



HAL
open science

Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions

Florence Nicoud

► **To cite this version:**

Florence Nicoud. Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions. Revue Lexsociété, 2024, Lettre du Tribunal administratif de Nice n°55. hal-04606292

HAL Id: hal-04606292

<https://hal.science/hal-04606292v1>

Submitted on 10 Jun 2024

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

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



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE

[La lettre du Tribunal Administratif n°55](#)

Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions

Commentaire, TA, 4^{ème} chambre, 31 janvier 2024, n°2001383

FLORENCE NICOUD

*Maître de conférences de droit public, HDR, Université Côte d'Azur,
CERDACFF*

Résumé : Responsabilité sans faute de l'Etat et régime spécifique d'indemnisation en cas de manifestations : confirmation d'une volonté de meilleur indemnisation de la victime.

Mots-clés : Ordre public, rassemblements, attroupements, Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions (FGTI) ; Régime spécifique légal d'indemnisation ; Responsabilité sans faute de l'Etat ; Art. L. 211-10 CSI ; Action récursoire.

Un sapeur-pompier professionnel participant à une manifestation contre l'organisation du régime de temps de travail se voit être blessé par le tir d'un pétard l'atteignant gravement à l'œil. L'auteur du jet de pétard n'ayant pu être identifié, le pompier porte alors plainte contre X, en mars 2016 pour blessures involontaires. Ayant subi différents types de dommages dont un dommage physique important évalué par expertise, ce dernier obtient une indemnisation conséquente par l'intermédiaire du Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et autres infractions (FGTI), organisme créé par la loi du 6 juillet 1990 (modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions). L'organisme subrogé dans les droits de la victime, décide alors de se retourner contre l'Etat afin que ce dernier, sur le fondement de l'art. L. 211-10 du Code de la sécurité intérieure (CSI) puisse endosser cette responsabilité et rembourser le fonds du versement de ladite somme. En effet, « *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* ». Cette affaire est donc l'occasion de revenir sur un régime légal spécifique de responsabilité sans faute de l'Etat dans le cadre des manifestations, rassemblements et du maintien de l'ordre public dont les conditions d'application ne sont pas toujours faciles à manier pour le juge.

1. Le maintien de l'ordre et les manifestations liées au fonctionnement du service public, terreau de l'application de ce régime.

L'article L. 211-10 CSI reprend l'ancien art. L. 2216-3 du Code général des collectivités territoriales sur l'indemnisation des dommages de toute nature provoqués par attroupements et manifestations. Mais initialement et étant donné le possible rattachement de ce type de responsabilité à des infractions pénales, le régime relevait du juge judiciaire par la loi du 16 avril 1914 (portant modification de la loi municipale du 5 avril 1884). C'est alors à la faveur de la loi du 9 janvier 1986, portant dispositions diverses relatives aux collectivités

locales (loi n° 86-29, JO du 10, p. 470) que cette responsabilité basculera dans le giron du juge administratif, faisant entrer l'Etat dans l'ère d'un régime de responsabilité et de garantie s'objectivant, n'ayant plus à se soucier de la faute de l'auteur du dommage mais uniquement de l'indemnisation de ce dommage. Par cet effet de glissement normatif, l'Etat devient garant des conséquences parfois hasardeuses et néfastes de l'exercice de la liberté de manifester dont par ailleurs il n'assure que timidement l'incarnation dans notre droit (v. F. Nicoud, « *La liberté de manifestation à l'épreuve des lois anti-casseurs* », Annuaire Droit de la Sécurité et de la Défense, 2020, p. 47-56). Un rapide tour d'horizon d'application de l'article L. 211-10 CSI indique d'ailleurs que depuis une dizaine d'années, il aura été actionné pour des dommages issus de manifestations concernant par exemple le régime des retraites avec les différents épisodes d'action des gilets jaunes, de manifestation issues de réformes relatives à la plupart des services publics mais encore consécutivement à des émeutes urbaines déclenchées à la suite d'actions des forces de l'ordre. De manière plus caractéristique encore, il a pu trouver à s'appliquer à des actions violentes dans lesquelles les manifestants eux-mêmes se trouvent être victimes d'action de maintien de l'ordre ayant amenées la police ou la gendarmerie à utiliser des armes non létales tels que des LBD. (une décision du TA Paris de 2013 applique à une victime de tirs de flash-ball pourtant présente sur les lieux de la manifestation, le régime légal d'indemnisation sans faute de l'art. L. 211-10 CSI *M. Clément, req n° 1217943, Dalloz Actualités* 20 déc. 2013, *JAC* n° 141, févr. 2014, note F. Nicoud. Cette même logique sera alors appliquée concernant l'indemnisation du préjudice moral des parents de M. Fraisse, décédé lors de la manifestation violente d'opposition au barrage de Sivens suite à l'utilisation d'une grenade de type OFF1 afin de disperser les manifestants, dont M. Fraisse, : CAA Toulouse, 21 fév. 2023, req. n° 22TL20296).

