

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE TOULOUSE**

**N° 21TL01453**

---

Société AXA FRANCE

---

Mme Nadia El Gani-Laclautre  
Rapporteure

---

Mme Françoise Perrin  
Rapporteure publique

---

Audience du 3 janvier 2023  
Décision du 17 janvier 2023

---

60-01-05-01

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Toulouse

3<sup>ème</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

La société anonyme Axa France a demandé au tribunal administratif de Montpellier de condamner l'État à lui verser la somme de 10 496,43 euros assortie des intérêts au taux légal en réparation des préjudices subis par son assurée, l'agence bancaire « Comédie » de la Banque Populaire du Sud en raison des événements survenus à Montpellier le 19 janvier 2019.

Par un jugement n° 1904782 du 16 février 2021, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête et des pièces, enregistrées les 16 et 19 avril 2021 devant la cour administrative d'appel de Marseille, puis devant la cour administrative d'appel de Toulouse et des mémoires enregistrés les 28 septembre 2022, celui-ci n'ayant pas été communiqué, et 29 septembre 2022, la société Axa France, représentée par Me d'Hauteville, demande à la cour :

- 1°) d'annuler ce jugement du 16 février 2021 du tribunal administratif de Montpellier ;
- 2°) de condamner l'État à lui verser la somme de 10 496,43 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 10 mai 2019 ;
- 3°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle dispose d'un intérêt lui donnant qualité pour agir dès lors, d'une part, qu'elle est subrogée dans les droits de son assurée dont elle a indemnisé le sinistre à hauteur de 5 215,43 euros et, d'autre part, qu'elle a été autorisée à poursuivre au nom de son assurée le recouvrement de la somme de 5 281 euros correspondant au montant de la franchise contractuellement restée à la charge de cette dernière ;

- sa requête est recevable dès lors qu'elle a été introduite dans le délai de recours contentieux ;

- la responsabilité de l'État est engagée sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure dès lors, d'une part, que la dégradation de l'agence bancaire qu'elle assure a été commise par force ouverte et par violence lors de la manifestation du mouvement dit des « gilets jaunes » qui s'est tenue le 19 janvier 2019 dans le centre-ville de Montpellier, d'autre part, que le dommage résulte du délit de destruction, de dégradation ou de détérioration d'un bien appartenant à autrui prévu à l'article 322-1 du code pénal et, enfin, que le dommage a été causé à l'occasion d'un attroupement ayant dégénéré ;

- ainsi que cela résulte du rapport de police produit par le préfet, le caractère prémédité et isolé des dégradations n'est pas établi, ces dernières résultant d'un phénomène d'entraînement de la part de manifestants dans le cadre d'une action spontanée et improvisée.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 11 octobre 2022, le préfet de l'Hérault conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la responsabilité de l'État n'est pas engagée en l'absence d'attroupement ou de rassemblement spontané au sens des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure et en l'absence de lien de causalité entre les préjudices allégués et la manifestation du mouvement dit des « gilets jaunes » du 19 janvier 2019 ;

- les dégradations subies par l'assurée résultent d'agissements délictueux perpétrés, de manière préméditée et organisée, par des individus de type « casseurs », au nombre de 200, qui ont infiltré la manifestation dans le seul but de commettre des actes de vandalisme et des dégradations après que, plus tôt dans la journée, des personnes connues des forces de police pour leur appartenance à la mouvance anarcho-autonome, sont venues mobiliser un nombre important d'individus, issus du quartier de la Mosson, classé en zone de sécurité prioritaire, pour venir grossir les rangs des casseurs, ces derniers, principalement issus du quartier de la Mosson, étant encore présents à 19 heures place de la Comédie alors que la manifestation a pris fin ;

- à titre subsidiaire, le préjudice allégué, qui n'est étayé par aucune pièce probante, ne présente pas de caractère réel et certain.

La requête a été communiquée au ministre de l'intérieur qui a, par un mémoire enregistré le 29 avril 2021, décliné sa compétence pour présenter des observations au nom de l'État en application des dispositions de l'article R. 811-10-1 du code de justice administrative.

