

Responsabilités de l'État en cas de manifestations ayant dégénéré (à propos de l'arrêt CE, 28 octobre 2022, Ministre de l'intérieur c/ Société Sanef)

REVUE COMPLEMENT TERRITORIAL - N° 66 - Avril 2023

Responsabilité - Chronique

Francis Mallol
Président de tribunal administratif

Pour le *Littré*, une manifestation désigne un mouvement populaire, un rassemblement « destiné à manifester quelque intention politique ». Le *Dictionnaire culturel en langue française*⁽¹⁾ retient l'idée d'une « démonstration collective, publique, organisée d'une opinion ou d'une volonté » et cite comme synonymes « défilé », « marche ». Dans cette perspective, il fait remonter l'origine du terme à l'année 1749. Danièle Tartakowsky, historienne, décrit la manifestation comme étant « une démonstration collective d'une opinion dans l'espace public, la manifestation devient une modalité d'action spécifique quand se tourne la page des révoltes et des révolutions. Déployée sur le même terrain que les cortèges processionnels, religieux ou corporatifs, et les attroupements, émeutes ou insurrections, constitutifs du répertoire traditionnel de la mobilisation collective, elle peut emprunter aux premiers mais, par essence, se distingue des seconds. Ceux-ci, spontanés, se caractérisent par le rapport d'immédiateté qu'ils entretiennent avec leurs causes ou leurs objectifs (spatialement et temporellement confondus), en impliquant souvent la violence »⁽²⁾.

Pour la Cour de cassation, une manifestation se définit comme « tout rassemblement, statique ou mobile sur la voie publique d'un groupe organisé de personnes aux fins d'exprimer collectivement et publiquement une opinion ou une volonté commune »⁽³⁾. Ces rassemblements peuvent inclure des *sit-ins* ou des *blocages*, c'est-à-dire la paralysie des activités économiques, de transports et autres, plus ou moins associés à des mouvements de grève⁽⁴⁾. En Haïti, on parle de « pays lock », littéralement « serrure du pays »⁽⁵⁾.

La liberté de manifestation n'est pas mentionnée dans la Constitution. Toutefois, le Conseil constitutionnel la protège en consacrant à son sujet un « droit d'expression collective des idées et des opinions »⁽⁶⁾. Aujourd'hui, le juge constitutionnel rattache la liberté de manifestation à l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, qui dispose que : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». Le Conseil ajoute que : « La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés »⁽⁷⁾. La garantie de la liberté de manifestation est également assurée par la Cour européenne des droits de l'homme, sur le fondement de la liberté de réunion pacifique visée à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme⁽⁸⁾.

Enfin, la liberté de manifestation est érigée en liberté fondamentale par le juge administratif⁽⁹⁾ comme par le juge judiciaire⁽¹⁰⁾.

Récemment, le Conseil d'État a précisé que « La liberté de manifestation, et d'expression publique de l'opinion, tout particulièrement lorsqu'elles s'exercent dans le cadre d'une campagne électorale où elles participent à la formation des suffrages, à l'initiative des partis politiques mettant en œuvre la mission constitutionnelle qui leur est confiée par l'article 3 de la constitution à fin de concourir à l'expression du suffrage, en exerçant cette activité librement, aux termes de la garantie donnée par le même article, constituent autant de libertés fondamentales. Leur exercice doit toutefois être concilié avec l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé, et plus généralement les exigences de l'ordre public. Les mesures que peuvent prendre à cette fin les pouvoirs publics doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi⁽¹¹⁾. Dans ce dernier arrêt, la Haute assemblée a validé les dispositions du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 en ce qu'elles limitent à 50 personnes les réunions électorales organisées en plein air, ce qui peut apparaître contestable car « Personne d'autre que le citoyen libre n'a qualité pour juger de l'emploi qu'il fait de sa liberté, sauf à voir celle-ci disparaître. Ainsi la loi ne peut-elle permettre à l'État de restreindre abusivement la liberté d'aller et venir, de manifester, de faire connaître une opinion, de s'informer, de penser pour finir »⁽¹²⁾.

