demande de réquisition en vue des manifestations du 16 mars 2019". Dans ces circonstances, ce préjudice n'apparaît pas en lien direct et certain avec des délits commis lors d'une manifestation.

[...]

31. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'ordonner une expertise, qu'il y a lieu de condamner l'Etat à verser à la Ville de Paris une indemnité totale de 459 242,18 euros en application des dispositions précitées de l'article L. 221-10 du code de la sécurité intérieure au titre des préjudices qu'elle a subis au cours de la période du 28 novembre 2018 au 31 mars 2019. Cette somme portera intérêts au taux légal à compter de la date de réception de sa demande préalable et les intérêts seront capitalisés à chaque échéance annuelle.

[...]

#### **DOCUMENT 11 : Conseil d'État, 11 octobre 2023, n° 465591**

Vu la procédure suivante :

La société SNCF Réseau a demandé au tribunal administratif de Lille de condamner l'Etat à lui verser la somme de 75 326,59 € en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis du fait d'atroupements survenus les 23 et 30 juin 2015 sur la ligne à grande vitesse Frétin-Frethun, à proximité du tunnel sous la Manche. Par un jugement n° 1800628 du 20 novembre 2020, le tribunal administratif a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 21DA00107 du 3 mai 2022, la cour administrative d'appel de Douai, sur appel de la société SNCF Réseau, a annulé le jugement et condamné l'Etat à verser à la société SNCF Réseau la somme de 75 326,59 €.

Par un pourvoi, enregistré le 6 juillet 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de la société SNCF Réseau.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code pénal ;

- le code de la sécurité intérieure ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sara-Lou Gerber, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Maxime Boutron, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Piwnica & Molinié, avocat de la SNCF Réseau.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure : « L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens ».

2. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la société SNCF Réseau a demandé à l'Etat, sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, la réparation des dommages qu'elle a subis du fait des dégradations de portions de la ligne à grande vitesse dans le secteur de Calais-Frethun les 23 et 30 juin 2015, provoquées par des barricades de pneus et de palettes enflammés édifiées par des salariés de la société SeaFrance qui protestaient contre une décision de la société Eurotunnel au sujet de l'exploitation des navires opérant la liaison transmanche entre Calais et Douvres.

3. Pour estimer que les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat en application des dispositions citées ci-dessus de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure étaient réunies, la cour administrative d'appel, qui avait souverainement relevé le caractère prémédité des dégradations litigieuses, s'est fondée sur la circonstance que celles-ci avaient été commises dans le cadre d'un mouvement social. Elle en a déduit qu'elles ne pouvaient, dès lors, être regardées comme

ayant été commises par un groupe qui se serait constitué et organisé à seule fin de commettre des délits.

4. Toutefois, il résulte des énonciations mêmes de l'arrêt attaqué, non contestées sur ce point, que les actes délictuels mentionnés au point 2, bien qu'ils aient été commis dans le contexte d'un conflit social, ont été le fait d'une partie seulement des salariés, qui, après avoir quitté le port de Calais où étaient rassemblés l'ensemble des participants au mouvement social, ont emprunté des véhicules pour se rendre dans l'enceinte d'installations ferroviaires dépendant de SNCF Réseau dans le but d'y commettre, de façon volontaire et préméditée, des dégradations provoquant la détérioration de voies et d'autres équipements annexes. Par suite, en jugeant que les actes délictuels litigieux résultaient d'un attroupement au sens de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, la cour a inexactement qualifié les faits dès lors que ces actes, commis indépendamment d'une manifestation, étaient imputables à un groupe de salariés structuré à la seule fin de les commettre.

5. Il résulte de ce qui précède que le ministre de l'intérieur est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

7. Il résulte de ce qui a été dit au point 4 que les dégradations des voies et des installations intervenues les 23 et 30 juin 2015 sur la ligne à grande vitesse dans le secteur de Calais-Frethun ont été le résultat d'une action préméditée, organisée par un groupe structuré, qui s'est détaché du mouvement social en cause à seule fin de les commettre. Par suite, les dommages dont la société SNCF Réseau demande réparation à l'Etat doivent être regardées comme ne résultant pas d'un délit commis par un attroupement ou un rassemblement au sens de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

8. Par suite, la société SNCF Réseau n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement du 20 novembre 2020, le tribunal administratif de Lille a rejeté sa demande.

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demande à ce titre la société SNCF Réseau.

Décide :

Article 1er : L'arrêt du 3 mai 2022 de la cour administrative d'appel de Douai est annulé.

Article 2 : La requête de la société SNCF Réseau est rejetée.

Article 3 : Les conclusions présentées par la société SNCF Réseau sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'intérieur et des outre-mer et à la société SNCF Réseau.