Par une ordonnance du 11 avril 2022, le président de la section du contentieux du Conseil d'État a attribué à la cour administrative d'appel de Toulouse le jugement de la requête de la société Axa France.

La clôture de l'instruction a été fixée, en dernier lieu, au 7 novembre 2022 à 12 heures par une ordonnance du 12 octobre 2022.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code des assurances ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme El Gani-Laclautre, rapporteure ;
- et les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Le samedi 19 janvier 2019, lors de la journée de manifestation du mouvement dit des « gilets jaunes » qui a eu lieu dans le centre-ville de Montpellier, la vitrine de la devanture et les distributeurs automatiques de billets de l'agence bancaire « Comédie » de la Banque Populaire du Sud, située 11 place de la Comédie, ont fait l'objet de dégradations. Son assureur, la société Axa France, l'a indemnisée des dommages subis du fait de ce sinistre. La demande préalable de la société Axa France, adressée par une lettre du 7 mai 2019, a été implicitement rejetée par le préfet de l'Hérault. La société Axa France, assureur subrogé dans les droits de son assurée à concurrence de l'indemnité versée, a demandé au tribunal administratif de Montpellier de condamner l'État, sur le fondement de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, à lui verser la somme de 10 496,43 euros, dont 5 281 euros correspondent aux frais de franchise restés contractuellement à la charge de son assurée et dont elle entend obtenir le recouvrement au nom de celle-ci. La société Axa France relève appel du jugement du 16 février 2021 par lequel le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

2. 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* ». L'application de ces dispositions est subordonnée à la condition que les dommages dont l'indemnisation est demandée résultent de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés commis par des rassemblements ou des attroupements précisément identifiés.

3. Ne peuvent être regardés comme étant le fait d'un attroupement ou rassemblement au sens de ces dispositions les actes délictueux commis sur des biens privés 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.

4. Pour rejeter la demande présentée par la société Axa France, le tribunal a jugé que les faits litigieux, qui ont été menés par des personnes cagoulées diligentant une action rapide et préméditée en vue de la destruction de biens, n'ont pas été commis par un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure alors même qu'ils se sont déroulés dans le prolongement de la manifestation et que les auteurs des dommages, non identifiés pour certains, sont susceptibles d'avoir participé à cette dernière.

5. Il résulte de l'instruction, en particulier du compte-rendu établi par la direction départementale de la sécurité publique de l'Hérault le 19 janvier 2019 et du procès-verbal de dépôt de plainte par le directeur de l'agence « Comédie » de la Banque Populaire du Sud pour des faits de destruction d'un bien appartenant à autrui commis le même jour, entre 14 heures et 20 heures, que des rassemblements de membres du mouvement dit des « gilets jaunes » se sont déroulés dans le centre-ville de Montpellier le 19 janvier 2019, entre 13 heures et 20 heures. Au plus fort de la manifestation, il était comptabilisé 1 600 manifestants, qui se déplaçaient dans le quartier dit de l'Écusson en passant devant la préfecture de l'Hérault, puis se sont dirigés vers le centre commercial « Le Polygone » et la gare. Le compte-rendu de police mentionne qu'à 16 heures 30, environ 200 individus, particulièrement déterminés à en découdre avec les forces de l'ordre, se sont réunis devant la préfecture, accompagnés de nombreux gilets jaunes, pour jeter des projectiles et tenter de forcer le dispositif de sécurité, ce qui a nécessité l'utilisation de moyens collectifs de défense pour les repousser et contenir le noyau dur des casseurs tandis que la gare de Montpellier et le centre commercial précité ont subi de nombreuses tentatives d'intrusion, que deux vitrines de banques ont été dégradées et que des conteneurs à poubelle ont été incendiés.