À l'heure où se multiplient les rassemblements « sauvages » - c'est-à-dire ceux qui se déroulent en dehors des procédures légales -, il convient de rappeler le régime juridique applicable aux manifestations (I) et de déterminer les responsabilités de l'État et de la commune en cas de débordements préjudiciables (II).

I. Le régime juridique de la liberté de manifestation

Le régime juridique de la liberté de manifestation résulte principalement des dispositions des articles L. 211-1 et suivants du Code de la sécurité intérieure et des articles 431-1 et suivants du Code pénal. Les premières dispositions définissent le régime administratif de la liberté de manifestation (A), qui est complété par les infractions qui visent à en assurer le respect (B).

A. Le régime administratif de la liberté de manifestation

La liberté de manifestation est soumise à un régime simplement déclaratif et non d'autorisation administrative. Il s'en

déduit qu'un arrêté soumettant les manifestations à la délivrance d'une autorisation préalable est illégal ⁽¹³⁾. Dans cet arrêt, il est jugé que les convois funèbres ne sont pas soumis à la déclaration préalable des manifestations religieuses prévue à l'article 27 de la loi du 9 décembre 1905, ni à la procédure déclarative instituée par le décret-loi du 23 octobre 1935 ⁽¹⁴⁾. De nos jours, l'article L. 211-1 du Code de la sécurité intérieure dispose que « Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique. » Et dans la lignée de la jurisprudence *Nicolet*, et pour toute manifestation, le Conseil d'État suspend ou annule les dispositions décrétales soumettant l'organisation d'une manifestation à un régime d'autorisation préfectorale ⁽¹⁵⁾.

La déclaration doit être faite à la mairie de la commune ou aux mairies des différentes communes sur le territoire desquelles la manifestation doit avoir lieu, trois jours francs au moins et quinze jours francs au plus avant la date de la manifestation. À Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police et, dans le département, au représentant de l'État en ce qui concerne les communes où est instituée la police d'État. La déclaration fait connaître les noms, prénoms et domiciles des organisateurs et est signée par au moins l'un d'entre eux ; elle indique le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté. L'autorité qui reçoit la déclaration en délivre immédiatement un récépissé ⁽¹⁶⁾.

La manifestation envisagée peut être interdite si elle est de nature à faire craindre des troubles à l'ordre public ⁽¹⁷⁾. Sont ainsi légales les interdictions de manifestations anti-avortements à proximité d'hôpitaux ⁽¹⁸⁾, d'une manifestation de soutien à la cause palestinienne ⁽¹⁹⁾, de la manifestation dite « World Naked Bike Ride » à Paris sur un parcours de 16,2 kilomètres, dès lors que les participants avaient l'intention de se montrer nus aux yeux des autres ⁽²⁰⁾.

En outre, aux termes de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : / (...) / 3° Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ». Sur ce fondement législatif, le maire peut interdire une manifestation prévue dans la commune ayant pour objet, selon le mot d'ordre lancé par ses organisateurs, de porter une atteinte illégale aux propriétés privées car elle présente une menace pour l'ordre public ⁽²¹⁾.

B. Le droit pénal applicable en matière de manifestation

L'article 431-9 du Code pénal punit de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende le fait :

1° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions fixées par la loi ;

2° D'avoir organisé une manifestation sur la voie publique ayant été interdite dans les conditions fixées par la loi ;

3° D'avoir établi une déclaration incomplète ou inexacte de nature à tromper sur l'objet ou les conditions de la manifestation projetée.

Et l'article R. 644-4 du Code pénal sanctionne de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe le fait de participer à une manifestation sur la voie publique interdite sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-4 du Code de la sécurité intérieure.

Dès lors qu'une manifestation est légale, le droit pénal réprime l'entrave à l'exercice de la liberté de manifestation ⁽²²⁾. Sur le fondement de ce texte, le juge répressif condamne un prévenu en relevant sa participation à une action concertée en vue d'empêcher la tenue d'une conférence par un homme politique ; les violences, menaces et jets d'œufs menés de concert par un groupe d'étudiants ont rendu impossible la tenue d'une réunion ⁽²³⁾.