Le régime appliqué ici par la juridiction administrative est intéressant par rapport au régime classique de responsabilité sans faute puisqu'il ne nécessite pas de démontrer un préjudice anormal et spécial. En revanche, l'application de ce régime a été souvent fustigé car coûteux puisque reflet de l'application du mouvement de socialisation du risque, bien connu dans le droit de la

responsabilité. Par ailleurs, du fait de l'évolution des types de manifestations actuellement à l'œuvre sur le territoire, ce régime légal d'indemnisation plus simple (faisant l'économie de réflexion tant sur la dangerosité des armes que sur la notion de faute de la victime), est privilégié, permettant alors de mieux indemniser celle-ci en trouvant un patrimoine finalement toujours solvable

Si cette décision participe de ce mouvement de recherche d'une indemnisation toujours plus favorable à la victime, quoi qu'il en coûte à la société (puisque le Fonds versant l'indemnité est alimenté par une prime prélevée chaque année sur les contrats d'assurances de biens des particuliers), le juge aura pris soin ici de vérifier les trois conditions d'identification de ce régime spécifique afin de l'appliquer de façon optimale à la situation de ce pompier victime d'un lourd dommage.

2. L'application d'un régime favorable à l'indemnisation de la victime

Comme il a été pertinemment souligné par le rapporteur public dans cette affaire (que nous remercions pour l'envoi de ses conclusions), on aurait pu hésiter quant au régime d'indemnisation à appliquer car le jet de pétard aurait pu être considéré comme un geste résultant de la négligence individuelle d'un manifestant isolé, ayant malencontreusement blessé son collègue. Le Préfet nie d'ailleurs tout lien de causalité entre l'acte délictuel de projection de pétard et la manifestation. Pourtant, il n'en est rien ici et le juge retient au contraire les conséquences d'une action non isolée mais englobée dans le cadre spatio-temporel de l'ensemble de l'action de débordements de la manifestation pour caractériser la condition classiquement retenue par le CE et selon laquelle les dégâts et dommages doivent résulter de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés commis par un groupe précisément identifié. Ainsi et fréquemment pour la haute juridiction, il ne fait pas de doute que le régime favorable semble être écarté seulement lorsque les faits à l'origine du dommage ont fait l'objet d'une concertation, d'une planification voire d'une préméditation ou reste l'œuvre d'individus isolés ayant comploté, ce qui est

exclu dans la présente affaire (pour des exemples de refus d'application de l'art. L. 211-10 CSI v. CE, n° 465591 du 11 octobre 2023, *Ministre de l'int c/ SNCF*, req n° 465591 ou encore CE, 30 déc. 2016, n° 386536, *Sté Covea risks*). Le critère finaliste du but de l'attroupement est donc souvent mis en exergue par les juridictions administratives et semble interprété avec une certaine mansuétude. On aboutirait alors à une situation dans laquelle l'Etat deviendrait une sorte de véritable assureur des casseurs en tout genre, « [...] *garant de la paix sociale, [et devant] pouvoir se substituer à la responsabilité personnelle des coupables, souvent difficilement identifiables dans le contexte d'émeutes et de soulèvements* » (M.-O. Diemer, « responsabilité du fait des attroupements et des rassemblements : quand la préméditation exclut la qualification et la réparation » *DA*, n° 10, oct. 2017, p. 26). Par la suite, le jugement fait une application classique et circonstanciée des deux autres critères à savoir qu'il retient sans problème que les dégâts et dommages résultent bien de crimes ou délits puisque le pompier est victime du délit de blessures involontaires prévu à l'art. 222-19 du Code pénal. Concernant l'autre condition tenant au fait que les dégâts et dommages doivent avoir été commis par force ouverte ou par violence, il ne fait aussi pas de doute que les forces de l'ordre aient eu du mal à s'opposer et maintenir la violence avérée des manifestants, ces derniers étant allés jusqu'à entraver la circulation sur l'autoroute la plus proche.

Au final, cette décision au dénouement heureux pour la victime peut sembler néanmoins lourdement impacter les derniers publics, puisque les débordements de la manifestation des sapeurs-pompiers auront eu pour conséquence pour l'Etat de devoir rembourser les différentes parties prenantes dont le FGTI à hauteur de plus de 150.000 euros. Néanmoins, aux termes de ce même article L. 211-10 CSI deux voies possibles s'ouvrent à l'Etat. D'une part, l'action récursoire de l'Etat contre la ou les communes qui n'auraient pas bien organisé leur pouvoir de police municipale le jour de la manifestation. D'autre part, depuis la loi anti casseur du 10 avril 2019 (Art.9 modifiant l'al. 2 de l'art L. 211-10 CSI) perdurerait une possibilité pour l'Etat d'exercer une action récursoire contre l'auteur du fait dommageable lui-même, au préalable identifié. C'est l'application ici de la théorie du casseur payeur, sans doute

difficilement envisageable, car en général peu ou pas identifié. Pour l'heure, ce jugement est simplement frappé d'appel.