6. Il résulte également de l'instruction que les dégradations occasionnées à l'agence bancaire Banque Populaire du Sud ont été provoquées au plus fort de la manifestation par des personnes qui étaient au nombre de celles qui ont pris part au mouvement et ne présentaient pas un caractère isolé tandis que cet établissement bancaire se situe à proximité du parcours emprunté par le cortège des manifestants. Ainsi, en l'absence d'éléments précis et circonstanciés de nature à établir qu'elles auraient été le fait de groupes isolés constitués dans le seul but de commettre des délits et sans qu'y fasse obstacle la circonstance que certains individus auraient agi le visage dissimulé ou munis de projectiles, ces dégradations doivent être regardées comme s'inscrivant dans le prolongement du rassemblement constitué à l'occasion de la manifestation du 19 janvier 2019. Par suite, ces dégradations, qui revêtent le caractère de dommages résultant de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, sont de nature à engager la responsabilité sans faute de l'État sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

7. Il résulte de ce qui précède que la société Axa France est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Montpellier a jugé que les faits litigieux n'ont pas été commis par un attroupement ou un rassemblement au sens des dispositions de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure.

#### Sur les préjudices indemnisables :

8. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 121-12 du code des assurances : « *L'assureur qui a payé l'indemnité d'assurance est subrogé, jusqu'à concurrence de cette indemnité, dans les droits et actions de l'assuré contre les tiers qui, par leur fait, ont causé le dommage ayant donné lieu à la responsabilité de l'assureur (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le versement, par l'assureur, de l'indemnité à laquelle il est tenu en vertu du contrat d'assurance le liant à son assuré, le subroge, dès cet instant et à concurrence de cette indemnité, dans les droits et actions de son assuré contre le tiers responsable du dommage.

9. Il résulte de l'instruction, en particulier de la quittance subrogatoire versée au dossier, que les dégradations des vitrages de l'agence bancaire « Comédie » de la Banque Populaire du Sud ont donné lieu à une indemnisation s'élevant à la somme de 5 215,43 euros. En revanche, la société Axa France ne justifie pas être subrogée dans les droits de son assurée en ce qui concerne le versement de la franchise dont le montant de 5 281 euros est resté contractuellement à la charge de cette dernière et dont elle ne peut poursuivre le recouvrement au nom de celle-ci, qui n'a, en tout état de cause, pas la qualité de partie à l'instance et ne peut être régulièrement représentée par son assureur, lequel n'a pas la qualité de mandataire au sens de l'article R. 431-11 du code de justice administrative. Il y a lieu, par suite, de condamner l'État à verser à la société Axa France, subrogée dans les droits de l'agence Banque Populaire du Sud « Comédie », la seule somme de 5 215,43 euros.

10. Il résulte de tout ce qui précède que la société Axa France est seulement fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Montpellier a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'État et à ce que ce dernier soit condamné à lui verser une somme de 5 215,43 euros.

Sur les intérêts :

11. La société Axa France a droit aux intérêts au taux légal de l'indemnité prévue au point précédent à compter du 10 mai 2019, date à laquelle le préfet de l'Hérault reconnaît, aux termes de ses écritures, avoir reçu la demande préalable adressée par un courrier du 7 mai 2019, l'accusé de réception de ce courrier n'étant pas produit au dossier.

Sur les frais liés au litige :

12. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État une somme de 500 euros au titre des frais exposés par la société Axa France et non compris dans les dépens.

DÉCIDE :

Article 1 : Le jugement n° 1904782 du 16 février 2021 du tribunal administratif de Montpellier est annulé.

Article 2 : L'État est condamné à verser à la société Axa France une indemnité d'un montant de 5 215,43 euros. Cette somme portera intérêt au taux légal à compter du 10 mai 2019.

Article 3 : L'État versera à la société Axa France une somme de 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de la société Axa France est rejeté.

Article 5 : Le présent arrêt sera notifié à la société anonyme Axa France et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Copie en sera adressée au préfet de l'Hérault.

Délibéré après l'audience du 3 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,  
M. Bentolila, président-assesseur,  
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 janvier 2023.

La rapporteure,

Le président,

N. El Gani-Laclautre

É. Rey-Bèthbéder

La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur et des outre-mer en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.