À noter, dans un domaine proche, que le même texte sanctionne l'entrave au déroulement des débats d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale. Mais une manifestation aux effets limités ne saurait constituer une entrave au sens de l'article 431-1 du Code pénal. Ainsi, une protestation à l'ouverture du conseil municipal de la ville d'Angers, le 8 avril 2011, de quelques personnes, le visage dissimulé par un masque, en criant contre le projet de construction et de financement d'une mosquée et en distribuant des tracts n'a fait que troubler quelques instants la réunion sans entraver en rien le déroulement des débats du conseil municipal ⁽²⁴⁾. Dans un autre contexte, des menaces de dégradation proférées par une vingtaine de marins de commerce, ayant investi les locaux de la direction départementale des affaires maritimes en vue d'obtenir le réexamen de la situation d'un marin victime d'un accident du travail à l'occasion d'une manifestation organisée par un syndicat, constitue un simple trouble apporté à l'activité professionnelle et n'entre pas dans les prévisions de l'article 431-1 du Code pénal ⁽²⁵⁾.

Ce sont quelquefois les forces de police qui peuvent être mises en cause, sur le fondement des dispositions de l'article 431-1, al 1^{er} du Code pénal. Il leur est alors reproché d'empêcher l'exercice de la liberté d'expression et de la liberté de manifestation. La juridiction saisie se livre à un examen attentif des circonstances à l'origine de la plainte et apporte une réponse motivée aux plaignants. Par exemple, elle estime, à l'occasion d'une manifestation autorisée tendant à protester contre le projet de réforme des retraites, le 21 octobre 2010, que la mesure d'encerclement de la [Localité 1] a eu pour objet d'éviter des violences graves contre les personnes et les biens que les autorités étaient fondées à redouter, que de nombreuses personnes ont pu quitter le périmètre dans le courant de l'après-midi en application des consignes de discernement qui ont été données, et que la levée du dispositif de "nasse" est intervenue dès la fin de la manifestation et a été accompagnée de contrôles d'identité ordonnés par l'autorité judiciaire. » et elle conclut que le juge a justifié sa décision de non-lieu à statuer compte tenu de « l'existence de risques graves d'atteinte à l'ordre public mettant en cause la sécurité des personnes et des biens et [du] caractère nécessaire, adéquat et proportionné de la mesure d'encerclement prise au regard des circonstances exceptionnelles auxquelles les forces de l'ordre devaient faire face » ⁽²⁶⁾.

II. La responsabilité de l'État et des communes en cas d'abus de la liberté de manifestation

À l'heure où les manifestations sur la voie publique se multiplient, où se déploient des cortèges en tout genre ⁽²⁷⁾, dont

plusieurs donnent lieu à de simples échauffourées et d'autres à de graves violences, le contexte général fait craindre à certains « le choix du durcissement » [\(28\)](#), voire une « explosion sociale » [\(29\)](#).

La récurrence de cette forme particulière de désordre collectif peut s'analyser désormais comme un fait social, qui donne lieu à des essais et même à des films [\(30\)](#).

Comme pour les grèves générales ou les conflits armés, le corpus juridique éprouve les plus grandes difficultés à réguler ces situations de crises. Dès lors que les pouvoirs publics n'ont pu éviter le marasme, au moins peut-on tenter de réparer les conséquences dommageables des manifestations violentes.

Si les principes généraux de la responsabilité de l'État définissent un cadre législatif et jurisprudentiel bien établi (A), le cas d'espèce apporte cependant une solution originale à une question délicate (B), qui pourrait également intéresser les communes (C).

A. Principes régissant la responsabilité de l'État

Aux termes de l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure : « L'État est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens » [\(31\)](#).

Ce texte requiert trois conditions pour que la responsabilité de l'État du fait des attroupements ou rassemblements soit admise : la constatation de crimes et délits (1), commis à force ouverte ou par violence (2) et l'existence d'attroupements ou de rassemblements qui en définissent le contexte direct (3). Et, l'importance de cette responsabilité sans faute de l'État est telle que le constat de ces trois conditions constitue un moyen d'ordre public qui doit être soulevé par le juge administratif [\(32\)](#).

1. Crimes et délits à l'origine des dégâts et dommages

Tel est le cas pour l'occupation de gares routières ou ferroviaires pouvant révéler des entraves à la liberté d'aller et venir, notamment d'entrave à la circulation, et/ou à la liberté du travail [\(33\)](#), ou de dommages causés volontairement à des bâtiments publics [\(34\)](#).

Ce n'est pas le cas, en revanche, si les dégradations liées à l'attroupement n'ont aucun caractère volontaire mais résultent d'accidents ou de mouvements de foule [\(35\)](#).

2. Crimes et délits commis à force ouverte ou par violence

De telles infractions sont fréquemment constatées dans la période actuelle, comme par exemple la destruction de biens immobiliers d'une agence bancaire par des personnes cagoulées, à l'occasion d'une manifestation de membres du mouvement des « gilets jaunes », le 2 janvier 2019 à Montpellier [\(36\)](#) ou la destruction d'un abri bus et l'incendie d'un bâtiment dans un contexte de violences urbaines et à l'occasion d'une manifestation de « gilets jaunes » à Grenoble le 9 mars 2019 [\(37\)](#) ou encore la détérioration de biens mobiliers appartenant à autrui par une cinquantaine de viticulteurs agissant dans le cadre de manifestations sur la voie publique [\(38\)](#).

Plus généralement, peuvent être cités :

- – le vol simple [\(39\)](#) et le vol accompagné de circonstances aggravantes [\(40\)](#) ;
- – les violences volontaires tels que coups et blessures, voies de fait, violences sans contact [\(41\)](#) ;
- – les destructions, dégradations et détériorations dangereuses pour les personnes [\(42\)](#) ;
- – les entraves à la liberté du travail, d'association, de réunion ou de manifestation [\(43\)](#) ;
- – les séquestrations [\(44\)](#) ;
- – les prises d'otages [\(45\)](#) ;
- – les détournements d'avion, de navire, de train ou de tout autre moyen de transport [\(46\)](#) ;
- – l'entrave à l'arrivée des secours ou aux mesures d'assistance [\(47\)](#) ;
- – l'entrave ou la gêne à la circulation automobile ou des piétons [\(48\)](#) ;
- – l'entrave à la circulation des trains [\(49\)](#).

Enfin, peu importe l'auteur du délit. Le juge indemnise le préjudice provoqué par un tir de flashball en appliquant le régime autonome de réparation des dommages causés par des attroupements et des rassemblements [\(50\)](#).

3. Attroupements ou rassemblements

C'est la troisième condition posée par la jurisprudence et qui relève de l'indispensable lien de causalité du régime de la responsabilité administrative [\(51\)](#). *In fine*, les préjudices subis doivent avoir été causés directement « par des attroupements ou rassemblements ». C'est ce rapport de causalité qui fait souvent défaut et qui conduit le juge à écarter la responsabilité de l'État [\(52\)](#). En revanche, dans une autre occurrence, il est jugé que si le blocage routier et ses conséquences ont pu présenter un caractère organisé et prémédité, les dégradations qui ont été commises ne l'ont pas été par un groupe qui se serait constitué et organisé à seule fin de commettre ce délit, et donc les faits délictueux étaient de nature à engager la responsabilité sans faute de l'État sur le fondement des dispositions de l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure [\(53\)](#).

Des actions de « commandos », commises de manière isolée, ne peuvent être considérées comme des délits constatés à

l'occasion d'attroupements ou rassemblements, mêmes concomitants [\(54\)](#). De même en cas de rassemblement ayant pour seul but de réaliser un délit consistant en l'interception d'un camion et la destruction de son chargement par un groupe d'une soixantaine de personnes [\(55\)](#). Lorsque leurs auteurs ne se sont organisés que pour commettre ces infractions, le lien avec la manifestation est rompu et le régime particulier d'indemnisation est écarté. Il en va de même en cas d'attentats terroristes.

La chronologie est également un critère essentiel dans l'appréciation des situations complexes. Lorsque les dommages ne se produisent pas pendant la manifestation mais surviennent dans son prolongement direct, l'indemnisation est admise par la jurisprudence. Ainsi, alors que de graves incidents faisaient suite au décès de deux adolescents dans la collision avec une voiture de police à Villiers-le-Bel le 25 novembre 2007, le Conseil d'État juge que bien que, d'une part, les auteurs des dégradations aient utilisé des moyens de communication ainsi que des cocktails Molotov et des battes de base-ball et qu'ils aient formé des groupes mobiles, et alors que, d'autre part, un restaurant de la même commune avait fait l'objet d'une attaque une heure avant le décès des deux adolescents, cet incendie a été le fait d'un attroupement ou rassemblement au sens de l'article L. 2216-3 du CGCT [\(56\)](#), dès lors qu'il a été provoqué par des personnes qui étaient au nombre de celles qui s'étaient spontanément rassemblées, peu de temps auparavant, pour manifester leur émotion après le décès des deux adolescents et que l'attaque du restaurant était pourtant sans rapport avec cette manifestation [\(57\)](#). Similairement, au cours d'une période marquée par une grève générale et des actes de violence, les dommages causés à la bijouterie de M. Walter A située ainsi que les vols qui y ont été perpétrés doivent, du fait de la proximité de la préfecture autour de laquelle les attroupements ont donné lieu aux incidents les plus graves, être regardés comme la conséquence d'un attroupement ou d'un rassemblement alors même que les conditions d'effraction de l'établissement auraient révélé une certaine organisation ; dès lors, la responsabilité de l'État est engagée, sur le fondement des dispositions l'article de L. 2216-3 du CGCT [\(58\)](#). L'indemnisation des dégradations commises dans les heures suivant le décès accidentel de deux adolescents à Clichy-sous-Bois en octobre 2005 est admise, le juge administratif jugeant en effet qu'ils étaient le fait des attroupements formés spontanément pour protester « en réaction immédiate à cet évènement » [\(59\)](#). En revanche, la réparation de dommages consécutifs à des violences intervenues une semaine après n'est pas accordée [\(60\)](#).

B. Application au cas d'espèce

L'arrêt commenté s'inscrit dans un contexte de blocage de sortie d'autoroute par des personnes appartenant à la communauté des gens du voyage [\(61\)](#). Dans la nuit du 28 au 29 août 2015, l'autoroute A1, concédée à la société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (Sanef), a été bloquée au niveau de sa sortie n° 12 pendant une quinzaine d'heures par une barricade de pneus et de palettes enflammés, avant que le feu ne soit alimenté avec des poubelles ou des arbres que les protestataires avaient tronçonnés, dégradant fortement la chaussée, à proximité de la commune de Roye (Somme). Ces manifestants entendaient contester le refus du juge d'application des peines d'autoriser la sortie d'un détenu incarcéré à la maison d'arrêt d'Amiens souhaitant assister aux obsèques de son père, décédé trois jours plus tôt au cours d'une fusillade, et qui a occasionné la mort de quatre personnes [\(62\)](#). Après le rejet de sa demande d'indemnisation des dégradations occasionnées par ce blocage, par décision préfectorale du 9 décembre 2016, la société Sanef a saisi le tribunal administratif d'Amiens qui a rejeté son recours par jugement du 14 mai 2019. Par un arrêt du 9 février 2021, la cour administrative d'appel de Douai a annulé ce jugement et condamné l'État à lui verser la somme de 435 757,45 euros. Le ministre de l'Intérieur s'est pourvu contre cet arrêt, en soutenant qu'il est entaché d'inexacte qualification juridique des faits, d'erreur de droit et de dénaturation des pièces du dossier dès lors qu'il juge que les dommages subis par la société Sanef ont été engendrés par un attroupement au sens de l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure.

Pour trancher le litige, il appartenait au juge de cassation de se prononcer sur l'élément déterminant dans les agissements du groupe d'individus à l'origine des désordres préjudiciables.

En l'espèce, la préméditation des délits – destructions volontaires principalement – l'emporte sur la préméditation de l'attroupement [\(63\)](#). Pour s'en convaincre, il y avait lieu de relever les préparatifs de l'entreprise délictuelle : rassemblement de matériaux explosifs et de barres de fer, vol de pneumatiques dans un garage de la ville de Roye et de quarante-cinq poubelles d'une résidence d'habitat social pour réaliser leur barrage sur l'autoroute... Les personnes interpellées affirmaient elles-mêmes « vouloir mettre le feu dans Roye » pour « faire plier » le juge judiciaire. Les protestataires allèrent jusqu'à s'emparer d'un poids lourd pour l'incendier ensuite [\(64\)](#). On est loin du rassemblement... sur la voie publique d'un groupe organisé de personnes aux fins d'exprimer collectivement et publiquement une opinion ou une volonté commune [\(65\)](#). Les infractions projetées et perpétrées par les contestataires en cause présentent, dans les circonstances de l'affaire, un caractère central et non secondaire, comme l'a jugé la cour administrative d'appel [\(66\)](#). Le juge de cassation annule donc l'arrêt de la Cour et rejette la demande d'indemnisation de la société Sanef [\(67\)](#).

C. Et les communes dans tout ça ?

Les communes, comme les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que leurs établissements publics, peuvent posséder des biens, à caractère mobilier ou immobilier [\(68\)](#). On peut citer, par exemple, la voirie communale ou départementale, les églises et les cimetières, les locaux ouverts au public ou aux usagers des services publics tels que mairies, théâtres, stades, gymnases, salles de sport, collèges, lycées, véhicules de transports en commun, mobiliers des bâtiments publics.

Au regard du régime d'indemnisation de l'article de l'article L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure, les communes peuvent être victimes de manifestations qui dégénèrent. Et, dans ce cas, elles peuvent solliciter de l'État l'indemnisation des préjudices subis [\(69\)](#).

À titre d'illustration, peut être cité le fait que des manifestants aient déversé des tonnes de pommes de terre sur les voies publiques, empêchant ainsi toute circulation automobile pendant plusieurs heures, ce qui constitue le délit d'entrave ou de gêne à la circulation publique. La responsabilité de l'État est alors engagée à l'égard de la communauté urbaine au titre des opérations de nettoyage et de déblaiement des rues qu'il lui incombait d'assurer [\(70\)](#). Dans une période où les manifestations qui dégénèrent se multiplient, voici une jurisprudence qui ouvre aux collectivités décentralisées de vastes perspectives...

Qu'une procédure juridique répare les débordements collectifs préjudiciables mérite d'être approuvé. En revanche, il ne faudrait pas que les abus de certains manifestants, le droit et les décisions de justice remettent en cause – de manière indirecte – cette forme particulière d'expression démocratique que constitue une manifestation car elle est essentielle à la marche en avant des sociétés, dont le conflit – rappelons-le ! – est un invariant salutaire. Comme le notait déjà Albert Camus à la Libération : « Je le dis parce que je le crois, la France et l'Europe ont aujourd'hui à créer une nouvelle civilisation ou à périr. / Mais les civilisations ne se font pas à coup de règles sur les doigts. Elles se font par la confrontation des idées, par le sang de l'esprit, par la douleur et le courage. » [\(71\)](#).

- 1) Dir. Alain Rey, *Le Robert*, éd. 2005.
- 2) Article « Manifestation » in *Encyclopædia Universalis*, 2023.
- 3) Cass. crim. 9 février 2016, n° 14-82.234
- 4) V. par ex. Franck Johannès, « Réforme des retraites : de nombreux manifestants appellent à durcir le mouvement » *Le Monde*, 12 février 2023.
- 5) Fritz Bissereth, « Comment les Églises résistent », propos recueillis par Claire Bernhole, *Réforme*, 2 février 2023.
- 6) Cons. const. 18 janvier 1995, n° 94-352 DC, *Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* Rec. p. 170, *RFDC* 1995.362, note Favoreu.
- 7) Cons. const. 4 avril 2019, n° 2019-780 DC, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*, *AJDA* 2019, p. 782.
- 8) CEDH, 5 mars 2009, *Barraco c/ France*, n° 3168/05.
- 9) CE, ord., 5 janvier 2007, *Ministre de l'intérieur c/ Association « Solidarité des Français »*, n° 300311 *Lebon T.*, p. 1013.
- 10) CA Toulouse, 28 juin 2004, *CCI de Toulouse c/ CGT*, *Jurisdata* n° 257026.
- 11) CE 11 juin 2021, *Mme A. et association politique « La France insoumise »*, n° 453236
- 12) F. Sureau, *Sans la liberté*, Tracts Gallimard, septembre 2019, p. 31.
- 13) CE, sect. 4 février 1938, *Nicolet*, *Lebon*, p. 128.
- 14) V. Frédéric Dieu, *L'usage de l'espace public*, dans Portelli H. (dir.), *Laïcité et collectivités locales : coll. « Dossier d'experts »*, Territorial éd., 2013, p. 79.
- 15) CE, ord., 6 juillet 2020, *Ligue des droits de l'homme*, n° 441257; CE, 15 janvier 2021, *CGCT*, n° 441265.
- 16) Code de la sécurité intérieure, art. L. 211-2.
- 17) Code de la sécurité intérieure, art. L. 211-4.
- 18) CE, 30 décembre 2003, *Lehembre*, n° 248264, *Lebon T.*, p. 888.
- 19) CE, ord., 26 juillet 2014, « *Nouveau Parti Anticapitaliste* » et a., n° 383091
- 20) CAA Paris, 14 avril 2022, *Fédération française de naturisme et a.*, n° 20PA02298
- 21) CE 12 octobre 1983, *Commune de Vertou*, n° 41410, *Lebon*, p. 406.
- 22) Code pénal, art. 431-1, al. 1^{er}.
- 23) Cass. crim., 22 juin 1999, n° 98-81.831, *Dr. pénal* 1999, p. 140, obs. Véron.
- 24) Cass. crim. 11 juin 2013, *M. Benoît X.*, n° 12-8.104
- 25) Cass. crim. 3 juin 2008, *M. Didier X.*, et *M. Eric Y.*, n° 07-80.079
- 26) Cass. crim., 22 juin 2021, n° 20-83.302.
- 27) T. Métais, « Retraites : partout en France, la mobilisation contre la réforme s'intensifie » *Le Monde*, 1^{er} février 2023 ; A. Echenne, « Réforme des retraites : les "Rosies" renfilent leur bleu de travail », *Le Monde*, 2 février 2023.
- 28) T. Engrand « Il faut une réponse à la mobilisation », prévient Laurent Berger, *Le Figaro*, 13 février 2023.
- 29) D. Cohen, « Colère et résignation », *L'Obs*, 2 février 2023.
- 30) Voir, par exemples, pour la première catégorie Thierry Vincent, *Dans la tête des black blocs* Ed. L'Observatoire, septembre 2022, et pour la seconde *La fracture*, film de Catherine Corsini, sorti en 2021, qui relate le chaos de l'hôpital public après une manifestation des Gilets jaunes.
- 31) Dispositions reprises de l'article L. 2216-3 du CGCT, elles-mêmes issues de l'article 92 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.
- 32) CE, 30 juin 1999, *Foucher*, n° 190038, *Lebon*, p. 233.
- 33) CE avis Ass., 6 avril 1990, *Cofiroute*, n° 112497, *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 23^e éd., 2021, n° 83 ; CAA Douai, 15 décembre 2022, *Sanef*, n° 21DA00568.
- 34) CE, 11 juillet 2011, *Société mutuelle d'assurances des collectivités locales*, n° 33169, *Lebon*, p. 1142.
- 35) CE, 19 mai 2000, *Région Languedoc-Rousillon*, n° 203546, *Lebon*, p. 184.
- 36) CAA Toulouse, 17 janvier 2023, *Société anonyme Axa France*, n° 21TL01451
- 37) TA Grenoble, 20 septembre 2022, *SA Hiscox*.

- 38) CAA Bordeaux 16 novembre 1998, Ministre de l'intérieur c/Société d'exploitations des Établissements Veynat, req. n° 96BX00441.
- 39) Code pénal, art. 311-1.
- 40) Code pénal, art. 311-4.
- 41) Code pénal, art. 222-7 et s.
- 42) Code pénal, art. 322-5 et s.
- 43) Code pénal, art. 431-1 et s.
- 44) Code pénal, art. 224-1 à 224-3.
- 45) Code pénal, art. 224-4.
- 46) Code pénal, art. 224-6.
- 47) Code pénal, art. 223-5 et s.
- 48) Code de la route, art. L. 412-1 et Code pénal, art. R. 644-2.
- 49) Code des transports, art. L. 2242-1 à L. 2242-10.
- 50) TA Paris, 17 décembre 2013, n° 1217943/3-1, *AJDA* 2014, p. 1112, note Akoun ; v. aussi W. Bourdon et V. Brengarth, *Violences policières*, Tracts Gallimard, n° 38, 2022, pp. 22 et s.
- 51) Sur la problématique générale, voir Hafida Belrhali, *Responsabilité administrative*, LGDJ, 2^e éd. 2020, pp. 313 et s.
- 52) Voir par ex. CAA Bordeaux, 10 septembre 2002, Société GEFCO, n° 98BX01624, *JCP A* 2003, n° 1016, obs. Moreau, à propos d'une situation générale de blocage ayant affecté le réseau routier et autoroutier national sans que soit établi de lien direct avec un crime ou un délit déterminé ni avec un rassemblement ou un attroupement précisément identifié.
- 53) CE, 29 septembre 2022, Société des autoroutes Paris-Normandie SAPN, n° 449761
- 54) CE 16 juin 1997, Caisse centrale de réassurance, n° 145139 *Lebon*, p. 241.
- 55) CE, 26 mars 2004, Société BV exportslachterig Apeldoorn ESA, n° 248623 *Lebon*, p. 142 ; *AJDA* 2004, p. 2349, note C. Deffigier.
- 56) Code de la sécurité intérieure, art. L. 211-10.
- 57) CE, 30 décembre 2016, Société Covea Risks, n° 386536, *Lebon T.*, p. 940 ; *AJDA* 2017, p. 524, chron. I. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; comp. TA Lyon, 16 décembre 2022, Les sociétés Scaprim Property Management Hôtel Dieu.
- 58) CAA Bordeaux, 27 septembre 2011, SA GFA Caraïbes et M. Walter A, n° 10BX03129
- 59) CE, 11 juillet 2011, Société mutuelle d'assurance des collectivités locales, n° 331669, *Lebon T.*, p. 1142.
- 60) CE, 11 juillet 2011, Société mutuelle d'assurance des collectivités locales, précité.
- 61) Concl. Maxime Boutron sur CE, 28 octobre 2022, Ministre de l'intérieur c/ Sanef, n° 4516659 téléchargeables sur <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb/> ; l'arrêt sera mentionné aux tables du recueil *Lebon*.
- 62) cf. « Blocage de l'A1 : une dizaine de gardes à vue », RTL, 23 novembre 2015, téléchargeable sur <https://www.rtl.fr/actu/justice-faits-divers/blocage-de-l-a1>.
- 63) Comp. TA Melun, 9 décembre 2022, SA SANEF, n° 2010638
- 64) Concl. M. Boutron, *préc.*
- 65) Cass. crim. 9 février 2016, *préc.*
- 66) Comp. TA Nouvelle-Calédonie, 22 décembre 2022, Mme J. A., n° 2100290.
- 67) CE, 30 décembre 2016, Société Generali IARD, n° 398835, *Lebon T.*, p. 940 ; CAA Douai, 15 décembre 2022, Société anonyme Sanef, n° 21DA00568 ; CAA Marseille, 24 janvier 2022, Société Royal et Sunalliance Insurance PLC, n° 20MA00371
- 68) CG3P, art. L. 1.
- 69) CE, 18 novembre 1998, Commune de Roscoff, n° 173183 *Dr. adm.* 1999, n° 21, obs. L. C.
- 70) CAA Nantes, 3 mai 1995, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, n° 94NT00279 *AJDA* 199, p. 799, obs. Cadenat ; *JCP* 1996. II. 22612, note Dupont-Marillat.
- 71) *In* « Le pessimisme et le courage », *Combat*, septembre 1945, *Essais*, Gallimard, Bibliothèque de La Pléiade, 1965, p. 312.